

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.570/4
DU 11 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 16 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Il ne résulte pas du dossier communiqué au Conseil d'État que le Ministre du Budget a donné son accord sur le texte en projet.

Or, cet accord est requis en vertu de l'article 10, § 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

Observation préliminaire

Dès lors que l'avant-projet d'ordonnance remplace l'ensemble des dispositions de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, y ajoute de nouvelles dispositions, en modifie la structure et l'intitulé ⁽¹⁾, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi il n'y a pas lieu de prévoir une nouvelle ordonnance qui abroge ladite ordonnance du 7 octobre 1993 en prévoyant, le cas échéant, des mesures transitoires.

⁽¹⁾ Voir les articles 20 et 21 de l'avant-projet.

Examen de l'avant-projet

Observations générales

I. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après la "directive 2001/42/CE") impose aux États membres de soumettre à une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement comportant une enquête publique, les plans et programmes qu'elle vise.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà indiqué à plusieurs reprises ⁽²⁾, un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE est un acte qui contribue à définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets - c'est-à-dire d'actes ou de travaux - à un endroit déterminé.

En l'espèce, le texte en projet prévoit l'adoption par la commune d'un "programme de revitalisation", soumis à l'approbation du Gouvernement. Au vu de l'objet de ce programme tel que défini à l'article 5, § 2, en projet (article 5, b), de l'avant-projet à l'examen), il ne peut être contesté que ce programme consiste en un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE : ce programme comporte en effet obligatoirement, entre autres, le plan du périmètre définitif au sein duquel les opérations de revitalisation urbaine sont envisagées, la liste des immeubles concernés ainsi que la description précise des acquisitions et travaux à réaliser pour chacune des opérations du programme.

⁽²⁾ Voir notamment l'avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005 par la section de législation du Conseil d'État, sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (Doc., Parl. wall., 2005-2006, n/ 296/1, pp. 56 et sv.), ainsi que l'avis 42.042/4 donné le 22 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 20 septembre 2007 modifiant les articles 1^{er}, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant un article 42bis et modifiant les articles 1^{er}, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er}bis, 1^{er}ter, 2bis et 9bis (Doc., Parl. wall., 2006-2007, n/ 611/1, p. 55).

Il s'ensuit que la procédure d'adoption et d'approbation dudit programme doit comporter une évaluation de ses incidences sur l'environnement conforme à la directive 2001/42/CE ⁽³⁾.

Concernant la procédure d'adoption et d'approbation du programme de revitalisation urbaine, le texte en projet se borne à habiliter le Gouvernement à déterminer "les modalités d'établissement, de procédure et d'approbation du programme" ⁽⁴⁾, étant entendu qu'avant son adoption par le conseil communal, le projet de programme doit à tout le moins être soumis à l'avis d'une commission locale de développement intégré ainsi qu'aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

Le texte en projet ne met donc pas en place, lui-même, une procédure d'évaluation des incidences environnementales.

Certes, en renvoyant aux mesures particulières de publicité prévues par les articles 150 et 151 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, les dispositions précitées imposent la réalisation d'une enquête publique. Par ailleurs, le Gouvernement pourrait, sur la base de l'habilitation très - voire excessivement - large qui lui est consentie, organiser lui-même une procédure d'évaluation des incidences environnementales telle que visée par la directive 2001/42/CE. Encore la question se pose-t-elle de savoir si, en raison de son caractère substantiel, une telle formalité, ne doit pas être prévue par le législateur lui-même.

Sans avoir à répondre à cette question, il suffit de constater que le texte en projet, tel qu'il est rédigé, ne tient pas compte de ce que l'ordre juridique bruxellois comporte déjà un corps de règles autonomes destiné à assurer la transposition de la directive 2001/42/CE, à savoir l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, dont l'article 17, § 2, alinéa 1^{er} dispose que "Tout instrument législatif, réglementaire ou administratif qui prévoit l'adoption d'un plan ou d'un programme entrant dans le champ d'application de la présente ordonnance doit prévoir une procédure d'évaluation environnementale de ce plan ou de ce programme conforme à celle établie par la présente ordonnance."

⁽³⁾ Sauf à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de démontrer que les programmes concernés pourraient bénéficier des exemptions prévues par la directive elle-même, spécialement, son article 3, §§ 3 et 5.

⁽⁴⁾ Article 5, § 3, en projet (article 5, c), de l'avant-projet à l'examen).

Le texte en projet sera revu en conséquence.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, en ce qui concerne la modification ou le complément de programme tels que visés à l'article 9, § 3, en projet (article 9 de l'avant-projet à l'examen).

II. L'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, que le texte en projet envisage de modifier, a déjà été modifiée à plusieurs reprises, notamment par l'ordonnance du 20 juillet 2000. Cette dernière avait notamment pour objet d'étendre aux centres publics d'action sociale, aux organismes d'intérêt public ou aux associations sans but lucratif, le bénéfice des subventions attribuées à l'origine aux communes par l'ordonnance du 7 octobre 1993 ⁽⁵⁾.

À ce propos, dans son avis 29.891/4, donné le 17 mai 2000, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2000, la section de législation du Conseil d'État avait observé ce qui suit :

"L'article 4 de l'avant-projet suggère de compléter l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, en ce sens que les subventions dont cette ordonnance règle l'octroi seraient dorénavant accordées, non plus seulement aux communes, mais aussi «aux centres publics d'aide sociale, aux organismes d'intérêt public ou aux associations sans but lucratif».

L'attention est attirée sur ce que l'ensemble de l'ordonnance du 7 octobre 1993 - et non pas uniquement l'article 3, alinéa 2 - repose sur l'idée que seules les communes peuvent être les allocataires des subventions accordées sur la base de ses dispositions ⁽⁶⁾. Diverses autres dispositions de cette ordonnance le font expressément apparaître : ainsi en va-t-il de l'article 4, 1/, et des articles 8 à 12.

⁽⁵⁾ Voir l'article 3 de l'ordonnance du 20 juillet 2000.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance du 7 octobre 1993, "le choix de la commune, relais notamment entre le centre public d'aide sociale et la Région, s'explique par la nécessité pour celle-ci d'avoir un interlocuteur unique, vis-à-vis duquel une seule ligne de crédit de subvention recouvrira les diverses opérations sur un territoire unique" (Doc. C.R.B., A-190/1-91/92, p. 7).

Puisque les auteurs de l'avant-projet entendent ouvrir aux centres publics d'aide sociale, aux organismes d'intérêt public et aux associations sans but lucratif la possibilité d'obtenir des subventions sur la base de l'ordonnance du 7 octobre 1993, il leur faut apporter à celle-ci toutes les adaptations requises.

En outre, ils doivent préciser si ces institutions et associations peuvent bénéficier de subventions pour tous les types d'opérations qu'est susceptible de comprendre le programme de revitalisation d'un quartier, ou seulement pour certaines de ces opérations, auquel cas il faudrait déterminer lesquelles." ⁽⁷⁾

Le texte en projet se heurte à une objection identique.

En effet, l'article 2, 14/, en projet, définit les "bénéficiaires [des subventions]" comme étant "les communes, centres publics d'action sociale, organismes d'intérêt public, agences immobilières sociales ou associations sans but lucratif actives dans le cadre de la réalisation d'opérations et actions de revitalisation urbaine [...]".

Or, nombre des autres dispositions du texte en projet relatives aux subventions, ne visent que les communes ou ne sont conçues que pour s'appliquer à celles-ci. Il en va notamment ainsi de l'article 3, § 3, 1/, en projet, de l'ensemble des dispositions relatives à l'adoption du programme de revitalisation urbaine et à sa mise en oeuvre, notamment par voie d'expropriation, lequel est adopté par la commune, et de l'article 15 en projet, qui permet au Gouvernement de suppléer la commune pour une ou plusieurs des opérations de revitalisation urbaines visées à l'article 3, si la commune en fait la demande ou demeure en défaut d'adopter un programme de revitalisation urbaine.

Par ailleurs, d'autres dispositions du texte en projet témoignent, par leur seule rédaction, de la confusion opérée dans la conception-même du système prévu par le texte en projet, entre les communes et les autres bénéficiaires des subventions.

Il en va notamment ainsi de l'article 3, § 5, en projet, rédigé comme suit :

"Lorsqu'elles portent sur les infrastructures de proximité et les espaces commerciaux et productifs, les opérations immobilières visées au § 2, 1/, consistent en toute opération de réhabilitation, de construction ou de reconstruction de biens immeubles, bâtis ou non, menée par les bénéficiaires, [...] sur des immeubles qui lui appartiennent, qu'elle acquiert ou qui appartiennent au centre d'action sociale [...]".

⁽⁷⁾ Doc., Cons. R.B.C., 1999-2000 n/ A-112/1, p. 7.

Par conséquent, une observation similaire à celle faite dans l'avis 29.891/4 précité doit être faite, *mutatis mutandis*, à l'égard de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

III. Certaines dispositions du texte en projet relatives à l'octroi des subventions comportent des habilitations au Gouvernement qui ne sont pas admissibles, soit parce qu'elles sont excessivement larges, soit parce qu'elles permettent au Gouvernement de décider au cas par cas d'un élément déterminant pour l'attribution de la subvention. Il en va essentiellement ainsi de l'article 8, alinéa 1^{er}, en projet, de l'article 9, § 1^{er}, en projet, de l'article 12, § 1^{er}, en projet, et de l'article 13, § 1^{er}, en projet.

Afin de garantir le respect de la répartition des compétences et des pouvoirs entre le législateur et le pouvoir exécutif, afin également de garantir le respect du principe d'égalité entre tous les bénéficiaires des subventions, ainsi que la sécurité juridique et le caractère prévisible de la règle de droit applicable, en termes notamment d'actes et travaux subventionnables, et de montant ou de taux de la subvention octroyée, il convient que le législateur donne à l'ordonnance un caractère organique et définisse lui-même les éléments essentiels ou les critères à mettre en oeuvre par le Gouvernement pour déterminer les règles d'attribution et de calcul des subventions concernées.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence ⁽⁸⁾.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Aux 1/ et 15/, ces deux dispositions se réfèrent à un concept nouveau, à savoir "la Zone de Revitalisation Urbaine", qui n'existera dans le CoBAT qu'à la suite de l'adoption de l'avant-projet d'ordonnance "modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire en vue de consacrer le principe de l'observation urbaine" au sujet duquel a été donné le 26 mai 2008, l'avis 44.379/4.

⁽⁸⁾ Voir, dans le même esprit, l'avis 21.560/8, donné le 19 mai 1992 par la section de législation du Conseil d'État, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers (Doc., Cons. R.B.C., n/A-190/1, pp.17 à 19).

Le Gouvernement doit veiller à une entrée en vigueur harmonieuse des deux ordonnances.

Article 5

Sous réserve de l'observation préliminaire, l'attention est attirée sur ce que l'article 5 de l'ordonnance contient déjà un paragraphe 3. Sans doute l'intention du Gouvernement est-elle de remplacer ce paragraphe par le paragraphe en projet, comme semble l'indiquer le commentaire de la disposition.

Article 8

1. À l'alinéa 1^{er} de l'article 8 en projet, il y a lieu de remplacer les mots "La Région" par les mots "Le Gouvernement".

2. L'alinéa 2 de l'article 8 en projet ne modifie en rien l'ordonnancement juridique. Il sera donc omis ⁽⁹⁾.

Article 9

Outre ce qui a été dit à l'observation générale I, l'habilitation conférée au Gouvernement par le paragraphe 3, dernier membre de phrase, de l'article 9 en projet, est excessivement large. Il appartient au législateur de définir les éléments essentiels du régime dérogatoire qu'il entend mettre en place.

Article 15

1. Sous le paragraphe 4, le renvoi à l'article 11, 1/, est erroné.

⁽⁹⁾ En ce sens, voir l'avis 29.891/4, donné le 17 mai 2000 par la section de législation du Conseil d'État, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2000 modifiant l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers (Doc., Cons. R.B.C., 1999-2000, n/ A-112/1, p. 9).

2. Le paragraphe 5 de l'article 15 en projet habilite le Gouvernement bruxellois à préciser différentes modalités et obligations "si nécessaire en dérogeant aux dispositions de la présente ordonnance".

Cette habilitation est excessivement large, sa mise en oeuvre reviendrait, en violation de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à suspendre l'ordonnance ou à dispenser de son exécution.

En effet, s'il est concevable que le pouvoir exécutif soit habilité à mettre en place, pour certaines hypothèses précises, un régime spécifique différent du régime général organisé par le législateur, il appartient toutefois au législateur de définir lui-même les éléments essentiels de ce régime spécifique dérogatoire.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

Article 17

1. L'article 17, § 1^{er}, en projet, dispose que pour qu'un programme quadriennal puisse faire l'objet de subventions, le bénéficiaire doit "s'engager contractuellement" à respecter certaines conditions et obligations en matière de "logement assimilé au logement social".

À ce propos, le Conseil d'État a déjà rappelé qu'il n'est pas admissible de fixer par la voie conventionnelle les éléments essentiels d'un régime de subvention. Celle-ci est en effet un mode d'action unilatérale de l'administration, même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi peuvent être précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique ⁽¹⁰⁾. Le texte en projet ne peut donc prévoir

⁽¹⁰⁾ Voir notamment l'avis 33.745/4, donné le 30 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret-cadre de la Communauté française du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène (Doc., Parl. Com. fr., 2002-2003, n/ 359/1, p. 48); l'avis 36.678/4, donné le 22 mars 2004, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 mai 2004 relatif aux centres d'archives privées en Communauté française de Belgique (Doc., Parl. Com. fr., 2003-2004, n/ 536/1, p. 19); l'avis 39.057/4, donné le 6 octobre 2005, sur un projet devenu l'arrêté 2005/504 du Collège de la Commission communautaire française du 10 novembre 2005 portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale.

qu'une des conditions essentielles d'obtention des subventions dont il prévoit l'octroi, résidera dans un engagement contractuel du bénéficiaire.

En revanche, il doit prévoir les conditions qui s'imposent aux bénéficiaires pour recevoir la subvention.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. La section de législation du Conseil d'État a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, alinéa 1^{er}, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 8, alinéa 1^{er}, 36, § 1^{er}, et 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, s'opposent à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration.

Par conséquent, à l'article 17, § 1^{er}, 2/, les mots "ou le ministre" seront omis.

3. Le paragraphe 3 de l'article 17 en projet met en place un système dans lequel, si le bénéficiaire de la subvention ne respecte pas les conditions d'octroi de celle-ci, telles que décrites au paragraphe 1^{er} du même article, et à défaut d'"accord à l'amiable" portant sur le remboursement du montant des subventions en cause, "la Région"⁽¹¹⁾ est "en droit de défalquer ce montant, à raison d'un quart par année, des subventions dues aux bénéficiaires au titre de la rénovation urbaine", étant entendu par ailleurs, que "les montants sont adaptés en fonction de l'évolution de l'indice des prix de la construction".

Ce système n'est pas conforme à l'article 13, 1/, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, qui impose au bénéficiaire d'une subvention qui ne respecte pas les conditions d'octroi de celle-ci de rembourser son montant sans délai⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ C'est en réalité le Gouvernement qui doit être visé, et non "la Région".

⁽¹²⁾ Cette loi est entrée en vigueur à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale le 1^{er} janvier 2006, en vertu de l'arrêté royal du 18 mars 2004.

Le paragraphe 3 en projet sera omis.

4. Le paragraphe 4 en projet rappelle le pouvoir général d'exécution attribué au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

À ce propos, de deux choses l'une :

- 1/ soit l'auteur de l'avant-projet entend simplement rappeler le pouvoir d'exécution ainsi conféré au Gouvernement; le paragraphe 4 en projet est alors inutile et sera omis;
- 2/ soit l'auteur de l'avant-projet entend attribuer au Gouvernement des pouvoirs précis; le paragraphe 4 en projet doit alors être revu afin de mentionner avec précision quelles sont ces attributions.

Article 20

La phrase liminaire de la disposition à l'examen sera omise ⁽¹³⁾.

Observations finales

1. L'arrêté de présentation fait défaut.

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Il est renvoyé à l'observation préliminaire.

⁽¹⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 57.3, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [11 juin 2008].

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.570/4
VAN 11 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 16 mei 2008 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "tot wijziging van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Uit het aan de Raad van State bezorgde dossier blijkt niet dat de akkoordbevinding van de Minister van Begroting in verband met de ontworpen tekst voorhanden is.

Deze akkoordbevinding is evenwel vereist krachtens artikel 10, § 1, 2/, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak.

De steller van het voorontwerp hoort erop toe te zien dat het voorgeschreven vormvereiste vervuld wordt.

Voorafgaande opmerking

Doordat het voorontwerp van ordonnantie de bepalingen van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken in hun geheel vervangt, de ordonnantie aanvult, de structuur en het opschrift ⁽¹⁾ ervan wijzigt, is het de afdeling wetgeving niet duidelijk om welke redenen er geen nieuwe ordonnantie hoeft te komen die de genoemde ordonnantie van 7 oktober 1993 opheft en, in voorkomend geval, overgangsmaatregelen vaststelt.

⁽¹⁾ Zie de artikelen 20 en 21 van het voorontwerp.

Onderzoek van het voorontwerp

Algemene opmerkingen

I. Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna te noemen "richtlijn 2001/42/EG") legt aan de lidstaten de verplichting om de plannen en programma's waarop ze betrekking heeft te onderwerpen aan een milieubeoordelingsprocedure met daarin een openbaar onderzoek.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds verschillende malen heeft aangegeven ⁽²⁾, is een "plan" of een "programma" in de zin van richtlijn 2001/42/EG een handeling die ertoe bijdraagt het kader te omschrijven waarin de tenuitvoerlegging van projecten - dit wil zeggen handelingen of werken - op een bepaalde plaats kan worden toegestaan.

