



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.231/4
du 25 avril 2018

advies 63.231/4
van 25 april 2018

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant les
procédures de demande et de
liquidation des subsides visées
par l'ordonnance du
16 juillet 1998 relative à
l'octroi de subsides destinés à
encourager la réalisation
d'investissements d'intérêt
public'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vastlegging van
de procedures voor het
aanvragen en de vereffening
van de subsidies beoogd door
de ordonnantie van
16 juli 1998 betreffende de
toekenning van subsidies om
investeren van openbaar nut
aan te moedigen'

Le 28 mars 2018, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant les procédures de demande et de liquidation des subsides visées par l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 avril 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2018.

*

Op 28 maart 2018 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit 'tot vastlegging van de procedures voor het aanvragen en de vereffening van de subsidies beoogd door de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 april 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2018.

*

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 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Selon l'alinéa 5 du préambule, « le test genre a été réalisé » mais le rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes au sens de 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-Capitale' n'est pas joint au dossier transmis à la section de législation.

L'auteur du projet s'assurera du correct accomplissement de cette formalité.

2. Le préambule vise l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget, chaque fois sans mention de leur date.

Ces avis et accord ne figurent pas au dossier transmis à la section de législation.

L'auteur du projet s'assurera du bon accomplissement de ces formalités et en mentionnera la date au préambule.

3. Le préambule doit mentionner l'accomplissement des formalités préalables obligatoires ¹.

Or, conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

« Chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handstreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Cependant, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation et le préambule ne la vise pas.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et il en sera fait mention au préambule ².

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} sera complété par la mention des dispositions de l'ordonnance visée qui procurent un fondement juridique au projet, à savoir ses articles 9, 15, alinéa 4, 21, § 1^{er}, et 30, § 1^{er}, 1^o.
2. L'alinéa 5 doit être remplacé par un alinéa visant la date à laquelle le rapport dont il est question dans l'observation 1 sur les formalités préalables a été établi.
3. L'alinéa 6 est inutile et doit être omis.
4. Le cas échéant, l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait figurer dans le préambule sous la forme d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 8°, il y a lieu, dans la version française, d'écrire « son attribution » plutôt que « l'attribution ».
2. Au 9°, il convient d'écrire « l'ordonnance du 23 février 2006 organique » et *in fine* supprimer les mots « du 23 février 2006 ».

Article 2

À l'alinéa 2, dans la version française, il y a lieu d'écrire « est établie ».

² Voir, par exemple, l'avis n° 63.177/4 donné le 17 avril 2018 sur un projet d'ordonnance (lire : arrêté) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires immatriculés en Belgique ou à l'étranger' ; l'avis n° 62.989/4 donné le 14 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté ministériel de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mars 2018 'modifiant l'annexe de l'arrêté ministériel du 23 juillet 2002 fixant la liste des travaux insalubres, incommodes, pénibles ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les agents qui en sont chargés, qui justifient l'octroi d'une allocation horaire forfaitaire aux agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62989.pdf>.

Article 4

L'utilité de l'adjectif « premiers » - de surcroît placé entre parenthèses - qualifiant les documents transmis à la Direction des investissements auxquels il sera attribué un numéro de projet n'apparaît pas. La règle devrait être exprimée en manière telle que lorsqu'une demande d'accord de principe d'octroi de subsides est introduite, il lui est attribué un numéro de projet qui sera utilisé lors de tout envoi ultérieur de documents.

La disposition sera revue.

Article 5

L'article 5 peut être omis puisqu'il se borne à répéter ce que la « loi » impose, l'observation valant également pour l'article 8.

Article 6

1. Au paragraphe 1^{er}, 5°, il n'y a pas lieu de mentionner les bénéficiaires visés à l'article 4, 4°, de l'ordonnance. L'article 3 du projet précise que le chapitre II de celui-ci, dont fait partie l'article 6, ne s'applique qu'aux « bénéficiaires visés à l'article 4, 2°, 5°, 6° et 7° qui doivent respecter l'article 7, § 2, de l'ordonnance ». Il ressort de l'article 7, § 2, 1°, de l'ordonnance que la procédure prévue à l'article 22 de celle-ci, à savoir l'introduction d'une demande d'accord de principe d'octroi de subsides qu'organise l'article 6, ne s'applique qu'aux « organes d'administration des cultes reconnus non visés au § 1^{er} ». Les fabriques d'église et consistoires étant visés à l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance, ils ne doivent pas introduire de demande d'accord de principe d'octroi de subsides en vertu de l'article 22 de l'ordonnance et il n'y a donc pas lieu de les viser à l'article 6, § 1^{er}, 5°.

Au point 5°, les mots « 4° et » seront donc omis.

2. À la fin du paragraphe 2, il convient de supprimer les mots « de l'article 6 du présent arrêté » et remplacer les mots « au § 1 » par les mots « au § 1^{er} ».

Article 10

Au 4°, il n'est pas de bonne méthode qu'un arrêté du Gouvernement renvoie à une circulaire ministérielle : soit cette dernière a un caractère réglementaire et il conviendrait alors d'habiliter le Ministre à l'adopter sous forme d'arrêté ministériel, soit elle n'a pas de caractère réglementaire et il n'y a alors pas lieu de s'y référer dans un arrêté réglementaire.

Quant au renvoi à une circulaire émanant de la Commission communautaire commune, la section de législation n'aperçoit pas quelle peut être sa pertinence dans une matière qui relève des compétences régionales.

Le 4° sera par conséquent revu.

Article 15

Le 5° doit devenir l'alinéa 2 de la disposition.

Article 17

Au paragraphe 3, alinéas 1 et 2, les mots « du présent article » sont superflus.

Article 19

Au 3 [lire : 3°], il convient de mentionner la date du 7 octobre 1993.

Article 22

L'alinéa 2 confirme ce qui résulte déjà de la « loi » et peut donc être omis.

Article 24

Il y a lieu de remplacer les mots « article 30, 1^{er} alinéa, » par les mots « article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, »

Article 25

Pour chacun des arrêtés abrogés, il convient de mentionner – lorsqu'il en existe – la date des arrêtés qui ont apporté aux arrêtés en voie d'abrogation des modifications qui sont toujours en vigueur.

Article 26

L'article 26 emporte que l'arrêté produira ses effets au 24 septembre 2016, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 20 juillet 2016 'modifiant l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public'. La rétroactivité ainsi consacrée ne peut avoir pour effet de porter atteinte au principe de sécurité juridique dont peuvent se prévaloir les destinataires de l'arrêté en projet, étant entendu que des mesures rétroactives ne peuvent être imposées à ces derniers que si elles s'inscrivent dans les tempéraments qui sont admissibles au regard du principe général de la non rétroactivité des actes administratifs.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Volgens het vijfde lid van de aanhef “[werd] de gendertest uitgevoerd”, maar het evaluatieverslag van de impact van het ontwerp op de respectieve situatie van vrouwen en mannen in de zin van artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, is niet bij het dossier gevoegd dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden.

De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen dat dat vormvereiste naar behoren is vervuld.

2. In de aanhef worden het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting vermeld, telkens zonder opgave van de datum ervan.

Dat advies en die akkoordbevinding bevinden zich niet in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden.

De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen dat die vormvereisten naar behoren zijn vervuld en moet in de aanhef vermelden op welke datum ze zijn vervuld.

3. In de aanhef moet de vervulling van de verplichte voorafgaande vormvereisten worden vermeld.¹

Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt echter als volgt:

“Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt”.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 34.

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie en in de aanhef wordt er niet naar verwezen.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste vervuld wordt en moet daar in de aanhef naar verwijzen.²

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid moeten ook de bepalingen van de vermelde ordonnantie worden aangegeven die het ontwerp rechtsgrond verlenen, te weten de artikelen 9, 15, vierde lid, 21, § 1, en 30, § 1, 1°, van die ordonnantie.
2. Het vijfde lid moet worden vervangen door een lid waarin de datum wordt vermeld van het verslag waarvan sprake is in opmerking 1 over de voorafgaande vormvereisten.
3. Het zesde lid is overbodig en moet worden geschrapt.
4. Het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou eventueel als overweging in de aanhef kunnen worden opgenomen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de Franse tekst van punt 8° schrijve men “son attribution” in plaats van “l’attribution”.
2. In punt 9° schrijve men “de organieke ordonnantie van 23 februari 2006” en moeten de woorden “van 23 februari 2006” *in fine* worden weggelaten.

Artikel 2

In de Franse tekst van het tweede lid schrijve men “est établie”.

² Zie bijvoorbeeld advies 63.177/4, op 17 april 2018 gegeven over een ontwerp van ordonnantie (lees: besluit) van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de invoering van de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die ingeschreven zijn in België of het buitenland’; advies 62.989/4, op 14 maart 2018 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 maart 2018 ‘tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 23 juli 2002, tot vaststelling van de lijst van ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die gevoelens van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de personeelsleden die ermee belast zijn, die de toekenning van een vaste uurtoelage aan de ambtenaren van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rechtvaardigen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62989.pdf>.

Artikel 4

Het is niet duidelijk wat het nut is van het adjectief “eerste” – dat bovendien nog tussen haakjes staat – waarmee de documenten worden omschreven die aan de directie Investerings worden overgezonden en waaraan een projectnummer wordt gegeven. De regel zou zo moeten worden geformuleerd dat een ingediende aanvraag om principiële instemming voor de toekenning van subsidies een projectnummer krijgt dat vermeld moet worden elke keer als er later documenten verstuurd worden.

De bepaling moet worden herzien.

Artikel 5

Artikel 5 kan worden weggelaten aangezien het louter herhaalt wat de “wet” voorschrijft. De opmerking geldt ook voor artikel 8.

Artikel 6

1. Het is niet nodig in paragraaf 1, 5°, de begunstigden bedoeld in artikel 4, 4°, van de ordonnantie te vermelden. Artikel 3 van het ontwerp stelt dat hoofdstuk II van het ontwerp, waartoe artikel 6 behoort, slechts geldt voor “de begunstigden bedoeld in artikel 4, 2°, 5°, 6° en 7° die artikel 7, § 2 van de ordonnantie moeten naleven”. Uit artikel 7, § 2, 1°, van de ordonnantie blijkt dat de procedure waarin artikel 22 van de ordonnantie voorziet, namelijk het indienen van een aanvraag om principiële instemming voor de toekenning van subsidies, geregeld bij artikel 6, enkel geldt voor “administratieve organen van de erkende erediensten die niet bedoeld worden in § 1”. Aangezien de kerkfabrieken en consistories in artikel 7, § 1, van de ordonnantie worden vermeld, moeten ze krachtens artikel 22 van de ordonnantie geen aanvraag om principiële instemming voor de toekenning van subsidies indienen en hoeven ze dus niet in artikel 6, § 1, 5°, te worden vermeld.

In punt 5° moeten de woorden “4° en” dus worden weggelaten.

2. Op het einde van paragraaf 2 dienen de woorden “artikel 6, § 1 van dit besluit” te worden vervangen door de woorden “§ 1”.

Artikel 10

Wat punt 4° betreft, getuigt het niet van een deugdelijke werkwijze om in een besluit van de regering naar een ministeriële circulaire te verwijzen: ofwel heeft die circulaire een verordenend karakter en dient de minister dus te worden gemachtigd om ze in de vorm van een ministerieel besluit uit te vaardigen, ofwel heeft ze geen verordenend karakter en hoeft er in een verordeningbesluit niet naar te worden verwezen.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet wat voor nut het heeft om in een aangelegenheid die tot de gewestbevoegdheden behoort, te verwijzen naar een circulaire van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Punt 4° moet bijgevolg worden herzien.

Artikel 15

De bepaling onder 5° moet het tweede lid van de bepaling worden.

Artikel 17

De woorden “van dit artikel” in paragraaf 3, eerste en tweede lid, zijn overbodig.

Artikel 19

In punt 3 (lees: 3°) moet de datum van 7 oktober 1993 worden vermeld.

Artikel 22

Het tweede lid bevestigt wat reeds uit de “wet” voortvloeit en kan dus worden weggelaten.

Artikel 24

De woorden “artikel 30, 1^{ste} lid,” dienen te worden vervangen door de woorden “artikel 30, § 1, eerste lid,”.

Artikel 25

Voor elk van de opgeheven besluiten moet in voorkomend geval melding worden gemaakt van de datum van de besluiten die in de besluiten die worden opgeheven, wijzigingen hebben aangebracht die nog altijd van kracht zijn.

Artikel 26

Artikel 26 heeft tot gevolg dat het besluit uitwerking zal hebben op 24 september 2016, de datum van inwerkingtreding van de ordonnantie van 20 juli 2016 'tot wijziging van de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen'. De aldus bekrachtigde retroactiviteit mag niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van rechtszekerheid waarop de adressaten van het ontworpen besluit zich kunnen beroepen, met dien verstande dat retroactieve maatregelen slechts aan die adressaten kunnen worden opgelegd indien het gaat om versoepelingen die ten aanzien van het algemene beginsel van de niet-retroactiviteit van de bestuurshandelingen aanvaardbaar zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET