



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.955/1
van 8 maart 2016

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende uitvoering
van de ordonnantie van
8 oktober 2015 houdende
algemene regels betreffende de
inhouding, de terugvordering
en de niet-vereffening van
subsidies op het vlak van
werkgelegenheid en economie'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.955/1
du 8 mars 2016

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance du
8 octobre 2015 portant des
règles générales relatives à la
rétention, au recouvrement et à
la non-liquidation des
subventions en matière
d'emploi et d'économie'

Op 10 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Tewerkstelling, Economie en Brandbestrijding en Dringende medische Hulp, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende uitvoering van de ordonnantie van 8 oktober 2015 houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2016.

*

Le 10 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance du 8 octobre 2015 portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 mars 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mars 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot uitvoering van de ordonnantie van 8 oktober 2015 ‘houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie’.

3. De rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp, dat het protocol tussen de directeurs-generaal van de Algemene Directies Brussel Economie en Werkgelegenheid en van Brussel Fiscaliteit betreft, wordt geboden door artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ dat bepaalt dat de artikelen 68, eerste lid, 69, 70, 72 en 73 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) mede van toepassing zijn op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 68, eerste lid, BWHI bepaalt dat “[o]nverminderd de bepalingen van deze wet, (...) elke Regering haar werkwijze [regelt]”.

De overige bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 4, 5 of 24 van de ordonnantie van 8 oktober 2015.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

Artikelen 9, 12 en 14

4. In de artikelen 9, § 1, 12 en 14 van het ontwerp is sprake van “werkdagen”. In artikel 1 van het ontwerp behoort, omwille van de rechtszekerheid, het begrip “werkdag” te worden gedefinieerd, zodat duidelijkheid bestaat over welke dagen niet in aanmerking komen voor de berekening van de in die bepalingen vermelde termijnen.¹

¹ *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 95, a), en voetnoot 98.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Er werd met betrekking tot het ontworpen besluit een gendertest uitgevoerd zoals bedoeld in artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Er moet van het vervuld zijn van die vormvereiste nog melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp. Dat dient te gebeuren in een nieuw lid van de aanhef dat in de plaats moet komen van het huidige derde en vierde lid, waarin wordt verwezen naar de bepalingen die de betrokken test voorschrijven. Van die bepalingen moet evenwel geen melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

6. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën, dient de datum van het advies te worden gewijzigd in “16 november 2015”.

Artikel 4

7. In artikel 4 van het ontwerp is sprake van “de beroepen als bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie” (in de Franse versie: “des recours visés à l’article 4 de l’ordonnance”). Het is raadzaam de gehanteerde terminologie in overeenstemming te brengen met de ordonnantie van 8 oktober 2015 en de overige bepalingen van het ontwerp en te spreken van “de bezwaarschriften als bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie” (in de Franse versie: “des requêtes visées à l’article 4 de l’ordonnance”).

Artikel 10

8. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat de begunstigde die een bezwaarprocedure instelde, weliswaar kan vragen om gehoord te worden (eerste lid), maar dat de bevoegde ambtenaar dit verzoek enkel inwilligt “indien uit een hoorzitting elementen in feite of in rechte kunnen voortvloeien die nuttig zijn voor zijn beslissing” (tweede lid). In het andere geval wordt de indiener van het bezwaar niet gehoord.

Deze bepaling is niet in overeenstemming met artikel 4, derde lid, van de ordonnantie van 8 oktober 2015, luidens hetwelk de begunstigde in het bezwaarschrift uitdrukkelijk kan verzoeken om gehoord te worden. De ordonnantie bevat geen enkele aanwijzing dat het recht om gehoord te worden afhankelijk kan worden gesteld van bijkomende voorwaarden, zoals een voorafgaande appreciatie van het nut ervan door de bevoegde ambtenaar. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden.

9. Artikel 10, vierde lid, van het ontwerp betreft de hypothese dat de bezwaarindiener “zonder geldige, vooraf meegedeelde reden verstek laat gaan”. Anders dan in de Franse versie (“le bénéficiaire ne se présente pas”) wordt in de Nederlandse versie van het ontwerp een begrip gehanteerd dat in het (straf)procesrecht een specifieke betekenis heeft. Het verdient aanbeveling om de Nederlandse versie nauwer af te stemmen op de Franse versie.

Artikel 11

10. Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp is een bezwaarschrift onontvankelijk indien het “niet de gegevens bevat als bedoeld in artikel 4, eerste lid, 2° van de ordonnantie”. Allicht is het de bedoeling van de auteur van het ontwerp om te verwijzen naar artikel 4, tweede lid, van de ordonnantie, dat de gegevens bepaalt die het bezwaarschrift minstens moet bevatten.

Artikel 12

11. Gelet op de Franse versie van het ontwerp waarin sprake is van “la réception” en het gegeven dat artikel 8 van het ontwerp in diverse vormen voor het indienen van een bezwaarschrift voorziet, is het aangewezen om in de Nederlandse versie het woord “inontvangstneming” te vervangen door “ontvangst”.

Artikel 15

12. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt de datum van inwerkingtreding van de ordonnantie van 8 oktober 2015 en van het voor advies voorgelegde besluit.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan in het besluit te verduidelijken op welke wijze de ordonnantie en het besluit uitwerking zullen hebben in de tijd. In het bijzonder verdient het aanbeveling in een uitdrukkelijke (overgangs)regeling te voorzien voor de subsidies die werden verleend vóór de inwerkingtreding van deze bepalingen, en waarop in beginsel de artikelen 92 tot 95 van de organieke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ van toepassing zijn.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'ordonnance du 8 octobre 2015 'portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie'.

3. L'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', qui dispose que les articles 68, alinéa 1^{er}, 69, 70, 72 et 73 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI) sont applicables à la Région de Bruxelles-Capitale, procure un fondement juridique à l'article 5 du projet, qui concerne le protocole conclu entre les directeurs généraux des Directions générales de Bruxelles Économie et Emploi et de Bruxelles Fiscalité. L'article 68, alinéa 1^{er}, LSRI dispose que « [s]ans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement ».

Les autres dispositions du projet trouvent un fondement juridique dans les articles 4, 5 ou 24 de l'ordonnance du 8 octobre 2015.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

Articles 9, 12 et 14

4. Les articles 9, § 1^{er}, 12 et 14 du projet font état de « jours ouvrables ». Dans un souci de sécurité juridique, il convient de définir, à l'article 1^{er} du projet, la notion de « jour ouvrable », de sorte qu'il apparaisse clairement quels jours n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des délais mentionnés dans ces dispositions².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Le test de genre visé à l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 95, a), et note de bas de page 98.

Capitale' a été réalisé en ce qui concerne l'arrêté en projet. L'accomplissement de cette formalité devra encore être mentionné dans le préambule du projet, à savoir dans un nouvel alinéa du préambule qui se substituera aux troisième et quatrième alinéas actuels, qui font référence aux dispositions prescrivant le test concerné. Il n'y a cependant pas lieu de mentionner ces dispositions dans le préambule du projet.

6. Dans l'alinéa du préambule visant l'avis de l'inspecteur des Finances, il convient de modifier la date de l'avis en « 16 novembre 2015 ».

Article 4

7. L'article 4 du projet fait mention « des recours visés à l'article 4 de l'ordonnance » dans la version néerlandaise « de beroepen als bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie ». Il est indiqué d'aligner la terminologie utilisée sur l'ordonnance du 8 octobre 2015 et les autres dispositions du projet et de mentionner « des requêtes visées à l'article 4 de l'ordonnance » (dans le texte néerlandais : « de bezwaarschriften als bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie »).

Article 10

8. L'article 10 du projet dispose que si le bénéficiaire qui a engagé une procédure de réclamation peut demander à être entendu (alinéa 1^{er}), il n'en demeure pas moins que le fonctionnaire compétent ne fait droit à cette demande que « si l'audition est susceptible d'apporter des éléments [de fait ou de droit] utiles à sa prise de décision » (alinéa 2). Dans le cas contraire le réclamant n'est pas entendu.

Cette disposition n'est pas conforme à l'article 4, alinéa 3, de l'ordonnance du 8 octobre 2015, aux termes duquel le bénéficiaire peut expressément demander dans la requête d'être entendu. L'ordonnance ne contient aucun élément qui permet de subordonner le droit d'être entendu à des conditions supplémentaires, comme une appréciation préalable de son utilité par le fonctionnaire compétent. L'article 10, alinéa 2, du projet ne peut, par conséquent, se concrétiser.

9. L'article 10, alinéa 4, du projet concerne l'hypothèse selon laquelle le réclamant « ne se présente pas (...) sans motif valable communiqué préalablement ». À l'inverse de la version française (« le bénéficiaire ne se présente pas »), la version néerlandaise du projet utilise une notion qui a une signification spécifique dans le droit de la procédure (pénale). Il est recommandé de mieux aligner la version néerlandaise sur la version française.

Article 11

10. Conformément à l'article 11 du projet, une requête est irrecevable si elle « omet de reprendre les éléments visés à l'article 4, alinéa premier (lire : 1^{er}), 2^o, de l'ordonnance ». Sans doute l'auteur du projet entend-il viser l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance, qui détermine les éléments que la requête doit au moins contenir.

Article 12

11. Compte tenu de la version française du projet qui fait état de « la réception » et du fait que l'article 8 du projet prévoit diverses formes d'introduction d'une requête, il est recommandé de remplacer, dans la version néerlandaise, le mot « inontvangstneming » par le mot « ontvangst ».

Article 15

12. L'article 15 du projet fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 octobre 2015 et de l'arrêté soumis pour avis.

Les auteurs du projet seraient bien avisés de préciser dans l'arrêté de quelle manière l'ordonnance et l'arrêté produiront leurs effets dans le temps. Plus particulièrement, il est recommandé de prévoir un régime (transitoire) explicite pour les subventions qui ont été accordées avant l'entrée en vigueur de ces dispositions et auxquelles s'appliquent, en principe, les articles 92 à 95 de l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME