

VD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
- 1 - 27-03-1990
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. <i>Vandemeulebroucke</i>

L. 19.739/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, le 9 mars 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'octroi de primes pour la rénovation d'habitations, au bénéfice d'associations oeuvrant à l'insertion par le logement", a donné le 14 mars 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 9 maart 1990 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "betreffende de toekenning van toelagen voor de renovatie van woningen aan verenigingen die de kansarmoede bestrijden door de woonkwaliteit", heeft op 14 maart 1990 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, est rédigé avec peu de soin, en méconnaissance des règles de légistique (1) et de syntaxe et de manière peu claire et peu précise.

Dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation ne peut apporter au texte en projet les nombreuses améliorations de forme qu'il requiert.

2. De manière générale, le projet mélange les conditions relatives à l'agrément des associations susceptibles de bénéficier des primes de rénovation et les conditions d'agrément des travaux qui peuvent faire l'objet de l'octroi de primes.

Une distinction nette devrait être établie entre les unes et les autres dans le texte même de l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.INTITULE.

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de primes pour la rénovation d'habitations, au bénéfice de certaines associations".

.../...

(1) Voir Traité de légistique formelle, supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982, sous l'intitulé "Code-formulaire de légistique".

PREAMBULE.

1. Les alinéas 1er et 2 doivent être omis car les lois qui y sont visées ne constituent pas le fondement de l'arrêté en projet.

2. La fin de l'alinéa 3 doit être rédigée comme suit : "... notamment l'article 114 et l'article 115, inséré par la loi du 16 juin 1989;".

3. Après l'alinéa 3 doit être inséré un alinéa 4 rédigé comme suit :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 8 mars 1990;

4. Les alinéas 5 et 6 doivent être remplacés par un alinéa 6 rédigé comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

5. Les considérants qui ne sont pas utiles à la compréhension du texte, doivent être omis.

DISPOSITIF.Article 2.

1. Conformément aux règles de légistique, il y a lieu de subdiviser l'article en 1°, 2°, 3° ... au lieu de a, b, c ...

.../...

2. Au f, devenant 6°, le Conseil d'Etat se demande si l'intention des auteurs du projet ne serait pas de viser également les établissements d'utilité publique, auquel cas il conviendrait de le prévoir expressément dans le texte du 6°.

Article 3.

1. L'article prévoit que le Ministre peut octroyer une prime de rénovation "dans la limite des crédits budgétaires inscrits à cette fin au budget".

Selon l'avis - défavorable - de l'inspecteur général des finances donné le 27 février 1990, s'"il est difficile d'évaluer actuellement les conséquences des mesures visées par les nouvelles dispositions réglementaires, (on) peut imaginer cependant que le budget prévu sera largement insuffisant si le projet est adopté tel quel. Or, les limites budgétaires sont des limites contraignantes. Il s'impose donc de prévoir un arrêté dont les prévisions s'inscrivent dans les limites des montants accordés".

Les mesures préconisées dans la suite de l'avis n'ont pas été adoptées par l'Exécutif.

La raison en est que l'insuffisance des crédits serait peu probable, selon les déclarations du délégué du Ministre, qui a encore précisé que si cette hypothèse venait toutefois à se réaliser, les candidats à l'obtention des primes seraient départagés selon l'ordre chronologique de l'introduction de leur demande de prime, visée à l'article 4, § 1er, de l'arrêté en projet.

.../...

Ce critère subsidiaire d'octroi des primes - auquel pourraient être utilement substitués d'autres critères de sélection plus pertinents - doit être explicité en termes exprès dans l'arrêté en projet pour éviter toute contestation; le sort des demandes non satisfaites au cours d'une année budgétaire devrait être également déterminé pour les années suivantes.

2. A l'alinéa 1er, il faut écrire "... au budget de la Région de Bruxelles-Capitale".

3. Les tirets doivent être remplacés par 1°, 2°, 3° ...

4. Au troisième tiret, devenant 3°, la disposition est critiquable en ce qu'elle prévoit que la prime peut être octroyée aux associations dont les programmes s'adressent exclusivement aux personnes immigrées qui en sont membres. On peut, en effet, s'interroger sur la compatibilité d'une telle disposition avec l'article 20 de la Constitution.

5. A l'alinéa 2, conformément à l'usage, il y a lieu d'écrire dans le texte français "agrément" au lieu de "agrération".

L'observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 4.

Paragraphe 3.

L'alinéa 3 semble devoir se rapporter au montant maximum calculé conformément à l'article 8, § 2. Mieux vaudrait l'insérer à la fin du paragraphe 3.

Article 5.Paragraphe 3.

L'alinéa 1er est particulièrement ambigu.

L'agrément donné par le Ministre est un acte unilatéral. Il ne peut donc être qualifié de "convention entre la Région de Bruxelles-Capitale et chaque association", "contresignée par une société de logement, une commune ou un centre public d'aide sociale".

Si l'intention est de faire d'une convention entre l'association et la société de logement, une commune ou un centre public d'aide sociale - car, en vérité, la Région n'est pas partie à la convention - une condition préalable à l'agrément ministériel, mieux vaudrait insérer cette condition sous le 5° du paragraphe 1er.

Quoi qu'il en soit, la disposition doit être fondamentalement revue.

Article 6.

Chaque paragraphe ne comportant qu'un alinéa, la division en paragraphes ne se justifie pas. Les signes "§ 1er", "§ 2" et "§ 3" doivent être omis.

.../...

Article 7.

1. Au paragraphe 1er, il y a lieu de remplacer a et b par 1° et 2° et les tirets par a, b, c ...

Au paragraphe 2, alinéa 1er, a et b doivent être remplacés par 1° et 2°.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, mieux vaut écrire : "Le Ministre peut toutefois proroger le délai visé à l'alinéa 1er, 2° ...".

Articles 8 et 9.

Le Conseil d'Etat observe que dans l'article 7, § 2, alinéa 1er, 2°, il est question de "promesse d'octroi ...", que dans l'article 8, § 1er, on vise "la promesse de prime" et dans l'article 9 "la promesse d'octroi de la prime".

Il conviendrait soit de préciser ces termes s'ils visent des actes différents, soit d'uniformiser la terminologie.

Article 8.

1. Au paragraphe 2, il est prévu un mode de calcul différent selon que les travaux sont exécutés par un entrepreneur ou qu'ils sont exécutés par le demandeur.

Le Conseil d'Etat se demande si le mode de calcul prévu à l'alinéa 1er ne se rapporte pas aux travaux prévus à l'alinéa 2 et vice-versa.

2. Aux paragraphes 2 et 3, il conviendrait de préciser, si telle est bien l'intention des auteurs du projet, que ces dispositions s'appliquent tant au calcul provisoire de la prime de rénovation qu'au calcul définitif du montant de ladite prime.

Article 10.

Paragraphe 1er.

1. Les mots "normes techniques d'application à la rénovation" sont obscurs et doivent être précisés.

2. La seconde phrase vise un formulaire à compléter et à signer par le demandeur. Il y a lieu de préciser que le modèle du formulaire est arrêté par le Ministre ou de joindre en annexe à l'arrêté le modèle du formulaire.

Paragraphe 2.

A la fin de l'alinéa 1er, l'expression "au moins la moitié de l'ensemble des travaux" n'est pas claire. On peut se demander s'il ne s'agit pas de la moitié du coût de l'ensemble des travaux.

Article 11.

Paragraphe 1er.

1. La division doit se faire en 1° et 2° au lieu de a et b.

2. Les mots "Sans préjudice des dispositions du Code pénal ou de poursuites judiciaires en application de l'arrêté royal du 31 mai 1933" sont superflus et doivent donc être omis.

Paragraphe 2.

L'alinéa 1er est mal rédigé car on ne peut rembourser un montant à un article du budget.

Paragraphe 3.

La renonciation à des créances non prescrites ne peut se faire que par la loi.

La disposition doit être omise.

Article 12.

Le paragraphe 1er dispose que le fonds spécial "pourra percevoir des recettes provenant des avances récupérables, du remboursement des primes ainsi que toutes recettes liées à la politique de rénovation urbaine, des espaces verts et des terrains industriels et artisanaux".

Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier si la disposition trouve une base légale dans l'ordonnance du 11 janvier 1990 contenant le budget des recettes et dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 1990.

.../...

Au surplus, le Conseil d'Etat attire l'attention de l'Exécutif sur l'article 5 de la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires. Suivant ledit article 5, à partir de l'année budgétaire 1991, seule une loi organique pourra créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens. La même disposition précise que ces fonds ne pourront pas être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.

Article 13.

L'article doit être scindé en deux articles, l'un portant les dispositions abrogatoires et l'autre les dispositions transitoires.

D'autre part, il y a lieu d'omettre la mention de la circulaire ministérielle du 13 janvier 1989.

.../...

Le texte suivant est proposé :

"Article 13.-

Sont abrogés :

- 1° l'arrêté royal du 29 décembre 1988 relatif à l'octroi de primes pour la rénovation d'habitations situées dans la Région bruxelloise;
- 2° l'arrêté ministériel du 11 janvier 1989 portant ...

Article 14.-

A titre transitoire, l'arrêté royal du 29 décembre 1988 relatif à l'octroi de primes pour la rénovation d'habitations situées dans la Région bruxelloise, est applicable aux demandes introduites avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté".

Article 14 (devenant l'article 15).

Le texte néerlandais de l'article 14 du projet doit être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De tekst die om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is voorgelegd, is met weinig zorg, met veronachtzaming van de regels van de wetgevingstechniek (1) en van de syntaxis en op niet erg duidelijke en nauwkeurige wijze opgesteld.

Binnen de korte termijn die haar is toegemeten, kan de afdeling wetgeving in de ontworpen tekst niet de vele vormverbeteringen aanbrengen die nodig zijn.

2. Algemeen kan worden gezegd dat in het ontwerp een mengeling wordt gemaakt van de voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen die in aanmerking kunnen komen voor de renovatiepremies en van de voorwaarden voor de erkenning van de werkzaamheden waarvoor premies kunnen worden verleend.

In de tekst zelf van het ontworpen besluit moet daartussen een duidelijk onderscheid worden gemaakt.

.../...

(1) Zie de Handleiding bij de Wetgevingstechniek, toevoegsel bij het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982 onder het opschrift "codex-legistiek".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.OPSCHRIFT.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te redigeren :

"Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve betreffende de toekenning aan sommige verenigingen van premies voor de renovatie van woningen".

AANHEF.

1. Het eerste en het tweede lid dienen te vervallen omdat de wetten waarnaar ze verwijzen geen rechtsgrond opleveren voor het ontworpen besluit.

2. Het slot van het derde lid moet als volgt worden geredigeerd : "... inzonderheid op artikel 114 en artikel 115, ingevoegd door de wet van 16 juni 1989;".

3. Na het derde lid moet een vierde lid worden ingevoegd, geredigeerd als volgt :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, gegeven op 8 maart 1990;".

4. Het vijfde en het zesde lid moeten worden vervangen door een zesde lid geredigeerd als volgt :

"Gelet op het advies van de Raad van State;".

5. De overwegingen die niet nuttig zijn om de tekst te begrijpen, moeten vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.Artikel 2.

1. Overeenkomstig de voorschriften van de wetgevingstechniek dient het artikel te worden ingedeeld in 1°, 2°, 3°... in plaats van in a, b, c,

2. De Raad van State vraagt zich af of de stellers van het ontwerp in punt f, dat punt 6° wordt, ook niet willen doelen op de instellingen van openbaar nut; in dat geval zou dat uitdrukkelijk moeten worden bepaald in de tekst onder 6°.

Artikel 3.

1. Het artikel bepaalt dat de Minister een renovatiepremie kan toekennen "binnen de perken van de beschikbare kredieten die daartoe zijn ingeschreven op de begroting".

Volgens het - ongunstige - advies dat de inspecteur-generaal op 27 februari 1990 heeft gegeven, is het weliswaar moeilijk om nu de gevolgen in te schatten van de maatregelen die worden beoogd met de nieuwe verordeningbepalingen, maar kan men zich indenken dat de vastgestelde begroting ruimschoots onvoldoende zal zijn als het ontwerp wordt aangenomen zoals het nu is. Nu zijn de budgettaire beperkingen dwingende beperkingen. Er moet dus worden gezorgd voor een besluit waarvan de ramingen binnen de perken van de toegestane bedragen liggen.

.../...

De maatregelen die verder in het advies worden voorgesteld, zijn door de Executieve niet aangenomen.

De reden daarvoor is dat het, volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Minister, weinig waarschijnlijk is dat er onvoldoende kredieten zullen zijn. Die gemachtigde heeft eraan toegevoegd dat als het geval zich toch mocht voordoen, tussen de gegadigden voor een premie zou worden gekozen op basis van de chronologische volgorde waarin ze hun in artikel 4, § 1, van het ontworpen besluit bedoelde aanvraag om een premie hebben ingediend.

Dat bijkomende criterium voor het toekennen van de premies - waarvoor het nuttig zou kunnen zijn andere, meer adequate selectiecriteria in de plaats te stellen - moet uitdrukkelijk in het ontworpen besluit worden vermeld om elke betwisting te voorkomen; ook zou moeten worden uitgemaakt wat er met de aanvragen waaraan tijdens een begrotingsjaar niet is voldaan, de volgende jaren zal gebeuren.

2. In het eerste lid dient te worden geschreven "... op de begroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

3. De streepjes moeten worden vervangen door 1°, 2°, 3° ...

4. De bepaling na het derde streepje, dat 3° wordt, is vatbaar voor kritiek doordat erin staat dat de premie kan worden toegekend aan verenigingen waarvan de programma's uitsluitend bedoeld zijn voor de immigranten die er lid van zijn. Men kan zich immers vragen stellen over de verenigbaarheid van zo'n bepaling met artikel 20 van de Grondwet.

.../...

5. In de Franse tekst van het tweede lid dient er, zoals gebruikelijk, "agrément" te worden geschreven in plaats van "agréation".

Deze opmerking geldt voor het hele ontwerp.

Artikel 4.

Paragraaf 3.

Het derde lid schijnt betrekking te moeten hebben op het maximumbedrag, berekend overeenkomstig artikel 8, § 2. Het zou moeten worden ingevoegd aan het slot van paragraaf 3.

Artikel 5.

Paragraaf 3.

Het eerste lid is bijzonder onduidelijk.

De erkenning door de Minister is een eenzijdige handeling. Ze mag dus niet worden bestempeld als "een overeenkomst tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en elke vereniging, medeondertekend door een huisvestingsmaatschappij, een gemeente of een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn".

.../...

Is het de bedoeling om van een overeenkomst tussen de vereniging en de huisvestingsmaatschappij, een gemeente of een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn - want het Gewest is inderdaad geen partij bij de overeenkomst - een voorafgaande voorwaarde voor de ministeriële erkenning te maken, dan zou die voorwaarde ingevoegd moeten worden onder 5° van paragraaf 1.

Hoe het ook zij, de bepaling moet in elk geval grondig worden herzien.

Artikel 6.

Aangezien elke paragraaf maar één lid bevat, is er geen reden voor een indeling in paragrafen. De tekens "§ 1", "§ 2" en "§ 3" moeten vervallen.

Artikel 7.

1. In paragraaf 1 dienen a en b te worden vervangen door 1° en 2°, en de streepjes door a, b, c

In paragraaf 2, eerste lid, moeten a en b worden vervangen door 1° en 2°.

2. In paragraaf 2, tweede lid, schrijve men : "De Minister kan evenwel de in het eerste lid, 2°, bedoelde termijn verlengen ... van de renovatiewerken is toe te schrijven aan ...".

Artikelen 8 en 9.

De Raad van State wijst erop dat in artikel 7, § 2, eerste lid, 2°, sprake is van "toekenningsbelofte", in artikel 8, § 1, van "de belofte van de ... premie" en in artikel 9 van "de belofte van toekenning van de ... premie".

Het zou aangewezen zijn ofwel die termen nader te bepalen, indien ze doelen op verschillende handelingen, ofwel de terminologie een te maken.

Artikel 8.

1. In paragraaf 2 wordt een berekeningswijze vastgesteld die verschilt naargelang de werken uitgevoerd worden door een aannemer of door de aanvrager.

De Raad van State vraagt zich af of de berekeningswijze bepaald in het eerste lid niet de werken bedoeld in het tweede lid en omgekeerd, betreft.

2. In de paragrafen 2 en 3 zou het aangewezen zijn te preciseren - indien dat nu precies de bedoeling is van de stellers van het ontwerp - dat die bepalingen van toepassing zijn, zowel op de voorlopige berekening van de renovatiepremie als op de definitieve berekening van het bedrag van de bedoelde premie.

.../...

Artikel 10.Paragraaf 1.

1. De woorden "technische normen toepasselijk op de renovatie" zijn onduidelijk en moeten gepreciseerd worden.

2. De tweede volzin heeft betrekking op een formulier dat door de aanvrager ingevuld en ondertekend moet worden. Er zou moeten worden gepreciseerd dat het model van het formulier door de Minister wordt vastgesteld, ofwel zou het model van het formulier als bijlage bij het besluit moeten worden gevoegd.

Paragraaf 2.

De uitdrukking "ten minste de helft van de gezamenlijke werken", die voorkomt aan het slot van het eerste lid, is niet duidelijk. Men kan zich afvragen of niet de helft van de kostprijs van de gezamenlijke werken wordt bedoeld.

Artikel 11.Paragraaf 1.

1. De paragraaf moet worden ingedeeld in 1° en 2° in plaats van in a en b.

2. De woorden "Onverminderd de bepalingen van het Strafwetboek of de gerechtelijke vervolgingen in toepassing van het koninklijk besluit van 31 mei 1933" zijn overbodig en moeten vervallen.

Paragraaf 2.

Het eerste lid is slecht geredigeerd, want een bedrag kan onmogelijk terugbetaald worden op een artikel van de begroting.

Paragraaf 3.

Men kan alleen bij de wet afzien van niet-verjaarde schuldvorderingen.

De bepaling moet achterwege gelaten worden.

Artikel 12.

Paragraaf 1 bepaalt dat het bijzonder fonds "inkomsten (zal) kunnen ontvangen afkomstig uit terugvorderbare voorschotten, terugbetalingen van premies en alle inkomsten die gekoppeld zijn aan het beleid inzake stadsrenovatie, groene ruimten en terreinen ten behoeve van industrie en ambachts-nijverheid".

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten om advies te verstrekken, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de bepaling een rechtsgrond vindt in de ordonnantie van 11 januari 1990 houdende de Middelenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 1990.

Bovendien vestigt de Raad van State de aandacht van de Executieve op artikel 5 van de wet van 28 juni 1989 houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat, en tot opheffing van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten. Volgens het voornoemde artikel 5 zal, vanaf het begrotingsjaar 1991, alleen een organieke wet begrotingsfondsen kunnen oprichten door voor uitgaven, waarvan zij het voorwerp vaststelt, sommige op de Rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen. Dezelfde bepaling preciseert dat die fondsen niet kunnen worden gestijfd met kredieten van de algemene uitgavenbegroting.

Artikel 13.

Het artikel moet in twee artikelen gesplitst worden, het ene met de opheffingsbepalingen, het andere met de overgangsbepalingen.

Daarenboven moet de verwijzing naar de ministeriële omzendbrief van 13 januari 1989 vervallen.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 13.-

Opgeheven worden :

- 1° het koninklijk besluit van 29 december 1988 betreffende de toekenning van toelagen voor de renovatie van woningen gelegen in het Brusselse Gewest;

.../...

2° het ministerieel besluit van 11 januari 1989 houdende uitvoering van

Artikel 14.-

Bij wijze van overgangsmaatregel is het koninklijk besluit van 29 december 1988 betreffende de toekenning van toelagen voor de renovatie van woningen gelegen in het Brusselse Gewest, van toepassing op de aanvragen die ingediend zijn vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit".

Artikel 14 (dat artikel 15 wordt).

De Nederlandse tekst van het artikel moet als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 15.-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

La chambre était composée de

Messieurs : P. FINCOEUR,
de Heren :

C.-L. CLOSSET,
R. ANDERSEN,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. FINCOEUR.