In casu voorziet de ontworpen tekst in de vaststelling door de gemeente, van een "programma voor stedelijke herwaardering", dat ter goedkeuring aan de regering wordt voorgelegd. Gelet op de inhoud van dit programma zoals die in het ontworpen artikel 5, § 2 (artikel 5, b) is omschreven, kan niet worden betwist dat het gaat om een plan of een programma in de zin van richtlijn 2001/42/EG : dit programma moet immers, onder meer, verplicht bevatten : het plan van de definitieve perimeter waarin men van zins is aan stadsherwaardering te doen, de lijst van de betrokken onroerende goederen alsook de nauwkeurige beschrijving van de uit te voeren aankopen en werken voor elk project dat deel uitmaakt van het programma.

⁽²⁾ Zie inzonderheid advies 39.442/2/4, gegeven op 19 december 2005 door de afdeling wetgeving van de Raad van State, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 23 februari 2006 betreffende de prioritaire acties voor de toekomst van Wallonië (Gedr. St., Parl. wall., 2005-2006, nr. 296/1, blz. 56 en volgende), alsook advies 42.042/4, gegeven op 22 januari 2007 over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van het Waals Gewest van 20 september 2007 tot wijziging van de artikelen 1, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 en 181 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot invoeging van artikel 42bis en tot wijziging van artikelen 1, 4 en 10 van het decreet van 11 maart 2004 betreffende de ontsluitingsinfrastructuur voor economische bedrijvigheid en tot invoeging van de artikelen 1bis, 1ter, 2bis en 9bis (Gedr. St., Parl. wall., 2006-2007, nr. 611/1, blz. 55).

Hieruit volgt dat de procedure tot vaststelling en goedkeuring van het genoemde programma een milieubeoordeling moet omvatten overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG ⁽³⁾.

In verband met de procedure tot vaststelling en goedkeuring van het programma voor stadsherwaardering beperkt de ontworpen tekst er zich toe de regering te machtigen de "modaliteiten voor de opmaak, de procedure en de goedkeuring van het programma" ⁽⁴⁾ te bepalen, met dien verstande dat het ontwerpprogramma, vóór het door de gemeenteraad wordt goedgekeurd, op zijn minst voor advies moet worden voorgelegd aan een plaatselijke commissie voor geïntegreerde ontwikkeling en getoetst moet worden aan de bijzondere bekendmakingsmaatregelen zoals bedoeld in de artikelen 150 en 151 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

De ontworpen tekst stelt dus zelf geen milieubeoordelingsprocedure in.

Weliswaar schrijven de voornoemde bepalingen een openbaar onderzoek voor doordat ze verwijzen naar de bijzondere bekendmakingsmaatregelen zoals bedoeld in de artikelen 150 en 151 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening. Bovendien zou de regering, op basis van de zeer - en zelfs buitensporig - ruime machtiging die haar wordt verleend, zelf een milieubeoordelingsprocedure kunnen organiseren zoals bedoeld in richtlijn 2001/42/EG. De vraag rijst evenwel of een zodanig vormvereiste, wegens zijn substantiële aard, niet door de wetgever zelf moet worden vastgesteld.

Zonder dat men op deze vraag hoeft te antwoorden, is het voldoende op te merken dat in de ontworpen tekst, zoals hij geredigeerd is, geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat de Brusselse rechtsordening reeds een samenstel van op zichzelf staande bepalingen omvat dat bestemd is om richtlijn 2001/42/EG om te zetten, namelijk de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde plannen en programma's, waarvan artikel 17, § 2, eerste lid, bepaalt dat "elk wettelijk, verordenend of bestuursrechtelijk instrument dat voorziet in de vaststelling van een plan

⁽³⁾ Tenzij de steller van het voorontwerp kan aantonen dat voor de betrokken programma's de uitzonderingen kunnen gelden waarin de richtlijn zelf, inzonderheid artikel 3, lid 3 en lid 5, voorziet.

⁽⁴⁾ Het ontworpen artikel 5, § 3 (artikel 5, c), van het onderzochte voorontwerp).

of programma dat onder de werkingssfeer van deze ordonnantie valt, (...) tevens (moet) voorzien in een procedure voor de milieubeoordeling van dit plan of programma overeenkomstig de procedure die in deze ordonnantie is vastgesteld."

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor wijziging of aanvulling van het programma, zoals bedoeld in het ontworpen artikel 9, § 3 (artikel 9 van het onderzochte voorontwerp).

II. De ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken, waarvan de ontworpen tekst de wijziging beoogt, is reeds meermalen gewijzigd, inzonderheid bij de ordonnantie van 20 juli 2000. Deze had meer bepaald tot doel de subsidies die bij de ordonnantie van 7 oktober 1993 oorspronkelijk aan de gemeenten werden uitgekeerd, ook toe te kennen aan openbare centra voor maatschappelijk welzijn, instellingen van openbaar nut of verenigingen zonder winstoogmerk ⁽⁵⁾.

In dit verband heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies 29.891/4, gegeven op 17 mei 2000 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 20 juli 2000, het volgende opgemerkt :

"In artikel 4 van het voorontwerp wordt voorgesteld artikel 3, tweede lid, van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van herwaardering van de wijken zo aan te vullen dat de subsidies waarvan de toekenning in die ordonnantie wordt geregeld, voortaan niet meer alleen aan de gemeenten, maar ook «aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de organismen van openbaar nut of de verenigingen zonder winstoogmerk» worden toegekend.

De aandacht wordt erop gevestigd dat de hele ordonnantie van 7 oktober 1993 - en niet alleen artikel 3, tweede lid - steunt op de uitgangstelling dat alleen de gemeenten de subsidies kunnen genieten die op grond van de bepalingen van de

⁽⁵⁾ Zie artikel 3 van de ordonnantie van 20 juli 2000.

ordonnantie worden toegekend ⁽⁶⁾. Dat wordt in verschillende bepalingen van deze ordonnantie uitdrukkelijk weergegeven : onder meer in artikel 4, 1/, en in de artikelen 8 tot 12.

Aangezien de stellers van het voorontwerp het ook voor openbare centra voor maatschappelijk welzijn, voor instellingen van openbaar nut en voor verenigingen zonder winstoogmerk mogelijk willen maken om subsidies te krijgen op grond van de ordonnantie van 7 oktober 1993, moeten zij in die ordonnantie alle vereiste aanpassingen aanbrengen.

Bovendien moeten ze preciseren of die instellingen en verenigingen subsidies kunnen krijgen voor alle soorten projecten die passen in het programma voor de herwaardering van een wijk, of alleen voor sommige van die projecten, in welk geval bepaald moet worden voor welke." ⁽⁷⁾

De ontworpen tekst stuit op hetzelfde bezwaar.

Het ontworpen artikel 2, 14/, omschrijft immers de "begunstigden [van de subsidies]" als "de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, instellingen van openbaar nut, sociale verhuurkantoren of verenigingen zonder winstoogmerk die actief zijn in het kader van de uitvoering van projecten en handelingen in verband met stedelijke herwaardering [...]".

Welnu, tal van andere bepalingen van de ontworpen tekst betreffende de subsidies hebben alleen op de gemeenten betrekking of zijn slechts opgevat om op de gemeenten van toepassing te zijn. Dit is inzonderheid het geval met het ontworpen artikel 3, § 3, 1/, met alle bepalingen omtrent de vaststelling van het programma voor stadsherwaardering en de tenuitvoerlegging ervan, inzonderheid bij wege van onteigening, welk programma door de gemeente wordt vastgesteld, en met het ontworpen artikel 15, dat de regering toestaat in de plaats van de gemeente te treden voor één of meer herwaarderingsprojecten als bedoeld in artikel 3, wanneer de gemeente erom verzoekt of verzuimt een programma voor stadsherwaardering vast te stellen.

⁽⁶⁾ Voetnoot 1 van het geciteerde advies : In de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 7 oktober 1993 staat het volgende te lezen : "De gemeente is het aflossingspunt tussen onder meer het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en het Gewest : dit verklaart dat voor haar gekozen werd als enige gesprekspartner aan wie één kredietlijn voor subsidies toegekend wordt om de verschillende projecten op één enkel grondgebied te dekken." (Gedr. St., BHR, A-190/1-91/92, blz. 7).

⁽⁷⁾ Gedr. St., BHR, 1999-2000, nr. A-112/1, blz. 7.

Daarenboven blijkt uit de loutere redactie van andere bepalingen van de ontworpen tekst dat bij het uitdenken zelf van het systeem waarin de ontworpen tekst voorziet, de gemeenten met de overige begunstigden van subsidies zijn verward.

Dit is inzonderheid het geval met het ontworpen artikel 3, § 5, luidende :

"Vastgoedprojecten die verband houden met de buurtinfrastructuren en met de commerciële en productieve ruimten, zoals bedoeld in §2, 1', omvatten ieder project met het oog op de vernieuwing, de bouw of de reconstructie van al dan niet bebouwde onroerende goederen, gevoerd door de begunstigden, [...], met betrekking tot onroerende goederen die haar toebehoren, die zij verwerft of die toebehoren aan het centrum voor maatschappelijk welzijn [...]".

Bijgevolg moet *mutatis mutandis* over het onderzochte voorontwerp van ordonnantie een soortgelijke opmerking worden gemaakt als in het voornoemde advies 29.891/4.

III. Sommige bepalingen van de ontworpen tekst betreffende de toekenning van subsidies bevatten machtigingen aan de regering die niet aanvaardbaar zijn, ofwel omdat ze buitensporig ruim zijn, ofwel omdat ze de regering in staat stellen geval per geval te beslissen over een gegeven dat bij de toekenning van de subsidie doorslaggevend is. Dit geldt in hoofdzaak voor het ontworpen artikel 8, eerste lid, het ontworpen artikel 9, § 1, het ontworpen artikel 12, § 1, en het ontworpen artikel 13, § 1.

Om de verdeling van de bevoegdheden en van de gezagsuitoefening tussen de wetgever en de uitvoerende macht in acht te nemen, om de naleving van het beginsel van gelijkheid van alle begunstigden van subsidies te garanderen, alsmede de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid van de toepasselijke rechtsregel, inzonderheid wat betreft subsidieerbare handelingen en werken, alsook bedrag en percentage van de toegekende subsidie, moet de wetgever aan de ordonnantie een organiek karakter geven en zelf de hoofdbestanddelen of de door de regering toe te passen criteria bepalen om de regels voor de toekenning en de berekening van de betrokken subsidies vast te stellen.

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien en aangevuld ⁽⁸⁾.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

In 1/ en 15/ wordt verwezen naar een nieuw begrip, namelijk "het stedelijk herwaarderingsgebied", dat pas in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening zal staan nadat het voorontwerp van ordonnantie "houdende wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening met het oog het beginsel van de stadsobservatie te bekrachtigen", waarover op 26 mei 2008 advies 44.379/4 is uitgebracht, zal zijn aangenomen.

De regering moet erover waken dat de data van inwerkingtreding van de beide ordonnanties op elkaar zijn afgestemd.

Artikel 5

Onder voorbehoud van de voorafgaande opmerking, wordt de aandacht erop gevestigd dat artikel 5 van de ordonnantie reeds een paragraaf 3 bevat. Het is wellicht de bedoeling van de regering die paragraaf te vervangen door de ontworpen paragraaf, zoals in de bespreking van het artikel aangegeven lijkt te worden.

⁽⁸⁾ Zie, in dezelfde geest, advies 21.560/8, gegeven op 19 mei 1992 door de afdeling wetgeving van de Raad van state, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken (Gedr. St., BHR, nr. A-190/1, blz. 17 tot 19).

Artikel 8

1. In het eerste lid van het ontworpen artikel 8 moeten de woorden "Het Gewest" vervangen worden door de woorden "De regering".

2. Het tweede lid van het ontworpen artikel 8 wijzigt niets aan de rechtsordening. Het moet dus vervallen ⁽⁹⁾.

Artikel 9

Los van wat gezegd is in algemene opmerking I, is de machtiging die bij paragraaf 3 van het ontworpen artikel 9 aan de regering wordt toegekend met de woorden "volgens door haar vast te stellen modaliteiten", veel te ruim. Het staat aan de wetgever de hoofdbestanddelen van de afwijkende regeling die hij wil invoeren, vast te stellen.

Artikel 15

1. In paragraaf 4 is de verwijzing naar artikel 11, 1/, fout.

2. Paragraaf 5 van het ontworpen artikel 15 machtigt de Brusselse regering verschillende nadere regels te geven en verplichtingen op te leggen "indien nodig in afwijking van de bepalingen van deze ordonnantie".

⁽⁹⁾ Zie in die zin advies 29.891/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 17 mei 2000 heeft uitgebracht over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 juli 2000 tot wijziging van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken (Gedr. st., BHR, 1999-2000, nr. A-112/1, blz. 9).

Die machtiging is buitensporig ruim, de uitvoering ervan zou neerkomen op schorsing of vrijstelling van uitvoering van de ordonnantie. Dat zou een schending zijn van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Immers, ook al is het denkbaar dat de uitvoerende macht gemachtigd wordt om in een aantal welbepaalde gevallen een specifieke regeling in te voeren die verschilt van de algemene regeling die de wetgever in het leven heeft geroepen, toch behoort de wetgever zelf de hoofdbestanddelen van die specifieke afwijkende regeling vast te stellen.

De ontworpen regeling moet dienovereenkomstig worden herzien en aangevuld.

Artikel 17

1. Het ontworpen artikel 17, § 1, bepaalt dat een vierjarenprogramma in aanmerking komt voor subsidiëring als de begunstigde zich er "contractueel toe verbindt" een aantal voorwaarden en verplichtingen op het gebied van "met sociale woningen gelijkgestelde woningen" in acht te nemen.

Wat dat betreft heeft de Raad van State er reeds herhaaldelijk op gewezen dat de hoofdbestanddelen van een subsidieregeling niet bij wege van een overeenkomst mogen worden vastgesteld. Het toekennen van subsidies is immers een eenzijdige handeling van de overheid, zelfs als de vollediger omschrijving van het doel ervan of bepaalde regels voor de toekenning ervan eventueel verduidelijkt worden in wederzijds bindende, aanvullende akten⁽¹⁰⁾. De ontworpen tekst mag dus niet bepalen dat één van de noodzakelijke voorwaarden om de subsidies te genieten waarin hij voorziet, een contractuele verbintenis van de begunstigde is.

⁽¹⁰⁾ Zie onder meer advies 33.745/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 30 oktober 2002 heeft uitgebracht over een voorontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet van de Franse Gemeenschap van 10 april 2003 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de beroepssector van de Podiumkunsten (Gedr. st., Parl. Fr. Gem. 2002-2003, nr. 359/1, blz. 48); advies 36.678/4, dat op 22 maart 2004 is uitgebracht over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap van 12 mei 2004 "relatif aux centres d'archives privées en Communauté française de Belgique" (Gedr. st., Parl. Fr. Gem., 2003-2004, nr. 536/1, blz. 19); advies 39.057/4, uitgebracht op 6 oktober 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot besluit 2005/504 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 10 november 2005 houdende uitvoering van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 13 mei 2004 met betrekking tot de sociale samenhang.

Daarentegen moet in de tekst bepaald worden aan welke voorwaarden de begunstigden moeten voldoen om de subsidie te krijgen.

De ontworpen regeling moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft bij herhaling gezegd dat de artikelen 20, 68, eerste lid, 69 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die bij de artikelen 8, eerste lid, 36, § 1 en 40, § 1 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, van toepassing zijn verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, eraan in de weg staan dat de wetgever rechtstreeks bepaalde uitvoeringstaken toekent aan een minister of het overheidsbestuur.

De woorden "of de Minister" in artikel 17, § 1, 2/ moeten bijgevolg vervallen.

3. Paragraaf 3 van het ontworpen artikel 17 voert een stelsel in waarbij "het Gewest"⁽¹¹⁾, wanneer de begunstigde van de subsidie de voorwaarden voor de toekenning daarvan, zoals beschreven in paragraaf 1 van hetzelfde artikel, niet in acht neemt, en zo er geen "overeenkomst in der minne" wordt bereikt aangaande de terugbetaling van het bedrag van de betrokken subsidies "het recht (heeft) om deze bedragen ten belope van één kwart per jaar, af te trekken van de aan de begunstigde verschuldigde subsidies voor de stadsvernieuwing" waarbij bovendien "de bedragen (aangepast worden) aan de evolutie van de index van de bouwprijzen".

Dat stelsel is niet in overeenstemming met artikel 13, 1/, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, welk artikel de begunstigde van een subsidie die de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie is toegekend, verplicht dat bedrag onmiddellijk terug te betalen⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Eigenlijk moet er "de regering" staan, en niet "het Gewest".

⁽¹²⁾ Die wet is krachtens het koninklijk besluit van 18 maart 2004, op 1 januari 2006 in werking getreden ten aanzien van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De ontworpen paragraaf 3 moet vervallen.

4. De ontworpen paragraaf 4 brengt de algemene uitvoeringsbevoegdheid in herinnering die aan de Regering is toegekend bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Wat dat betreft zijn er twee mogelijkheden :

- 1/ ofwel wil de steller van het voorontwerp de aldus aan de regering verleende uitvoeringsbevoegdheid gewoon in herinnering brengen; de ontworpen paragraaf 4 is dan overbodig en moet vervallen;
- 2/ ofwel wil de steller van het voorontwerp de regering welomschreven bevoegdheden toekennen; in dat geval moet de ontworpen paragraaf 4 zo worden herzien dat duidelijk wordt aangegeven om welke bevoegdheden het gaat.

Artikel 20

De inleidende zin van de voorliggende bepaling moet vervallen ⁽¹³⁾.

Slotopmerkingen

1. Het indieningsbesluit ontbreekt.

2. Er is geen reden om een artikel in te delen in paragrafen wanneer elk van deze paragrafen slechts één lid bevat ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Verwezen wordt naar de voorafgaande opmerking.

⁽¹⁴⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling 57.3, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl [11 juni 2008].

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE