



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.979/4
du 26 septembre 2017

advies 61.979/4
van 26 september 2017

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'relative à l'octroi de subsides
aux investissements en
infrastructures sportives
communales'

een voorontwerp van
ordonnantie 'met betrekking
tot de toekenning van subsidies
voor investeringen in
gemeentelijke
sportinfrastructuur'

Le 25 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 29 septembre 2017^{*}, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'octroi de subsides aux investissements en infrastructures sportives communales'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 septembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 septembre 2017.

^{*} Par courriel du 26 juillet 2017.

*

Op 25 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 29 september 2017^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'met betrekking tot de toekenning van subsidies voor investeringen in gemeentelijke sportinfrastructuur'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 september 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 september 2017.

^{*} Bij e-mail van 26 juli 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet prévoit deux catégories de subventions : les premières à destination d'infrastructures sportives de proximité (articles 4 à 12 de l'avant-projet) et les secondes, qui ont un caractère triennal, à destination d'infrastructures sportives à portée communale (articles 13 à 22) .

Pour chacune de ces deux catégories, l'avant-projet énonce qu'elles seront allouées sur la base d'un « appel à projets » ¹ que le Gouvernement est appelé à « rédiger » et que les projets seront sélectionnés « prioritairement » en fonction notamment des éléments qui suivent et qui figureront dans l'appel à projet, à savoir :

- les « priorités fixées par le Gouvernement dans l'appel à projets » ; ²
- les « priorités complémentaires du Gouvernement » ; ³
- les « conditions d'octroi du subside » ⁴.

L'ensemble du dispositif ordonnancier que l'avant-projet tend à mettre en place participe à la garantie des droits économiques, sociaux et culturels que la Constitution attribue au pouvoir législatif, plus précisément, parmi ces droits, le droit à l'épanouissement culturel et social, en vertu de l'article 23, alinéa 3, 5^o, de la Constitution.

L'alinéa 2 de cet article 23 charge expressément le pouvoir législatif de « détermin[er] les conditions de [l']exercice » de ces droits économiques, sociaux et culturels.

Afin de respecter cette exigence constitutionnelle, l'avant-projet doit être complété pour déterminer les éléments essentiels des conditions d'octroi des subsides envisagés ou des priorités sur la base desquelles les projets seront sélectionnés par le Gouvernement.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir les articles 4 et 13 de l'avant-projet.

² Voir les articles 6, 2^e tiret, et 13, § 2, 1^{er} tiret, de l'avant-projet, qui renvoie à l'article 3, 13^o, pour la définition du concept de « priorités du Gouvernement » et l'article 15, alinéa 1^{er}, 2^e tiret.

³ Voir les articles 13, § 2, 2^e tiret, qui renvoie à l'article 3, 14^o, pour la définition du concept de « priorités complémentaires du Gouvernement ».

⁴ Voir l'article 13, § 2, 3^e tiret, de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. Au 1°, compte tenu du 7° en projet, la section de législation du Conseil d'État se demande pourquoi les associations de communes ne sont pas spécifiquement mentionnées.
2. Au 10°, à la fin, c'est le « 4° » qu'il faut viser et non le « 3° ».
3. Conformément à l'observation générale, les 13° et 14° seront revus à la lumière de l'observation générale pour en faire des conditions d'octroi insérées dans le dispositif.

Le 15° appelle une observation similaire.

Articles 5 et 6

Il est renvoyé à l'observation générale.

Article 6

Il n'y a pas lieu de prévoir que le Gouvernement agit « sur proposition de l'administration » car les questions liées aux rapports qui s'établissent entre le Gouvernement et l'administration dans le traitement des dossiers relèvent de l'ordre interne au Gouvernement et à ses services et n'ont donc pas leur place dans l'ordonnance en projet, l'observation valant *mutatis mutandis* pour la suite de l'avant-projet.

Article 9

L'hypothèse de la perte du bénéfice du subside visée à la dernière phrase du paragraphe 1^{er} implique naturellement l'obligation de rembourser la partie déjà liquidée de ce dernier, l'observation valant également pour l'article 19, § 2, dernière phrase de l'avant-projet.

Article 13

En ce qui concerne le paragraphe 2, il est renvoyé à l'observation générale, l'observation valant aussi pour l'article 15, alinéa 1^{er}, 2^e tiret.

Article 18

Au paragraphe 2, il est inusité qu'un subside puisse être octroyé sans vérification du respect de ses conditions d'octroi.

La disposition sera revue pour assurer l'égalité de traitement entre tous les bénéficiaires laquelle passe par la nécessité qu'une décision effective d'octroi soit prise après vérification des conditions imposées notamment par l'article 17 de l'avant-projet.

Par ailleurs, la loi du 29 juillet 1991 'sur la motivation formelle des actes administratifs' s'oppose à ce que le législateur régional mette en place un mécanisme de décision implicite d'octroi de subsides.

Articles 24 et 25

Ces dispositions peuvent être omises puisqu'elles sont redondantes avec celles prévues dans 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' ⁵.

Article 28

Au paragraphe 3, les mots « lettre recommandée à la poste » doivent être remplacés par les mots « envoi recommandé ».

Article 30

Dès lors que les circulaires sont dépourvues de caractère normatif, il convient d'éviter de les abroger par la voie d'un acte normatif, de manière à ne pas donner l'impression que celles-ci revêtaient un tel caractère ⁶.

En conséquence, le 4° en projet sera omis.

⁵ Voir également l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', spécialement les articles 92 à 95.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.6.

OBSERVATIONS FINALES

- 1.1. La structure en chapitres de l'avant-projet d'ordonnance sera revue et ceux-ci seront numérotés en chiffres arabes.
- 1.2. Les sections 8 et 9 du chapitre II (lire : 2) devraient figurer dans le chapitre III (lire : 3) car elles sont communes aux chapitres I et II (lire respectivement : 1 et 2).
2. Il est inutile de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne constituent qu'un seul alinéa ⁷.
3. L'arrêté de présentation manque ⁸.

*

⁷ Voir notamment les articles 9, 10, 11, etc.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 à 228 et formule F 6.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorontwerp voorziet in twee categorieën subsidies: de eerste subsidies zijn bestemd voor buurtsportinfrastructuren (artikelen 4 tot 12 van het voorontwerp) en de tweede, driejaarlijkse subsidies zijn bestemd voor sportinfrastructuren met gemeentelijke reikwijdte (artikelen 13 tot 22).

Voor elk van die twee categorieën bepaalt het voorontwerp dat ze toegekend moeten worden op basis van een “oproep tot projecten”¹ die de regering moet “opstellen” en dat de projecten “prioritair” geselecteerd moeten worden inzonderheid op grond van de volgende elementen die in de oproep tot projecten vermeld moeten worden:

- de “prioriteiten bepaald door de regering in de oproep tot projecten”;²
- de “bijkomende prioriteiten van de regering”;³
- de “toekenningsvoorwaarden van de subsidies”⁴.

Het hele dispositief van de ordonnantie dat bij het voorontwerp ingevoerd wordt, draagt bij tot het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten waar de wetgevende macht krachtens de Grondwet op moet toezien. Blijkens artikel 23, derde lid, 5°, van de Grondwet omvatten die rechten inzonderheid het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Het tweede lid van dat artikel 23 draagt de wetgevende macht uitdrukkelijk op “de voorwaarden voor de uitoefening [van die economische, sociale en culturele rechten te] bepalen”.

Om te voldoen aan dat grondwettelijke vereiste, moet het voorontwerp aldus aangevuld worden dat erin bepaald wordt welke de essentiële elementen zijn van de voorwaarden

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie de artikelen 4 en 13 van het voorontwerp.

² Zie artikel 6, tweede streepje, en artikel 13, § 2, eerste streepje, van het voorontwerp, dat verwijst naar artikel 3, 13°, voor de definitie van het begrip “prioriteiten van de regering”, alsook artikel 15, eerste lid, tweede streepje.

³ Zie artikel 13, § 2, tweede streepje, dat verwijst naar artikel 3, 14°, voor de definitie van het begrip “bijkomende prioriteiten van de Regering”.

⁴ Zie artikel 13, § 2, derde streepje, van het voorontwerp.

voor het toekennen van de betreffende subsidies of van de prioriteiten op grond waarvan de regering de projecten zal selecteren.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. Gelet op het ontworpen punt 7°, vraagt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich af waarom de verenigingen van gemeenten niet specifiek vermeld worden in punt 1°.
2. Aan het einde van punt 10° moet worden verwezen naar punt “4°”, en niet naar van punt “3°”.
3. Overeenkomstig de algemene opmerking moet het bepaalde onder 13° en onder 14° herzien worden teneinde er toekenningsvoorwaarden van te maken, die in het dispositief worden ingevoegd.

Punt 15° geeft aanleiding tot een soortgelijke opmerking.

Artikelen 5 en 6

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking.

Artikel 6

Er is geen grond om te bepalen dat de regering handelt “op voorstel van de administratie”. De kwesties die verband houden met de relaties die bij het behandelen van de dossiers ontstaan tussen de regering en de administratie, behoren immers tot de interne orde van de regering en haar diensten en horen bijgevolg niet thuis in de ontworpen ordonnantie. De opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het vervolg van het voorontwerp.

Artikel 9

Het in de laatste zin van paragraaf 1 bedoelde geval waarin het recht op subsidie vervalt, houdt natuurlijk de verplichting in om het reeds vereffende deel van die subsidie terug te betalen. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 19, § 2, laatste zin, van het voorontwerp.

Artikel 13

Wat de tweede paragraaf betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking. Die opmerking geldt eveneens voor artikel 15, eerste lid, tweede streepje.

Artikel 18

Met betrekking tot paragraaf 2 valt op te merken dat het ongebruikelijk is dat een subsidie kan worden toegekend zonder dat nagegaan wordt of aan de voorwaarden voor de toekenning van die subsidie voldaan is.

De bepaling moet worden herzien teneinde de gelijkheid van behandeling van alle begunstigden te waarborgen. Daartoe moet erin worden voorzien dat een daadwerkelijke beslissing tot toekenning pas genomen kan worden nadat nagegaan is of voldaan is aan de voorwaarden die inzonderheid bij artikel 17 van het voorontwerp opgelegd worden.

Voorts staat de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ eraan in de weg dat de gewestwetgever een regeling voor de impliciete beslissing tot toekenning van subsidies invoert.

Artikelen 24 en 25

Deze bepalingen kunnen worden weggelaten aangezien ze een nodeloze herhaling zijn van de bepalingen 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’.⁵

Artikel 28

In de derde paragraaf moeten de woorden “aangetekende zending met de post” vervangen worden door de woorden “aangetekende zending”.

⁵ Zie eveneens de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’, inzonderheid de artikelen 92 tot 95.

Artikel 30

Aangezien de omzendbrieven niet regelgevend zijn, moet worden vermeden dat ze opgeheven worden door middel van een regelgevende handeling teneinde niet de indruk te wekken dat ze wel regelgevend zijn.⁶

De ontworpen bepaling onder 4° moet bijgevolg vervallen.

SLOTOPMERKINGEN

1.1. De onderverdeling in hoofdstukken van het voorontwerp van ordonnantie moet worden herzien en de hoofdstukken moeten met Arabische cijfers genummerd worden.

1.2. De secties 8 en 9 van hoofdstuk II (lees: 2) zouden in hoofdstuk III (lees: 3) moeten worden opgenomen omdat ze zowel voor hoofdstuk I als voor hoofdstuk II (lees respectievelijk: 1 en 2) gelden.

2. Het is overbodig een artikel onder te verdelen in paragrafen wanneer deze elk niet meer dan één lid tellen.⁷

3. Het indieningsbesluit ontbreekt.⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre LIÉNARDY

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 7.6.

⁷ Zie inzonderheid de artikelen 9, 10, 11, e.a.

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 tot 228 en formule F 6.