# CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.998/4
du 14 février 2019

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'relative au Contrat École'

# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.998/4
van 14 februari 2019

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'in verband met het Schoolcontract'

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Le 14 décembre 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 avant-projet d'ordonnance 'relative au Contrat École'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 février 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 février 2019.

*

Op 14 december 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 voorontwerp van ordonnantie 'in verband met het Schoolcontract'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 februari 2019.

*

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance à l'examen entend mettre en place une procédure en vue de permettre au pouvoir organisateur d'un établissement scolaire situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à certaines conditions, d'obtenir que l'établissement scolaire soit sélectionné en vue de bénéficier d'un Contrat École, défini comme un « programme régional de rénovation urbaine visant à améliorer l'intégration urbaine des établissements scolaires et leur ouverture vers le quartier » (article 2, 1°, de l'avant-projet), cette sélection ouvrant un accès à des subventions en vue de financer les actions et opérations du programme (ci-après : le Contrat École).

Selon l'article 3 de l'avant-projet, les objectifs du Contrat École sont triples : améliorer l'intégration urbaine des établissements scolaires ; accroitre l'offre d'équipements collectifs des établissements scolaires (infrastructures sportives, réfectoire, cours d'école, etc.) accessibles aux habitants du quartier en dehors du temps scolaire ; favoriser l'ouverture de l'école vers le quartier via, d'une part, « des actions socio-économiques », conçues comme les « actions visant à favoriser la cohésion sociale notamment par l'incitation à la participation des élèves et habitants à des activités au sein du périmètre du Contrat École » (article 2, 13°, de l'avant-projet) et, d'autre part, des opérations de requalification de l'espace public – à savoir, selon les définitions données par l'article 2, 8° et 12°, de l'avant-projet, la création ou l'amélioration d'ensemble ou partie d'ensemble non construit formé par des rues et des places.

Les établissements scolaires sont sélectionnés par le Gouvernement à la suite de l'appel à candidatures Contrat École, sur la base, d'une part, des critères mentionnés à l'article 4, § 2, alinéa 1er, de l'avant-projet, à savoir être situés dans la zone de revitalisation urbaine et accueillir un public scolaire fragilisé, le Gouvernement étant habilité à définir ce dernier critère, et, d'autre part, des critères complémentaires que peut fixer le Gouvernement en vertu de l'alinéa 2 de la même disposition.

À l'issue de la sélection, le Bureau bruxellois de la planification (ci-après : le BBP) établit pour chaque établissement sélectionné un projet de programme comportant notamment une fiche descriptive de chacune des opérations d'investissement et actions envisagées dans le cadre du Contrat École et le plan financier provisoire et prévisionnel du projet de Contrat École pour toute sa durée (article 5 de l'avant-projet).

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

‡LW-AHDTLDECI-GEJJIXV‡

Selon les articles 6 et 7 de l'avant-projet, les projets de programme de Contrat École sont adoptés par le Gouvernement après avis du comité d'accompagnement défini, par l'article 2, 14°, de l'avant-projet, comme le groupe de travail comprenant au minimum le ministre qui a la gestion du BBP dans ses attributions, et un représentant du BBP, les bénéficiaires d'un Contrat École, et la commune qui a un Contrat École sur son territoire.

Selon l'article 11 de l'avant-projet, le programme du Contrat École est réalisé notamment au moyen des opérations et actions suivantes :

> « 1° opérations d'investissement ayant pour objet de construire, de reconstruire, de maintenir, de réhabiliter, d'accroitre, d'assainir ou d'améliorer l'établissement scolaire et son environnement immédiat afin de le mettre à disposition des habitants du quartier et du public scolaire ;
>
> 2° opérations destinées à requalifier l'espace public :
>
> – aménagements en vue de l'embellissement des abords
>
> – améliorations fonctionnelles quant à l'accès aux établissements scolaires
>
> 3° actions socio-économiques visant à favoriser la cohésion sociale, notamment par la mise à disposition d'équipements collectifs et par l'incitation à la participation des habitants à des activités ;
>
> 4° actions de coordination relative aux opérations visées aux 1° à 3° ».

Selon l'article 16 de l'avant-projet, une fois le programme de Contrat École adopté, celui-ci est mis en œuvre au travers de subventions accordées par le Gouvernement aux « bénéficiaires », définis comme « les personnes morales qui participent à la réalisation d'un Contrat École et bénéfici[ent], à ce titre, de subventions » (article 2, 4° de l'avant-projet [1]). Il est notamment précisé qu'un bien immeuble peut faire l'objet d'une subvention « même s'il contient, à titre accessoire, des espaces qui ne sont pas éligibles à la subvention » (article 22 de l'avant-projet).

L'avant-projet impose diverses obligations liées à l'octroi d'un subventionnement.

Ainsi, la gestion et l'exploitation des équipements collectifs subventionnés – que le bénéficiaire d'un Contrat École peut confier à un gestionnaire par convention – sont soumises au respect des conditions arrêtées par le Gouvernement. Cette gestion et cette exploitation visent « principalement à offrir aux citoyens l'accès le plus large possible à ces équipements et aux services qui y sont proposés dans des conditions financières abordables » (article 10, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet).

Par ailleurs, pendant quinze ans, le bénéficiaire ne peut, ni modifier l'affectation du bien concerné, ni céder des droits réels autres qu'une servitude sur celui-ci, sauf pour de justes motifs et moyennant l'accord préalable et exprès du Gouvernement, ni violer les conditions d'exploitation des équipements collectifs arrêtées par le Gouvernement (article 25 de l'avant-projet), sous peine d'avoir à rembourser la subvention conformément à ce que prévoit l'article 26 de l'avant-projet.

[1] Voir également l'article 9 de l'avant-projet.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

## FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances', un rapport d'évaluation doit être établi pour un projet législatif par le Ministre proposant.

Il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

## OBSERVATION GÉNÉRALE – COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1. Selon le dispositif et l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, l'avant-projet tend à s'inscrire dans le cadre des compétences dévolues aux Régions en matière de rénovation urbaine. Le commentaire de l'article 1er ajoute que l'avant-projet

> « se fonde essentiellement sur les compétences régionales de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de la prévention, auxquelles peut s'ajouter, pour autant que de besoin, la compétence en matière de financement et de subsidiation des infrastructures sportives communales prévue par l'article 4*bis*, alinéa 1er, 1° de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ».

Selon l'article 6, § 1er, I, 1°, 4° et 6°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', les Régions sont compétentes pour régler, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la rénovation urbaine et la politique foncière. Elles sont également compétentes, en principe pour régler la protection de l'environnement (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 aout 1980) ainsi que, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour régler la matière des routes et de leurs dépendances (article 6, § 1er, X, 1°, de la loi spéciale du 8 aout 1980).

Aux termes de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, la Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande.

Selon l'article 4*bis*, 1° et 3°, de cette loi spéciale, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en ce qui concerne le sport visé à l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, pour le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales et, en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, pour les matières biculturelles d'intérêt régional.

2. La mise en place d'un Contrat École conçu comme « un programme régional de rénovation urbaine visant à améliorer l'intégration urbaine des établissements scolaires », par des mesures comme le financement d'opérations de requalification des espaces publics, au sens où ces notions doivent être comprises en vertu de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, s'inscrit dans les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

La circonstance que l'avant-projet d'ordonnance vise à favoriser l'ouverture de l'école vers le quartier dans l'objectif de « favoriser la cohésion sociale » ne soulève pas, sur le plan de la compétence, de difficulté de principe.

En effet, comme il résulte de différents avis donnés par la section de législation [2], chaque niveau de pouvoir peut prendre des mesures en vue de générer ou de garantir une forme de cohésion sociale ou sociétale telle que définie par le texte en projet : ainsi, cette « cohésion sociale» ne constitue pas une matière en soi, dont le contour et le contenu auraient été définis par le Constituant ou le législateur spécial ; elle relève plus de la notion d'« objectif » que de celle de « matière ».

Rien ne s'oppose dès lors à ce que la Région de Bruxelles-Capitale poursuive un objectif de cohésion sociale, pourvu qu'à cette fin, elle se limite à prendre des mesures ayant pour objet de régler ou de mettre en place des régimes de subvention de certaines actions, opérations ou activités, qui se rattachent à une matière qui relève de ses compétences, telles qu'elles lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial.

Par ailleurs, la circonstance que les mesures mises en place par la Région de Bruxelles-Capitale peuvent concourir à la réalisation d'objectifs dont la concrétisation relève de la compétence d'un autre législateur, ne révèle pas comme telle l'existence d'un excès de compétence dans le chef de la Région. La Cour constitutionnelle a en effet admis, en substance, que la Région flamande pouvait adopter des mesures ayant pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif poursuivi par la Communauté flamande, au titre des compétences communautaires (en l'espèce : l'intégration sociale et professionnelle de certaines personnes), à la condition que les mesures prises par législateur régional relèvent des compétences régionales (en l'espèce : le logement) et qu'elles ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences [3].

---

[2] Voir notamment l'avis n° 34.215/4 donné le 27 novembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie' et les références citées notamment en note de bas de page 3 de cet avis, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 493/1, pp. 14 à 17, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34215.pdf. La section de législation relève que, pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans cet avis, et contrairement aux explications communiquées par le délégué interrogé à propos de la « Politique de la Ville par le développement des quartiers », les différents financements prévus par le texte en projet, ne participent pas du « financement général des communes » au sens de l'article 6, § 1er, VIII, 9°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ; voir aussi l'avis n° 44.566/4 donné le 11 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1, pp. 9 à 15, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44566.pdf et l'avis n° 44.567/4 donné le même jour sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1, pp 9 à 15, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44567.pdf. Voir également les avis n° 59.210/4 donné le 11 mai 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 6 octobre 2016 'organique de la revitalisation urbaine', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-363/1, pp. 133 à 182, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59210.pdf et nos 64.013/2/V-64.014/2/V donné le 5 septembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 22 novembre 2018 'relatif au plan de cohésion sociale' et sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 22 novembre 2018 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré à la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1197/1, pp. 7 à 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64013.pdf.

[3] C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.10.1 et B.10.2.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

3. Si, examiné au regard des éléments rappelés ci-avant, le texte en projet apparait dans son principe pouvoir se rattacher aux compétences de la Région, certains aspects du dispositif appellent toutefois des critiques sur ce plan.

Il ressort de la Constitution (article 127, § 1er) et de la loi spéciale du 8 aout 1980 (article 4, 3° et 8° à 10°) que relèvent en principe des compétences dévolues au législateur communautaire, l'enseignement, en ce compris l'organisation de l'enseignement et le financement des bâtiments scolaires, ainsi que les matières culturelles comprenant notamment les beaux-arts et l'animation culturelle, l'éducation physique, les sports, la vie en plein air et les loisirs. La loi spéciale du 8 aout 1980 précise également, à propos de la compétence régionale pour le financement des missions à remplir par les communes, que cette compétence ne comprend pas le financement des missions confiées aux communes lorsqu'elles se rapportent à une matière qui est de la compétence des communautés (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 aout 1980).

Dans l'exercice de ses compétences propres, la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, doit s'abstenir d'édicter des mesures qui relèvent de la compétence des Communautés et, d'autre part, doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences propres.

Trois aspects du dispositif appellent des critiques à cet égard.

3.1. Tel est tout d'abord le cas du dispositif en projet, en tant que, poursuivant l'objectif d'accroitre l'offre d'équipements collectifs des établissements scolaires (infrastructures sportives, réfectoire, cours d'école, etc.) accessibles aux habitants du quartier en dehors du temps scolaire – objectif qui, comme tel, ne révèle pas d'excès de compétence dans le chef de la Région –, il entend financer par des subventions régionales des opérations d'investissement qui se donnent pour objet, selon les termes de l'avant-projet, de construire ou reconstruire une école, de la maintenir, de la réhabiliter, de l'accroitre ou de l'améliorer.

L'avant-projet met ainsi en place ce qui s'apparente essentiellement à un régime de financement des infrastructures scolaires. Or, ce financement est une compétence dévolue aux Communautés.

Comme l'a jugé la Cour constitutionnelle dans son arrêt 67/2012 du 24 mai 2012 :

> « B.7.6. La Région de Bruxelles-Capitale, par contre, n'est pas compétente pour régler la matière de l'enseignement dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.
>
> B.7.7. L'allocation de base attaquée permet le financement complémentaire d'infrastructures d'enseignement.
>
> Dans cette mesure, l'ordonnance du 24 décembre 2010 règle l'enseignement au sens de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.
>
> Contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'allocation de base contestée ne peut donc, dans cette mesure, être qualifiée de disposition relevant de la politique de l'emploi au sens de l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ».

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Il s'ensuit que le dispositif en projet, en tant qu'il permet le financement régional d'opérations consistant à construire ou reconstruire une école, la maintenir, la réhabiliter, l'accroitre ou l'améliorer, au motif que l'établissement scolaire est, en tout ou en partie [4], appelé à devenir un équipement collectif mis à la disposition des habitants du quartier et du public scolaire, ne peut être considéré comme respectant les limites qui s'imposent à la Région de Bruxelles-Capitale lorsqu'elle entend exercer ses compétences propres, en l'occurrence, dans la matière de l'aménagement du territoire, de la rénovation urbaine ou de la subsidiation des infrastructures sportives communales.

3.2. En second lieu, le texte s'expose à critique en ce qu'il permet, dans le but d'ouvrir l'école vers le quartier, de financer des actions socio-économiques conçues comme les actions visant à favoriser la cohésion sociale notamment par l'incitation à la participation des élèves et habitants à des activités au sein du périmètre du Contrat École. Ainsi définies, les actions visant à favoriser la cohésion sociale, dont la Région entend permettre le subventionnement au travers du Contrat École, ne présentent pas de lien suffisamment spécifique avec les matières régionales et paraissent plutôt devoir concerner des activités de nature culturelle – voir en ce sens l'exposé des motifs qui fait mention de « l'accès aux salles de spectacle » –, sportive, de vie en plein air ou de loisirs, soit des matières communautaires, dont le règlement [5] échappe à la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans la mesure où le dispositif en projet a effectivement pour portée de permettre le financement de telles activités, il excède les compétences de la Région.

3.3. En troisième lieu, le texte appelle des critiques en ce qu'il entend voir fixer par la seule Région de Bruxelles-Capitale les règles concernant la gestion et l'exploitation des équipements collectifs subventionnés situés dans un établissement scolaire, ainsi que l'affectation des biens concernés et la cession des droits réels afférents à ces biens. En définissant de manière unilatérale les conditions de gestion et d'exploitation des équipements collectifs – tels les salles où sont dispensés les cours d'éducation physique, les réfectoires, les cours d'école, etc. –, même si ces conditions ne sont appelées à valoir qu'en dehors du temps scolaire, et en fixant unilatéralement des règles concernant l'affectation d'équipements collectifs situés dans les établissements scolaires, l'avant-projet porte aux compétences dévolues aux Communautés en ce qui concerne l'organisation générale de l'enseignement une atteinte qui, en l'état du dossier et compte tenu des justifications qui y figurent, parait disproportionnée.

4. L'avant-projet d'ordonnance doit être revu afin de remédier aux problèmes de compétence soulevés ci-avant, le cas échéant en recourant, dans le respect des règles répartitrices de compétences entre les Régions et les Communautés, aux instruments de coopération réglés par les articles 92*bis* et 92*bis*/1 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

[4] Aucune limite n'est exprimée par le dispositif en projet en ce qui concerne la notion d'équipements collectifs (contrairement à ce que laisse entendre le commentaire de l'article 22 en énonçant que les salles de classe ne sont pas éligibles aux subventions de la rénovation urbaine), de sorte qu'à s'en tenir au dispositif, la notion d'équipement collectif peut concerner l'ensemble des locaux et espaces d'un établissement scolaire susceptibles d'être utilisés par des tiers.

[5] Sous la réserve des exceptions visées à l'article 4*bis*, 1° et 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, mais qui sont impuissantes à fournir une assise suffisante à la compétence que la Région de Bruxelles-Capitale prétend exercer en l'espèce.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

C'est sous réserve de cette observation générale importante que sont formulées les observations particulières suivantes.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

1. Le visa relatif à l'avis de l'Inspecteur des Finances sera omis.

2. Après le mot « Arrête : », il convient d'insérer un alinéa rédigé comme suit :

« Le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est chargé de présenter au Parlement le projet d'ordonnance dont la teneur suit : » [6].

### DISPOSITIF

#### Articles 2 et 9

Selon l'article 9, les pouvoirs organisateurs font partie des bénéficiaires potentiels des subventions.

Il ressort de l'article 2, 6°, de l'avant-projet que le pouvoir organisateur peut être une personne physique.

Par conséquent, la définition des bénéficiaires que donne l'article 2, 4°, de l'avant-projet est incohérente en tant qu'elle définit les bénéficiaires (de subventions dans le cadre d'un Contrat École) comme étant exclusivement des personnes morales.

Le dispositif sera revu.

#### Article 2

1. Au 2°, il convient de remplacer les mots « Centre d'expertise régional et initiateur de la stratégie de développement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » par les mots « organisme public créé par l'ordonnance du 29 juillet 2015 portant création du Bureau bruxellois de la planification ».

2. Au 6°, les mots « Pouvoir organisateur : le pouvoir organisateur d'un établissement scolaire est » doivent être remplacés par les mots « Pouvoir organisateur d'un établissement scolaire : ».

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 227 et formule F 4-1-10-3.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

3. Les 9° et 17° sont inutiles et doivent donc être omis. Les articles 9 et 28 de l'avant-projet sont suffisamment clairs à ce sujet.

4. Au 13°, les versions française et néerlandaise diffèrent : elles seront harmonisées.

5. Le 14° utilise l'expression de « bénéficiaires d'un Contrat École ». La question se pose de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par cette expression et si la notion de bénéficiaire, dans cette disposition, s'entend au sens du 4°, ce qui ne semble pas être le cas.

Le texte sera clarifié.

6. Les définitions figurant aux 14°, 15° et 16° contiennent des éléments normatifs n'ayant pas vocation à y figurer. Le 3° (qui définit un élément du 15°) est d'ailleurs inutile. Il convient dès lors de compléter les articles 6, 12 et 14 de l'avant-projet.

7. Selon les articles 3, § 2, et 5 de l'ordonnance du 29 juillet 2015, le Bureau bruxellois de la planification est classé parmi les organismes de la catégorie A énumérés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' et est soumis à l'autorité hiérarchique du ministre en charge de l'Aménagement du territoire et de la Statistique, à qui sont confiés les pouvoirs de gestion.

Par conséquent, le 19° doit être revu.

## Article 4

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas la portée des mots « qui satisfont aux conditions de l'arrêté ».

2. Selon le paragraphe 3, les projets en réponse à l'appel ne sont éligibles que s'ils répondent aux critères de sélection fixés au paragraphe 2.

Or, le paragraphe 2, alinéa 2, habilite le Gouvernement à définir des critères complémentaires qui satisfont aux conditions de l'arrêté ainsi que des sanctions en cas de non-respect.

Au paragraphe 3, il convient dès lors de remplacer les mots « au § 2 » par les mots « au paragraphe 2, alinéa 1er ».

3. Au paragraphe 4, l'adverbe « prioritairement » est ambigu, en ce qu'il laisse entendre que les candidatures pourraient être appréciées en fonction d'autres critères que ceux fixés par le Gouvernement dans l'appel à candidatures. L'adverbe sera omis ou la disposition complétée par l'indication des autres éléments susceptibles d'être pris en considération.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Article 5

À l'alinéa 2, 4°, il convient de remplacer les mots « article 13 » par les mots « article 14 ».

Article 13

La section de législation n'aperçoit pas la portée de la disposition, étant donné que l'exécution et la mise en œuvre du Contrat École concerne le programme de Contrat École dont la mise en œuvre est de la responsabilité des bénéficiaires. S'il s'agit uniquement de préciser que le Gouvernement prend les mesures nécessaires pour exécuter les dispositions de l'ordonnance relative au Contrat École, la disposition est inutile, le Gouvernement disposant de ce pouvoir en vertu de l'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Article 14

Pour conférer un sens à son dispositif, l'alinéa 2 du paragraphe 2 sera identifié en tant que paragraphe 3.

Article 15

1. Compte tenu du commentaire de l'article, si telle est l'intention, il y aurait lieu de compléter le paragraphe 1er par les mots « à la demande du bénéficiaire ».

2. Dans l'avis n° 59.210/4 précité, la section de législation a fait l'observation suivante :

> « L'article 23, § 2, alinéa 3, troisième phrase, prévoit que le délai imparti au Gouvernement pour statuer est suspendu pendant les congés parlementaires, fixés en application de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.
>
> Pour rappel, l'article 26 dispose comme suit :
>
> 'Art. 26. § 1er. Le Parlement se réunit de plein droit chaque année le troisième lundi de septembre. Il peut être réuni antérieurement par le Gouvernement.
>
> Après chaque renouvellement, il se réunit de plein droit le troisième mardi suivant le jour auquel le renouvellement a eu lieu.
>
> Il doit rester réuni chaque année au moins quarante jours.
>
> § 2. Le Parlement peut être convoqué en session extraordinaire par le Gouvernement.
>
> § 3. Le Gouvernement prononce la clôture de la session'.
>
> Outre que la notion de 'congés parlementaires' n'apparait pas dans cette disposition, dès lors que la disposition à l'examen implique l'intervention du Gouvernement – et non du Parlement –, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier adéquatement la mesure de suspension envisagée ».

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour le mécanisme de suspension consacré par le paragraphe 2, alinéa 3, deuxième phrase.

Article 16

Il n'est pas admissible de prévoir que les matières mentionnées au paragraphe 2 seront réglées par la voie d'une convention, ces éléments devant être réglés par les normes législatives organiques de la matière et les dispositions réglementaires prises en exécution de celles-ci.

Le paragraphe 2 sera omis.

Article 23

1. Le principe d'égalité commande de remplacer, à l'alinéa 1er, les mots « peut refuser » par le mot « refuse ».

2. La question se pose de savoir comment la subvention maintenue en raison de l'existence de justes motifs justifiant l'absence d'exécution ou de mise en œuvre d'une opération ou action, pourra être utilisée, dès lors que l'action ou l'opération à laquelle elle correspond ne sera pas exécutée.

Le dispositif sera réexaminé.

Article 26

Selon le paragraphe 1er, en cas de violation des interdictions prévues à l'article 25 de l'avant-projet [7], le bénéficiaire est tenu au remboursement immédiat et complet de la subvention attribuée à l'opération ou l'action concernée par la violation.

Or, les paragraphes 2 et 3 prévoient une obligation de remboursement de la subvention proportionnée à la gravité du manquement commis et à son ampleur, en cas de violation par le bénéficiaire de l'interdiction prévue à l'article 25, alinéa 1er, 1° et 2°.

Ces paragraphes contredisent donc le paragraphe 1er.

Par conséquent, le paragraphe 1er doit être omis.

[7] Dans la version française, il est fait mention de l'article 25, alinéa 1er, 1°.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Article 30

L'article 30 de l'avant-projet charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur « de la présente ordonnance ».

Pour éviter que le Gouvernement puisse indéfiniment tenir en suspens l'entrée en vigueur de l'ordonnance, il faut fixer une date à partir de laquelle l'ordonnance entrera en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu entre-temps [8].

*

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154.1.1.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

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.

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Voorliggend voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe een procedure in te voeren teneinde het voor de inrichtende macht van een onderwijsinstelling die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevestigd is onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken om geselecteerd te worden met het oog op de toekenning van een Schoolcontract, dat gedefinieerd wordt als een "gewestelijk programma voor stadsvernieuwing gericht op een betere stedelijke integratie van de onderwijsinstellingen en het openstellen van scholen voor de buurt" (artikel 2, 1°, van het voorontwerp), welke selectie toegang verleent tot subsidies ter financiering van de acties en operaties van het programma (hierna: het Schoolcontract).

Volgens artikel 3 van het voorontwerp is het doel van het Schoolcontract van drieërlei aard: het verbeteren van de stedelijke integratie van de onderwijsinstellingen; het verhogen van het aanbod van collectieve voorzieningen voor de inwoners van de wijk door de onderwijsinstellingen (sportinfrastructuur, refter, schoolplein, enz.) buiten de schooluren open te stellen; de school ertoe aan te zetten zich open te stellen voor de buurt door middel van enerzijds socio-economische acties, waarmee bedoeld wordt "acties die de sociale cohesie en de socio-professionele inschakeling beogen door, onder andere, de deelname van de leerlingen en van de inwoners aan de activiteiten binnen de perimeter van het Scholencontract aan te moedigen" (artikel 2, 13°, van het voorontwerp) en, anderzijds, operaties van herdefiniëring van de openbare ruimte – waarmee, volgens de definities die vervat zijn in artikel 2, 8° en 12°, van het voorontwerp, bedoeld wordt het creëren of het verbeteren van niet-bebouwde gehelen of delen van niet-bebouwde gehelen die door straten en pleinen gevormd worden.

De onderwijsinstellingen worden naar aanleiding van een oproep tot kandidaatstelling "Schoolcontract" door de regering geselecteerd op basis van enerzijds de criteria vermeld in artikel 4, § 2, eerste lid, van het voorontwerp, namelijk het feit gelegen te zijn in de zone voor stedelijke herwaardering en een kwetsbare schoolbevolking te hebben, terwijl de regering gemachtigd wordt laatstgenoemd criterium te definiëren, en anderzijds aanvullende criteria die de regering krachtens het tweede lid van diezelfde paragraaf 2 kan vastleggen.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Na die selectie stelt het Brussels Planningsbureau (hierna: het BPB) voor elke geselecteerde onderwijsinstelling een programmaontwerp op dat onder meer een beschrijvende fiche van alle geplande investeringsoperaties en acties in het kader van het Schoolcontract en het voorlopig geraamde financiële plan van het ontwerp van Schoolcontract voor de volledige looptijd van het contract omvat (artikel 5 van het voorontwerp).

Volgens de artikelen 6 en 7 van het voorontwerp worden de programmaontwerpen van het Schoolcontract door de regering goedgekeurd op advies van het begeleidingscomité, dat luidens artikel 2, 14°, van het voorontwerp beschouwd moet worden als een werkgroep met minstens de minister bevoegd voor het beheer van het BPB, een vertegenwoordiger van het BPB, de begunstigden van een Schoolcontract en de gemeente die een Schoolcontract op haar grondgebied heeft.

Luidens artikel 11 van het voorontwerp wordt het Schoolcontractprogramma inzonderheid uitgevoerd door middel van de volgende operaties en acties:

> "1° investeringsoperaties met het doel de onderwijsinstelling en haar onmiddellijke omgeving te bouwen, herbouwen, onderhouden, renoveren, uitbreiden, saneren of verbeteren om ze ter beschikking te kunnen stellen van de inwoners van de wijk en van de schoolbevolking;
>
> 2° acties voor de herwaardering van de openbare ruimte:
>
> – aanleg met het oog op de verfraaiing van de omgeving
>
> – functionele verbeteringen wat de toegang tot de onderwijsinstellingen betreft
>
> 3° socio-economische acties gericht op het bevorderen van de sociale cohesie, meer bepaald door de terbeschikkingstelling van collectieve voorzieningen en door het aanmoedigen van de inwoners om deel te nemen aan de activiteiten;
>
> 4° coördinatieacties met betrekking tot de in 1° tot 3° bedoelde operaties."

In artikel 16 van het voorontwerp wordt bepaald dat het Schoolcontractprogramma, zodra het goedgekeurd is, uitgevoerd wordt door middel van subsidies die door de regering toegekend worden aan de "begunstigden", die gedefinieerd worden als "de rechtspersonen die meewerken aan de realisatie van een Schoolcontract en als zodanig subsidies ontvangen" (artikel 2, 4°, van het voorontwerp).[1] Er wordt inzonderheid bepaald dat een onroerend goed ook voor subsidiëring in aanmerking kan komen "als het bijkomende ruimten omvat die niet in aanmerking komen voor een subsidiëring" (artikel 22 van het voorontwerp).

Bij het voorontwerp worden aan de toekenning van een subsidie verscheidene verplichtingen verbonden.

[1] Zie eveneens artikel 9 van het voorontwerp.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Zo moeten het beheer en de uitbating van de gesubsidieerde collectieve voorzieningen – die door de begunstigde van een Schoolcontract bij overeenkomst aan een beheerder toevertrouwd kunnen worden – voldoen aan de voorwaarden die door de Regering vastgelegd zijn. Dat beheer en die uitbating hebben "hoofdzakelijk" tot doel om de "burgers een zo ruim mogelijke toegang te verlenen tot deze voorzieningen en de diensten die er worden aangeboden, en dit onder betaalbare financiële voorwaarden" (artikel 10, § 2, tweede lid, van het voorontwerp).

Daarenboven is het de begunstigde niet toegestaan om gedurende vijftien jaar de bestemming van het bedoelde goed te wijzigen of andere zakelijke rechten dan een erfdienstbaarheid op dat goed af te staan, behalve om gegronde redenen en mits de voorafgaande en uitdrukkelijke toestemming van de regering en mag hij evenmin inbreuk maken op de exploitatievoorwaarden van de collectieve voorzieningen die door de regering vastgesteld zijn (artikel 25 van het voorontwerp), aangezien hij anders verplicht is de subsidie terug te betalen overeenkomstig hetgeen bepaald wordt in artikel 26 van het voorontwerp.

## VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 'tot invoering van de gelijkekansentest' dient voor elk wetgevend ontwerp een evaluatieverslag opgesteld te worden door de minister die dat ontwerp voordraagt.

Uit het dossier blijkt niet dat dat vormvereiste vervuld zou zijn.

## ALGEMENE OPMERKING – BEVOEGDHEID BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

1. Volgens het dispositief en de memorie van toelichting van voorliggend voorontwerp van ordonnantie is het de bedoeling dat dit voorontwerp past in het kader van de bevoegdheden die aan de gewesten toegewezen zijn inzake stadsvernieuwing. In de bespreking van artikel 1 staat bovendien dat voor dit voorontwerp

> "hoofdzakelijk [gesteund wordt] op de gewestelijke bevoegdheden van stedenbouw, ruimtelijke ordening en preventie, waaraan, voor zover nodig, de bevoegdheid op het vlak van financiering en subsidiëring van sportieve gemeentelijke infrastructuren zoals voorzien in artikel 4bis, eerste lid, 1° van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, kan worden toegevoegd".

Krachtens artikel 6, § 1, I, 1°, 4° en 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gewesten bevoegd voor het regelen, wat de ruimtelijke ordening betreft, van de stedebouw en de ruimtelijke ordening, de stadsvernieuwing en het grondbeleid. Ze zijn eveneens principieel bevoegd voor het regelen van de bescherming van het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en, wat de openbare werken en het vervoer betreft, voor het regelen van de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Luidens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden als het Vlaams Gewest en het Waals Gewest.

Volgens artikel 4*bis*, 1° en 3°, van die bijzondere wet is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wat de sport bedoeld in artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, bevoegd voor de financiering en subsidiëring van de gemeentelijke sportinfrastructuur en, wat de schone kunsten, het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen bedoeld in artikel 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet betreft, de biculturele aangelegenheden die van gewestelijk belang zijn.

2. De invoering van een Schoolcontract dat opgevat wordt als een "gewestelijk programma voor stadsvernieuwing gericht op een betere stedelijke integratie van de onderwijsinstellingen" door middel van maatregelen zoals de financiering van operaties ter herdefiniëring van de openbare ruimten, in de zin waarin die begrippen krachtens voorliggend voorontwerp van ordonnantie verstaan dienen te worden, valt binnen de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De omstandigheid dat dit voorontwerp van ordonnantie ertoe strekt de school open te stellen voor de buurt met het oog op "het bevorderen van de sociale cohesie" doet, op het stuk van de bevoegdheid, geen principiële moeilijkheid rijzen.

Zoals uit verscheidene adviezen van de afdeling Wetgeving blijkt,[2] kan ieder beleidsniveau immers maatregelen nemen om een vorm van sociale of maatschappelijke cohesie, zoals omschreven in de ontworpen tekst, te genereren of te waarborgen. Die "sociale cohesie" is aldus geen op zichzelf staande aangelegenheid die door de Grondwetgever of de bijzondere wetgever afgebakend en inhoudelijk omschreven zou zijn. Ze is veeleer een "doelstelling" dan een "aangelegenheid".

[2] Zie inzonderheid advies 34.215/4, op 27 november 2002 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 15 mei 2003 'betreffende de buurtpreventie in de Waalse steden en gemeenten', en de verwijzingen die inzonderheid vervat zijn in voetnoot 3 van dat advies, *Parl.St.* W.Parl. 2002-03, nr. 493/1, 14-17, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/34215.pdf. De afdeling Wetgeving merkt op dat, om dezelfde redenen als die welke in dat advies aangehaald zijn en anders dan in de toelichtingen die de gemachtigde ambtenaar verstrekt heeft over "Het stadsbeleid via de ontwikkeling van de wijken", de verschillende financieringen waarin de ontworpen tekst voorziet niet voortvloeien uit de "algemene financiering van de gemeenten" in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zie ook advies 44.566/4, op 11 juni 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 'betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie in de steden en gemeenten van Wallonië', *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 837/1, 9-15, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44566.pdf, en advies 44.567/4, eveneens op 11 juni 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 'betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie in de steden en gemeenten van Wallonië voor wat betreft de aangelegenheden waarvan de uitoefening van de Franse Gemeenschap is overgeheveld', *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 837/1, 9 -15, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44567.pdf. Zie eveneens advies 59.210/4, op 11 mei 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 6 oktober 2016 'houdende organisatie van de stedelijke herwaardering', *Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-363/1, 133 tot 182, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59210.pdf en advies 64.013/2/V-64.014/2/V, op 5 september 2018 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 22 november 2018 'betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie' en over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 22 november 2018 'betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie wat betreft de aangelegenheden waarvan de uitoefening aan de Franse Gemeenschap is overgedragen', *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1197/1, 7 tot 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64013.pdf.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Bijgevolg staat niets eraan in de weg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een doelstelling van sociale cohesie nastreeft, op voorwaarde dat het daartoe alleen maatregelen neemt die strekken tot het opstellen of het invoeren van regelingen ter subsidiëring van bepaalde acties, operaties of activiteiten die behoren tot een aangelegenheid welke valt onder de bevoegdheden van het Gewest zoals die door de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan het Gewest toegedeeld zijn.

De omstandigheid dat de maatregelen die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest getroffen worden, kunnen bijdragen tot het bereiken van doelstellingen waarvan de verwerkelijking onder de bevoegdheid van een andere wetgever valt, wijst er daarenboven als zodanig niet op dat het gewest zijn bevoegdheid te buiten zou gaan. Het Grondwettelijk Hof heeft immers in wezen aangenomen dat het Vlaams Gewest maatregelen kan nemen die bijdragen tot het realiseren van een doelstelling van de Vlaamse Gemeenschap bij het uitoefenen van gemeenschapsbevoegdheden (*in casu*: de maatschappelijke en professionele integratie van bepaalde personen), op voorwaarde dat de maatregelen van de gewestwetgever onder de gewestbevoegdheden vallen (*in casu*: huisvesting) en het voor de gemeenschapswetgever niet onmogelijk of uitermate moeilijk maken zijn eigen bevoegdheden uit te oefenen.[3]

3. Hoewel de ontworpen tekst op basis van het onderzoek in het licht van de gegevens waaraan zonet herinnerd is, in beginsel raakvlakken blijkt te vertonen met de bevoegdheden van het Gewest, geven bepaalde aspecten van het dispositief nochtans aanleiding tot kritische opmerkingen op dat gebied.

Uit de Grondwet (artikel 127, § 1) en uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikel 4, 3° en 8° tot 10°,) blijkt dat in principe onder de bevoegdheden van de gemeenschapswetgever vallen het onderwijs, met inbegrip van de organisatie van het onderwijs en de financiering van de schoolgebouwen, alsook de culturele aangelegenheden, die onder meer de schone kunsten en de culturele animatie, de lichamelijke opvoeding, de sport, het openluchtleven en de vrijetijdsbesteding omvatten. In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt, in verband met de bevoegdheid van de gewesten op het stuk van de financiering van de opdrachten die door de gemeenten uitgevoerd dienen te worden, tevens gepreciseerd dat die bevoegdheid zich niet uitstrekt tot de financiering van de opdrachten die aan de gemeenten toevertrouwd zijn wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden dient het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich er enerzijds van te onthouden maatregelen uit te vaardigen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen en er anderzijds voor te zorgen dat hij het voor de gemeenschapswetgever niet onmogelijk of uitermate moeilijk maakt diens eigen bevoegdheden uit te oefenen.

Drie aspecten van het dispositief geven in dat opzicht aanleiding tot kritische opmerkingen.

[3] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.10.1 en B.10.2.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

3.1. Zulks is in de eerste plaats het geval met het ontworpen dispositief voor zover het daarbij, bij het nastreven van de doelstelling tot het verhogen van het aanbod van collectieve voorzieningen voor de inwoners van de wijk door de onderwijsinstellingen (sportinfrastructuur, refter, schoolplein, enz.) buiten de schooluren open te stellen – welke doelstelling er als zodanig niet op wijst dat het gewest zijn bevoegdheid te buiten zou gaan –, de bedoeling is te voorzien in de financiering, door middel van gewestelijke subsidies, van investeringsoperaties waarvan het opzet, volgens de bewoordingen van het voorontwerp, bestaat in het bouwen, herbouwen, onderhouden, renoveren, uitbreiden, saneren of verbeteren van een school.

Wat aldus bij het voorontwerp ingevoerd wordt, komt in wezen neer op een regeling ter financiering van schoolinfrastructuur. Die financiering is evenwel een bevoegdheid die aan de gemeenschappen toegewezen is.

Het Grondwettelijk Hof heeft in dat verband het volgende geoordeeld in zijn arrest 67/2012 van 24 mei 2012:

> "B.7.6. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is daarentegen niet bevoegd om de aangelegenheid van onderwijs te regelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
>
> B.7.7. De bestreden basisallocatie maakt een aanvullende financiering van onderwijsinfrastructuren mogelijk.
>
> De ordonnantie van 24 december 2010 regelt in die mate het onderwijs in de zin van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet.
>
> In tegenstelling tot wat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beweert, kan de betwiste basisallocatie dus in die mate niet worden gekwalificeerd als een maatregel van tewerkstellingsbeleid in de zin van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980."

Daaruit volgt dat het ontworpen dispositief, voor zover het daarbij mogelijk gemaakt wordt dat het gewest zorgt voor de financiering van operaties met het oog op het bouwen, herbouwen, onderhouden, renoveren, uitbreiden of verbeteren van een school omdat de onderwijsinstelling, in haar geheel of ten dele,[4] een collectieve voorziening dient te worden die ter beschikking van de inwoners van de wijk en de schoolbevolking gesteld worden, niet geacht kan worden binnen de perken te blijven waaraan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich dient te houden wanneer het zijn eigen bevoegdheden wenst uit te oefenen, *in casu*, op het stuk van de ruimtelijke ordening, de stadsvernieuwing of de subsidiëring van de gemeentelijke sportinfrastructuur.

3.2. Ten tweede geeft deze tekst aanleiding tot kritiek doordat het daarbij, met het oog op het openstellen van de school voor de buurt, mogelijk gemaakt wordt te voorzien in de financiering van socio-economische acties die opgevat worden als acties die de sociale cohesie en de socio-professionele inschakeling beogen door, onder andere, de deelname van de leerlingen en van de inwoners aan de activiteiten binnen de perimeter van het Schoolcontract aan te moedigen.

[4] Het ontworpen dispositief voorziet in geen enkele limiet wat betreft het begrip collectieve voorzieningen (in tegenstelling tot hetgeen te kennen gegeven wordt in de bespreking van artikel 22, waarin staat dat klaslokalen niet voor stadsvernieuwingssubsidies in aanmerking komen), zodat, uitgaande van het dispositief, het begrip collectieve voorzieningen kan slaan op alle lokalen en ruimten van een onderwijsinstelling die door derden gebruikt kunnen worden.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Aldus gedefinieerd, vertonen de acties ter bevordering van de sociale cohesie, waarvan het gewest de subsidiëring mogelijk wenst te maken door middel van het Schoolcontract, geen voldoende specifiek verband met de gewestelijke aangelegenheden en moeten ze blijkbaar veeleer in verband gebracht worden met activiteiten die van culturele aard zijn – zie in deze zin de memorie van toelichting, waarin sprake is van de "toegang tot toneelzalen" –, of vallen onder de sport, het openluchtleven of de vrijetijdsbesteding, dus aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen en voor het regelen waarvan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is.[5] Voor zover het ontworpen dispositief er daadwerkelijk toe strekt de financiering van dergelijke activiteiten mogelijk te maken, gaat het de bevoegdheid van het gewest te buiten.

3.3. Ten derde geeft de tekst aanleiding tot kritische opmerkingen doordat het daarbij de bedoeling is om alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te laten bepalen welke regels gelden voor het beheer en de uitbating van de gesubsidieerde collectieve voorzieningen die deel uitmaken van een onderwijsinstelling, voor het wijzigen van de bestemming van de goederen in kwestie en voor het afstaan van zakelijke rechten betreffende die goederen. Doordat in dit voorontwerp van ordonnantie eenzijdig bepaald wordt welke voorwaarden gelden voor het beheer en de uitbating van collectieve voorzieningen – zoals lokalen waar lessen lichamelijke opvoeding gegeven worden, refters, schoolpleinen, enz. –, ook al is het de bedoeling dat die voorwaarden alleen buiten de schooluren gelden, en eenzijdig regels vastgesteld worden inzake de bestemming van collectieve voorzieningen die deel uitmaken van een onderwijsinstelling, houdt dit voorontwerp een schending in van bevoegdheden die aan de gemeenschappen toegewezen zijn op het stuk van de algemene organisatie van het onderwijs, welke schending, bij de huidige stand van het dossier en gelet op de verantwoordingen die het bevat, buitensporig lijkt.

4. Dit voorontwerp van ordonnantie dient aldus herzien te worden dat de problemen qua bevoegdheid waarop hiervoor gewezen is, opgelost worden, in voorkomend geval door, met inachtneming van de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de gemeenschappen en de gewesten, gebruik te maken van de samenwerkingsinstrumenten die geregeld zijn bij de artikelen 92*bis* en 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden geformuleerd onder voorbehoud van die belangrijke algemene opmerking.

[5] Onder voorbehoud van de uitzonderingen die vervat zijn in artikel 4*bis*, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, maar die geen toereikende grondslag kunnen opleveren voor de bevoegdheid die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *in casu* wenst uit te oefenen.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### INDIENINGSBESLUIT

1. Het lid waarin verwezen wordt naar het advies van de inspecteur van Financiën moet weggelaten worden.

2. Na het woord "Besluit:" dient een lid ingevoegd te worden dat luidt als volgt:

"De minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is ermee belast bij het parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt:".[6]

### DISPOSITIEF

#### Artikelen 2 en 9

Volgens artikel 9 behoren de inrichtende machten tot de begunstigden die subsidies kunnen genieten.

Uit artikel 2, 6°, van het voorontwerp blijkt dat de inrichtende macht een natuurlijke persoon kan zijn.

Bijgevolg is de definitie van begunstigden die in artikel 2, 4°, van het voorontwerp gegeven wordt niet coherent in zoverre de begunstigden (van subsidies in het kader van een Schoolcontract) volgens die definitie uitsluitend rechtspersonen zijn.

Het dispositief moet herzien worden.

#### Artikel 2

1. In punt 2° dienen de woorden "gewestelijk expertisecentrum en initiatiefnemer voor de ontwikkelingsstrategie van het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" vervangen te worden door de woorden "instelling van openbaar nut opgericht bij de ordonnantie van 29 juli 2015 houdende oprichting van het Brussels Planningsbureau".

2. In punt 6° moeten de woorden "Inrichtende macht: de inrichtende macht van een onderwijsinstelling is" vervangen worden door de woorden "Inrichtende macht van een onderwijsinstelling:".

3. De punten 9° en 17° zijn overbodig en moeten bijgevolg weggelaten worden. De artikelen 9 en 28 van het voorontwerp zijn op dat punt duidelijk genoeg.

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten,* www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 227 en formule F 4-1-10-3.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

4. In punt 13° is er een verschil tussen de Nederlandse en de Franse tekst: beide teksten moeten in overeenstemming gebracht worden.

5. In punt 14° wordt de uitdrukking "begunstigden van een Schoolcontract" gebruikt. De vraag rijst wat onder die uitdrukking verstaan dient te worden en of het begrip "begunstigde" in die bepaling begrepen moet worden in de zin van punt 4°, wat niet het geval lijkt te zijn.

De tekst moet verduidelijkt worden.

6. De definities die in de punten 14°, 15° en 16° gegeven worden, bevatten regelgevende elementen die daar niet thuishoren. Punt 3° (dat een element van punt 15° nader omschrijft) is trouwens overbodig. De artikelen 6, 12 en 14 van het voorontwerp dienen bijgevolg aangevuld te worden.

7. Volgens de artikelen 3, § 2, en 5 van de ordonnantie van 29 juli 2015 wordt het Brussels Planningsbureau "ingedeeld bij de instellingen van categorie A, zoals deze worden opgesomd in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut'" en is het "onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de minister belast met Ruimtelijke Ordening en Statistiek, aan wie de beheersbevoegdheid wordt toevertrouwd."

Onderdeel 19° moet bijgevolg herzien worden.

Artikel 4

1. In paragraaf 2, tweede lid, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de strekking is van de woorden "die voldoen aan de voorwaarden van het besluit".

2. Volgens paragraaf 3 zijn de projecten die naar aanleiding van de projectoproep ingediend worden, slechts ontvankelijk wanneer ze beantwoorden aan de selectiecriteria vastgelegd in paragraaf 2.

Paragraaf 2, tweede lid, machtigt de regering echter om "aanvullende criteria vast [te] leggen die voldoen aan de voorwaarden van het besluit", evenals "sancties bij inbreuken".

In paragraaf 3 moeten de woorden "in § 2" bijgevolg vervangen worden door de woorden "in paragraaf 2, eerste lid".

3. In paragraaf 4 is de uitdrukking "in de eerste plaats" dubbelzinnig doordat de indruk gewekt wordt dat bij de beoordeling van de kandidaturen andere criteria gehanteerd zouden kunnen worden dan die welke door de regering vastgesteld zijn in de oproep tot kandidaatstelling. Ofwel moet de uitdrukking weggelaten worden, ofwel moet de bepaling aangevuld worden met de vermelding van de andere elementen die in aanmerking genomen kunnen worden.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Artikel 5

In het tweede lid, 4°, dienen de woorden "artikel 13" vervangen te worden door de woorden "artikel 14".

Artikel 13

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de draagwijdte is van de bepaling, aangezien de uitvoering en verwezenlijking van het Schoolcontract het Schoolcontractprogramma betreft waarvan de verwezenlijking de verantwoordelijkheid van de begunstigden is. Als het alleen de bedoeling is te preciseren dat de regering de nodige maatregelen neemt ter uitvoering van de bepalingen van de ordonnantie in verband met het Schoolcontract, is de bepaling overbodig, aangezien de regering krachtens artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 over die bevoegdheid beschikt.

Artikel 14

Het tweede lid van paragraaf 2 moet als paragraaf 3 aangeduid worden opdat het dispositief ervan zin heeft.

Artikel 15

1. Gelet op de bespreking van het artikel zou paragraaf 1, indien dat de bedoeling is, aangevuld moeten worden met de woorden "op vraag van de begunstigde".

2. In het voornoemde advies 59.210/4 heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

> "Artikel 23, § 2, derde lid, derde zin stelt dat de termijn waarover de regering beschikt om een beslissing te nemen, wordt opgeschort tijdens de parlementaire vakantie, overeenkomstig artikel 26, § 1 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.
>
> Er zij aan herinnerd dat artikel 26 als volgt luidt:
>
> 'Art. 26. § 1. Het Parlement komt van rechtswege bijeen ieder jaar op de derde maandag van september. Hij kan voordien worden bijeengeroepen door de Regering.
>
> Het Parlement komt na iedere vernieuwing van rechtswege bijeen op de derde dinsdag na de dag waarop de vernieuwing plaatsvond.
>
> Het moet ieder jaar ten minste veertig dagen in zitting blijven.
>
> § 2. Het Parlement kan door de Regering in buitengewone zitting worden bijeengeroepen.
>
> § 3. De Regering sluit de zitting.'

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Naast het feit dat het begrip "parlementaire vakantie" niet in die bepaling is opgenomen omdat de voorliggende bepaling het optreden van de regering - en niet van het parlement - vereist, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe de voorgenomen opschortende maatregel afdoende zou kunnen worden verantwoord."

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het opschortingsmechanisme dat vastgelegd is in paragraaf 2, derde lid, tweede zin.

Artikel 16

Het is niet aanvaardbaar dat bepaald wordt dat de aangelegenheden vermeld in paragraaf 2 bij een overeenkomst geregeld moeten worden, aangezien die elementen geregeld moeten worden bij de organieke rechtsregels inzake deze aangelegenheid en bij de ter uitvoering ervan genomen verordeningsbepalingen.

Paragraaf 2 moet weggelaten worden.

Artikel 23

1. Overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel moet het eerste lid als volgt gesteld worden: "Wanneer een begunstigde beslist om zonder gegronde redenen af te zien van een deel van een operatie of actie zoals bepaald in het programma, dan weigert de Regering een deel of het volledige bedrag van de toelage voor deze operatie of actie."

2. De vraag rijst hoe de subsidie die gehandhaafd wordt omdat er gegronde redenen zijn voor de niet-uitvoering of de niet-verwezenlijking van een operatie of een actie, gebruikt zal kunnen worden, aangezien de actie of de operatie waarvoor ze bestemd is niet uitgevoerd zal worden.

Het dispositief moet opnieuw onderzocht worden.

Artikel 26

Volgens paragraaf 1 "is de begunstigde, in geval van overtreding van de in artikel 25 van het voorontwerp[7] voorgeschreven verbodsbepalingen, verplicht tot de onmiddellijke en volledige terugbetaling van de subsidie die toegekend werd voor de operatie of actie waarbij deze overtreding werd begaan."

De paragrafen 2 en 3 bepalen evenwel dat de begunstigde verplicht is de subsidie terug te betalen naar evenredigheid van de ernst en de reikwijdte van de tekortkoming, wanneer hij de in artikel 25, eerste lid, 1° en 2°, voorgeschreven verbodsbepaling overtreedt.

Die paragrafen zijn dus in tegenspraak met paragraaf 1.

[7] In de Franse tekst wordt melding gemaakt van artikel 25, eerste lid, 1°.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡

Paragraaf 1 moet bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 30

Artikel 30 van het voorontwerp belast de regering ermee de datum van inwerkingtreding "van deze ordonnantie" vast te stellen.

Om te voorkomen dat de inwerkingtreding van de ordonnantie eindeloos door de regering uitgesteld wordt, dient de datum vastgesteld te worden waarop de ordonnantie in werking treedt indien de regering ondertussen niet ingegrepen heeft.[8]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[8] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten,* www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 154.1.1.

‡LW-AHDTLDECI-GEJIXV‡