



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.149/4
du 10 novembre 2020

advies 68.149/4
van 10 november 2020

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance du
16 mai 2019 relative au
Contrat École'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot uitvoering van de
ordonnantie van 16 mei 2019
in verband met het
Schoolcontract'

Le 9 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance du 16 mai 2019 relative au Contrat École'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur et Julien GAUL, auditeur adjoint.

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 10 novembre 2020.

*

Op 9 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot uitvoering van de ordonnantie van 16 mei 2019 in verband met het Schoolcontract'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 november 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur en Julien GAUL, adjunct-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 10 november 2020.

*

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

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances', chaque Ministre doit établir un rapport d'évaluation – notamment – pour les projets d'actes réglementaires.

Ce rapport d'évaluation concerne l'impact du projet sur la dimension de genre, conformément à l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Ce rapport doit également inclure une analyse d'impact exhaustive du projet compte tenu des critères suivants :

- handicap ;
- minorités culturelles et ethniques ;
- orientation sexuelle, identité de genre et expression de genre ;
- origine et condition sociale.

Si le préambule de l'arrêté en projet fait mention d'un « test égalité des chances », le dossier soumis à la section de législation ne comporte qu'un test « genre » au sens de l'ordonnance du 29 mars 2012.

Le demandeur d'avis veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme la section de législation l'a déjà rappelé, dans un texte législatif ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant.

De telles dispositions sont non seulement superflues, mais elles ont, en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure.

Au regard des principes ainsi rappelés, l'arrêté en projet est sujet à critique en plusieurs de ses dispositions.

Ainsi :

1° l'article 2 paraphrase l'article 4 de l'ordonnance du 16 mai 2019 'relative au Contrat École' (ci-après dénommée « l'ordonnance »), en particulier ses paragraphes 1^{er} et 2 ;

2° l'article 6 paraphrase l'article 4, §§ 2 et 3, de l'ordonnance et le complète en y ajoutant « ou leurs implantations » à la place de « et ses abords » ;

3° l'article 9 paraphrase l'article 4, §§ 2 et 4, de l'ordonnance, sauf quant aux mots : « Avant la fin du dernier trimestre de l'année au cours de laquelle l'appel à candidatures est lancé [...] » ;

4° l'article 14, alinéa 2, dernière phrase, paraphrase les articles 17 et 19 de l'ordonnance ;

5° l'article 17 paraphrase l'article 11, 1°, de l'ordonnance, en définissant les opérations d'investissement et le complète en y ajoutant « en visant à augmenter notamment la sécurité, les qualités environnementales et la convivialité », mots qui couvrent en partie la notion de « requalifier », définie à l'article 1, 12°, de l'ordonnance ;

6° l'article 19 paraphrase l'article 1, 12°, de l'ordonnance en définissant les opérations destinées à requalifier l'espace public ;

7° l'article 21 paraphrase l'article 11, 3°, de l'ordonnance en y ajoutant la notion « d'élèves » ;

8° l'article 24, alinéa 1^{er}, se borne à rappeler les règles générales en matière d'utilisation des subventions ;

9° l'article 25, alinéa 1^{er}, paraphrase l'article 92, alinéa 2, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle ¹ ;

10° l'article 25, alinéa 2, paraphrase l'article 21 de l'ordonnance.

L'ensemble de ces dispositions seront soit omises, soit revues de sorte qu'elles ne reproduisent ou ne paraphrasent pas des règles qui figurent déjà dans des normes de force obligatoire supérieure, et qu'elles ne modifient pas la portée de telles normes, en y ajoutant ou en y retranchant.

¹ « Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités de l'utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention ».

2. L'arrêté en projet est en défaut de procurer exécution complète² à l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance qui charge le Gouvernement d'arrêter les conditions auxquelles sont soumises la gestion et l'exploitation des équipements collectifs, subventionnés en application de l'ordonnance et de son arrêté d'exécution.

Le Gouvernement veillera à procurer exécution à cette disposition.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Comme il sera exposé ci-après, certaines dispositions de l'arrêté en projet, spécialement ses articles 9, 10 et 11, *partim*, ne peuvent trouver de fondement juridique dans une habilitation expresse figurant dans l'ordonnance. En revanche, elles peuvent trouver un fondement juridique dans cette ordonnance, combinée au pouvoir général d'exécution des ordonnances, qui appartient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Par conséquent, le préambule, sera complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'article 8 ; ».

2. L'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, mentionnera l'ensemble des dispositions de l'ordonnance à l'exécution desquelles l'arrêté en projet entend pourvoir.

En conséquence, cet alinéa sera rédigé comme suit :

« Vu l'ordonnance du 16 mai 2019 relative au Contrat École, les articles 4, 5, 8, 10, 15, § 2, 17, 18, 21, 23 et 26 ».

3. L'avis du Conseil économique et social n'est pas requis en l'espèce. Il ne doit dès lors pas être mentionné au préambule. Si l'auteur du projet choisit néanmoins de l'y faire figurer, ce sera sous la forme d'un considérant, qui prendra place après les visas.

4. L'avis de la section de législation sera mentionné au titre de dernier visa, et avant le considérant éventuel.

5. Les dates d'accomplissement des formalités préalables requises seront complétées.

² S'agissant de l'exécution partielle de cette disposition, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 34.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} donne de la « zone de revitalisation urbaine » une définition qui diffère de celle donnée par l'ordonnance, en son article 2, 18°.

Ainsi, l'ordonnance définit cette zone comme étant

« la ZRU telle que définie au sein de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 portant exécution de l'ordonnance organique du 6 octobre 2016 de revitalisation urbaine et adoptant la 'zone de revitalisation urbaine', dite 'ZRU 2016' ».

Pour sa part, l'arrêté en projet vise la

« zone de revitalisation urbaine définie et mise à jour en exécution de l'ordonnance du 6 octobre 2016 organique de la revitalisation urbaine »,

faisant ainsi vraisemblablement écho à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 novembre 2019³, par lequel une nouvelle zone de revitalisation urbaine a été adoptée, à savoir la « ZRU 2020 », qui constitue la « mise à jour » de la « ZRU 2016 ».

Or, si, comme déjà rappelé dans l'observation générale 1, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative, il ne lui appartient à fortiori pas d'ajouter à une règle de nature législative ou d'en modifier la portée.

En l'espèce, l'arrêté en projet ne peut donc donner une définition de la notion de « zone de revitalisation urbaine » qui diffère de celle donnée par l'ordonnance.

L'article 1^{er}, 5°, sera omis.

Article 3

Au 3°, les mots « visés à l'article 4 de l'ordonnance » seront remplacés par les mots « visés à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance ».

Article 4

1. Tel qu'il est rédigé, l'article 4 ne permet pas de déterminer si le Gouvernement peut prendre en compte ou non d'autres paramètres, principes et objectifs que ceux qui y sont énumérés, lorsqu'il définit les critères complémentaires dans l'appel à candidatures.

³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 novembre 2019 'portant élaboration et adoption de la « zone de revitalisation urbaine », dite « ZRU 2020 »'. Il est utile de noter que cet arrêté n'abroge pas explicitement l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 novembre 2016 adoptant la « ZRU 2016 », <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2019/11/14/2019015323/moniteur>.

La disposition à l'examen sera revue aux fins de faire apparaître sans ambiguïté l'intention de son auteur.

2. Les paramètres, principes et objectifs repris à l'article 4 manquent de clarté et, partant, de prévisibilité, alors qu'ils sont appelés à permettre au Gouvernement d'établir les critères complémentaires départageant les candidatures des établissements scolaires qui, une fois leur programme adopté, peuvent obtenir, sous certaines conditions, des subventions.

Le respect du principe d'égalité et de non-discrimination entre les différents candidats ainsi que la sécurité juridique seraient mieux assurés si ces éléments étaient définis avec plus de précision.

L'article 4 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 7

Il convient de remplacer les mots « ou l'implantation » par les mots « et ses abords » afin de respecter la terminologie de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance qui habilite le Gouvernement à définir la notion de « public scolaire fragilisé ».

La notion d'« implantation » n'est d'ailleurs pas nécessaire en ce qu'elle ne fait que réitérer une partie de la définition d'« établissement scolaire » reprise à l'article 2, 5° de l'ordonnance⁴.

L'article 7 sera revu en conséquence.

Article 8

La délégation au Ministre prévue par l'alinéa 1^{er}, est admissible dans la mesure où elle se limite à attribuer au Ministre le pouvoir de fixer le modèle du formulaire de candidature dont les éléments de contenu auront été, en substance, déterminés par le Gouvernement conformément aux articles 2 et 3 du projet.

En revanche, l'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à une autre autorité que l'un de ses membres n'est en principe pas admissible. Les mots « ou son délégué » seront chaque fois omis.

Article 9

S'agissant des critères de sélection mentionnés à l'article 9, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de viser, outre l'ordonnance et l'appel à candidatures, l'arrêté en projet, dès lors qu'il fixe des éléments importants de ces critères de sélection, à savoir la notion de

⁴ « Établissement scolaire : entité scolaire placée sous la responsabilité d'un chef d'établissement et qui répond à l'obligation scolaire ; l'entité peut être implantée sur plusieurs lieux ».

« public scolaire fragilisé » ainsi que les paramètres, principes et objectifs sous-jacents aux critères de sélection en question.

La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 10

L'article 10 prévoit que le Gouvernement sélectionne les candidatures sur la base d'une « *proposition motivée* » du Bureau bruxellois de la planification (BBP).

Un véritable pouvoir de codécision est ainsi octroyé au BBP. C'est en ce sens qu'est en principe interprété le pouvoir de celui qui dispose d'une compétence de proposition d'un acte devant être pris ensuite, sur la base de cette proposition, par l'organe habilité à adopter la réglementation ou la décision. Il est en effet généralement considéré que non seulement l'autorité compétente ne peut agir sans être saisie de la proposition mais en outre, en règle, qu'elle ne peut s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition.

Pareille confusion des rôles respectifs du Gouvernement et du BBP n'est pas admissible. Elle ne saurait en tout état de cause trouver de fondement juridique dans le seul pouvoir général d'exécution, dont le Gouvernement est investi.

Ceci étant, rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement statue sur avis – et non sur proposition – du BBP.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation.

Article 14

À l'alinéa 1^{er}, le mot « calendrier » sera omis.

Article 15

À l'alinéa 1^{er}, les mots « qui suivent le premier jour du mois » seront insérés entre les mots « [...] le trente-sixième mois » et les mots « suivant [...] », conformément à l'article 15, § 1^{er}, de l'ordonnance.

Article 16

À l'alinéa 2, les mots « trente jours » seront remplacés par les mots « quarante-cinq jours », conformément à l'article 15, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance.

Articles 18, 20 et 22

1. L'article 18 de l'arrêté en projet autorise le subventionnement d'opérations non prévues au programme qui seraient cependant « nécessaires ou utiles » à la réalisation des opérations d'investissement.

Ce faisant, l'article 18 du projet méconnaît l'article 18 de l'ordonnance qui prévoit que « les opérations [...] ne peuvent être subventionnées que si elles sont reprises dans un programme de Contrat École, éventuellement modifié ».

L'article 18 sera dès lors omis.

2. La même observation vaut pour les articles 20 et 22 qui instaurent le même mécanisme de subventionnement, respectivement pour les opérations destinées à requalifier l'espace public et les actions socio-économiques.

Pour des raisons identiques, les références faites aux « opérations nécessaires ou utiles » dans d'autres dispositions comme dans les articles 24 et 33, seront omises.

Article 23

S'agissant du « coordinateur École Quartier », la section de législation n'aperçoit pas de quelle instance ou personne morale il dépendra, ni le lien juridique (contrat de travail, lien statutaire, contrat de prestation de services) qu'il entretiendra avec cette instance ou personne morale.

L'article 23 sera revu et complété à la lumière de cette observation.

Article 24

L'alinéa 2, qui permet de réaffecter les montants qui n'ont pas été utilisés pour l'exécution de l'opération ou de l'action pour laquelle elle était destinée, est sujet à critique au regard des articles 92, alinéa 1^{er}⁵, et 94⁶, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'.

Par ailleurs, l'article 18 de l'ordonnance ne permet le subventionnement d'opérations qui ne sont pas reprises dans le programme du Contrat École, que si elles étaient imprévisibles lors de l'élaboration de celui-ci. Enfin, si la même disposition autorise le

⁵ Selon cette disposition, « [c]onformément à l'article 11 de la loi du 16 mai 2003, précitée, toute subvention accordée par l'entité régionale ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'entité régionale, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par eux sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée ».

⁶ Selon cette disposition, « [c]onformément à l'article 13 de la loi du 16 mai 2003, précitée, est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire :

1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ;

2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée [...] ».

Gouvernement à consentir une modification ou un complément de programme selon les modalités qu'il fixe, ce n'est que pour autant que la modification ou le complément demandés soient fondés sur de « justes motifs », à savoir des « situations où la non exécution ou mise en œuvre, ou l'exécution ou mise en œuvre partielle d'une opération ou d'une action prévue au programme, sont indépendantes de la volonté du bénéficiaire ».

L'article 24 sera soit complété afin de s'inscrire dans ce cadre, soit omis.

Article 25

L'alinéa 2 fait mention de modalités de liquidation « déterminées le cas échéant en vertu de l'alinéa 1^{er} ». Or, l'alinéa 1^{er} n'a pas trait à de telles modalités de liquidation, mais à vise des « modalités de l'utilisation ».

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 26

L'alinéa 4 de l'article 26 précisera de quel type de « réception de chacun des marchés » il s'agit (réception technique préalable ou à posteriori, réception provisoire ou réception définitive), et ce en ayant égard à l'article 21, seconde phrase, de l'ordonnance qui prévoit que « [l]es paiements [...] interviennent au plus tard un an après l'échéance du Contrat École ».

Article 27

À l'alinéa 2, dans la version française, les mots « dans les », qui figurent entre les mots « [...] est liquidée au bénéficiaire » et les mots « suite à l'adoption [...] », seront omis.

Article 28

Il y a lieu de faire référence à l'article 33 en lieu et place de l'article 32.

Article 31

La disposition à l'examen entend soumettre à l'approbation préalable du Ministre ou de son délégué d'une part, « la décision d'attribuer un marché public de services et de travaux, ainsi que le dossier complet sur lequel cette décision se fonde », et, d'autre part, « le dossier complet relatif à tout avant-projet de travaux de chaque opération d'investissement ou destinée à requalifier l'espace public ».

Il peut être admis que le dispositif à l'examen entre dans l'habilitation prévue à l'article 23, alinéa 1^{er}, deuxième phrase de l'ordonnance pour autant qu'il soit prévu que le mécanisme d'approbation préalable ne puisse être fondé que sur les motifs énoncés à l'alinéa 3 et que, compte tenu du mécanisme de sursis au paiement de la subvention prévu à l'alinéa 4, le pouvoir d'approbation soit assorti d'un délai.

Article 32

L'auteur du projet précisera ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots « à l'issue de chaque série de Contrats École ».

Article 34

À priori, il est permis de considérer que l'article 34 peut trouver un fondement juridique suffisant dans l'article 10, § 2, de l'ordonnance.

Toutefois, d'une part, l'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à une autre autorité que l'un de ses membres ne peut être réputée compatible avec les dispositions de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980⁷ que pour autant que cette délégation ne concerne que des mesures d'exécution secondaires, de détail, ou d'un intérêt limité. D'autre part, l'habilitation consentie au Ministre qui a pour objet la détermination du modèle de convention à conclure entre le bénéficiaire et le gestionnaire est excessive. En effet, en l'absence de précisions dans l'arrêté en projet quant au contenu du dossier de candidature, cette délégation revient à habilitier le Ministre à déterminer intégralement, non seulement la forme, mais également ce contenu.

La disposition sera revue.

Article 35

En vertu de l'article 35 du projet, l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, une règle selon laquelle un arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* présente l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Si la formule figurant au projet est adoptée, il y aura lieu de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié⁸.

⁷ Qui s'applique en vertu de l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 152.1 et formule F 4-5-1-1.

L'article 35 sera revu en conséquence.

*

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 VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’ moet elke minister – onder meer – voor de reglementaire ontwerpen een evaluatieverslag opstellen.

Dat evaluatieverslag betreft de impact van het ontwerp op de genderdimensie, overeenkomstig de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Dat rapport moet eveneens een exhaustieve impactanalyse van het ontwerp bevatten gelet op de volgende criteria:

- handicap;
- etnisch-culturele minderheden;
- seksuele oriëntatie, genderidentiteit en genderexpressie;
- afkomst en sociale situatie.

Hoewel de aanhef van het ontworpen besluit melding maakt van een “gelijkekansentest”, bevindt zich in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is enkel een gendertest in de zin van de ordonnantie van 29 maart 2012.

De adviesaanvrager moet erop toezien dat dat verplichte vormvereiste vervuld wordt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals de afdeling Wetgeving al eerder opgemerkt heeft, horen bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, niet thuis in een wet- of verordeningstekst.

Zulke bepalingen zijn niet alleen overbodig, maar hebben daarenboven als gevolg dat de werkelijke aard van de hogere regeling verhuld wordt. Door die hogere regeling over te

nemen handelt de steller van het ontwerp alsof hij bevoegd is om ze vast te stellen en dus te wijzigen.

In het licht van de aldus in herinnering gebrachte beginselen zijn verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit vatbaar voor kritiek.

Zo:

1° is artikel 2 een parafrase van artikel 4 van de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘in verband met het Schoolcontract’ (hierna “de ordonnantie” genoemd), in het bijzonder van de paragrafen 1 en 2 ervan;

2° is artikel 6 een parafrase van artikel 4, §§ 2 en 3, van de ordonnantie en vult het dat artikel aan door er “of hun vestigingen” aan toe te voegen ter vervanging van “en haar nabije omgeving”;

3° is artikel 9 een parafrase van artikel 4, §§ 2 en 4, van de ordonnantie, behalve wat betreft de woorden: “Voor het einde van het laatste kwartaal van het jaar waarin de oproep tot kandidaatstelling wordt gelanceerd (...)”;

4° is artikel 14, tweede lid, laatste zin, een parafrase van de artikelen 17 en 19 van de ordonnantie;

5° is artikel 17 een parafrase van artikel 11, 1°, van de ordonnantie door de omschrijving van de investeringsoperaties en vult het dat artikel aan door er de woorden “, waarbij ernaar gestreefd wordt de veiligheid, de milieukwaliteit en de leefbaarheid te verhogen” aan toe te voegen die gedeeltelijk samenvallen met het begrip “herwaardering” dat in artikel 1, 12°, van de ordonnantie gedefinieerd wordt;

6° is artikel 19 een parafrase van artikel 1, 12°, van de ordonnantie door de omschrijving van de operaties voor de herwaardering van de openbare ruimte;

7° is artikel 21 een parafrase van artikel 11, 3°, van de ordonnantie door de toevoeging van het begrip “leerlingen”;

8° brengt artikel 24, eerste lid, alleen de algemene regels inzake het gebruik van de subsidies in herinnering;

9° is artikel 25, eerste lid, een parafrase van artikel 92, tweede lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’;¹

10° is artikel 25, tweede lid, een parafrase van artikel 21 van de ordonnantie.

¹ “Behalve wanneer een wettelijke of reglementaire bepaling daarin voorziet, vermeldt iedere beslissing houdende toekenning van een subsidie nauwkeurig de aard, de omvang en de modaliteiten betreffende het gebruik en betreffende de door de begunstigde van de subsidie te verstrekken verantwoording.”

Al die bepalingen moeten hetzij weggelaten worden, hetzij aldus herzien worden dat daarin geen regels overgenomen of geparafraseerd worden die reeds in hogere normen vervat zijn en ze de draagwijdte van dergelijke normen niet wijzigen door er iets aan toe te voegen of er iets in te schrappen.

2. Het ontworpen besluit geeft geen volledige uitvoering² aan artikel 10, § 2, eerste lid, van de ordonnantie dat de regering ermee belast de voorwaarden vast te stellen waaraan het beheer en de uitbating van de collectieve voorzieningen moeten voldoen, die in toepassing van de ordonnantie en haar uitvoeringsbesluit gesubsidieerd worden.

De regering moet ervoor zorgen dat aan die bepaling uitvoering gegeven wordt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Zoals hierna uiteengezet zal worden, kunnen sommige bepalingen van het ontworpen besluit, in het bijzonder de artikelen 9, 10 en 11, *partim*, ervan geen rechtsgrond vinden in een uitdrukkelijke machtiging die in de ordonnantie vervat is. Ze kunnen daarentegen wel rechtsgrond vinden in die ordonnantie, gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de ordonnanties die aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toekomt krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ toepasselijk gemaakt is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Bijgevolg moet de aanhef aangevuld worden met een lid dat als volgt luidt:

“Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, artikel 8;”.

2. In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, moeten alle bepalingen van de ordonnantie vermeld worden waaraan het ontworpen besluit uitvoering beoogt te geven.

Bijgevolg moet dat lid als volgt gesteld worden:

“Gelet op de ordonnantie van 16 mei 2019 in verband met het Schoolcontract, de artikelen 4, 5, 8, 10, 15, § 2, 17, 18, 21, 23 en 26”.

3. Het advies van de Economische en Sociale Raad is *in casu* niet vereist. Er moet dan ook geen melding van gemaakt worden in de aanhef. Als de steller van het ontwerp er toch voor opteert daar melding te maken van het advies, moet het vermeld worden in de vorm van een overweging die na de aanhefverwijzingen moet komen.

4. Het advies van de afdeling Wetgeving moet als laatste aanhefverwijzing vermeld worden en vóór de eventuele overweging.

² Wat de gedeeltelijke uitvoering van die bepaling betreft, wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 34.

5. De datum waarop de vereiste voorafgaande vormvereisten vervuld zijn, moet ingevuld worden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De definitie die in artikel 1 gegeven wordt van de “zone voor stedelijke herwaardering” verschilt van die welke in artikel 2, 18°, van de ordonnantie gegeven wordt.

In de ordonnantie wordt die zone aldus gedefinieerd:

“de SHG zoals gedefinieerd in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2016 tot uitvoering van de ordonnantie van 6 oktober 2016 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering en tot goedkeuring van de ‘zone voor stedelijke herwaardering’, genaamd ZSH 2016”.

Het ontworpen besluit verwijst op zijn beurt naar de

“zone voor stedelijke herwaardering zoals gedefinieerd en geactualiseerd ter uitvoering van de organieke ordonnantie van 6 oktober 2016 betreffende de stedelijke herwaardering”

en refereert aldus waarschijnlijk aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 november 2019,³ waarbij een nieuwe zone voor stedelijke herwaardering vastgesteld is, namelijk de “ZSH 2020”, die de “geactualiseerde” “ZSH 2016” vormt.

Als het echter, zoals reeds in algemene opmerking 1 gesteld is, niet aan de regering staat om in een verordeningsbesluit een regel over te nemen die reeds in een bepaling van wetgevende aard vervat is, komt het haar *a fortiori* niet toe om een voorschrift toe te voegen aan een bepaling van wetgevende aard of om de draagwijdte ervan te wijzigen.

In dit geval kan het ontworpen besluit dus geen definitie geven van het begrip “zone voor stedelijke herwaardering” die verschilt van die welke in de ordonnantie gegeven wordt.

Artikel 1, 5°, moet weggelaten worden.

³ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 november 2019 ‘houdende uitwerking en goedkeuring van de “zone voor stedelijke herwaardering”, genaamd “ZSH 2020”’. Het is nuttig erop te wijzen dat bij dat besluit het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2016 houdende goedkeuring van de “ZSH 2016” niet uitdrukkelijk opgeheven wordt, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2019/11/14/2019015323/staatsblad>.

Artikel 3

In onderdeel 3° moeten de woorden “bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie” vervangen worden door de woorden “bedoeld in artikel 4, § 2, eerste lid, van de ordonnantie”.

Artikel 4

1. Uit artikel 4 kan, zoals het thans gesteld is, niet opgemaakt worden of de regering al dan niet andere parameters, beginselen en doelstellingen in aanmerking kan nemen dan die welke erin opgesomd worden, wanneer ze de aanvullende selectiecriteria in de oproep tot kandidaatstelling vaststelt.

De voorliggende bepaling moet herzien worden om de bedoeling van de steller ervan duidelijk weer te geven.

2. De in artikel 4 opgenomen parameters, beginselen en doelstellingen zijn onvoldoende duidelijk en dus ook onvoldoende voorzienbaar, terwijl ze het voor de regering mogelijk moeten maken om de aanvullende criteria vast te stellen om een keuze te maken tussen de kandidaturen van de onderwijsinstellingen die, zodra hun programma goedgekeurd is, onder bepaalde voorwaarden subsidies kunnen krijgen.

De inachtneming van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie tussen de verschillende kandidaten alsook de rechtszekerheid zouden beter gewaarborgd worden indien die elementen nauwkeuriger gedefinieerd zouden worden.

Artikel 4 moet in het licht van die opmerking herzien worden.

Artikel 7

De woorden “of vestiging” dienen te worden vervangen door de woorden “en haar nabije omgeving” teneinde zich te houden aan de terminologie van artikel 4, § 2, eerste lid van de ordonnantie waarbij de regering wordt gemachtigd om het begrip “kwetsbare schoolbevolking” te definiëren.

Het begrip “vestiging” is overigens niet noodzakelijk, aangezien het slechts een deel van de definitie van de “onderwijsinstelling” in artikel 2, 5°, van de ordonnantie herhaalt.⁴

Artikel 7 moet dienovereenkomstig worden herzien.

⁴ “Onderwijsinstelling: schooleenheid onder de verantwoordelijkheid van een instellingshoofd en die aan de leerplicht voldoet; de eenheid kan op meerdere plaatsen zijn gevestigd”.

Artikel 8

De in het eerste lid bedoelde delegatie aan de minister is aanvaardbaar in zoverre ze zich ertoe beperkt aan de minister de bevoegdheid te verlenen om het model van het kandidatuurformulier vast te stellen waarvan de inhoudelijke elementen in wezen door de regering zullen zijn bepaald overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van het ontwerp.

Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan een andere overheid dan één van haar leden is daarentegen in principe onaanvaardbaar. De woorden “of zijn afgevaardigde” moeten telkens worden weggelaten.

Artikel 9

Wat betreft de selectiecriteria waarvan sprake in artikel 9, rijst de vraag of, naast de ordonnantie en de oproep tot kandidaatstelling, ook niet moet worden verwezen naar het ontworpen besluit, aangezien daarin essentiële elementen van die selectiecriteria worden vastgesteld, namelijk het begrip “kwetsbare schoolbevolking” en de parameters, beginselen en doelstellingen die aan die selectiecriteria ten grondslag liggen.

De voorliggende bepaling moet in het licht van die opmerking opnieuw worden bekeken.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat de regering de kandidaten selecteert op basis van een “met redenen omkleed voorstel” van het Brussels Planningsbureau (BPB).

Het BPB krijgt aldus een echte medebeslissingsbevoegdheid. Het is in die zin dat in beginsel de bevoegdheid wordt uitgelegd van diegene die bevoegd is om een handeling voor te stellen die vervolgens op grond van dat voorstel moet worden vastgesteld door het orgaan dat bevoegd is om de regeling of de beslissing aan te nemen. Er wordt immers algemeen aangenomen dat de bevoegde autoriteit enkel kan handelen indien haar een voorstel is bezorgd, maar ook dat ze in de regel niet van de inhoud daarvan kan afwijken, tenzij ze om een nieuw voorstel verzoekt.

Het feit dat de respectieve taken van de regering en van de BPB aldus door elkaar worden gehaald, kan niet worden aanvaard en kan hoe dan ook niet enkel en alleen in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die aan de regering is opgedragen, rechtsgrond vinden.

Niets staat er evenwel aan in de weg dat de regering beslist op advies - en niet op voorstel - van het BPB.

De voorliggende bepaling moet in het licht van die opmerking worden herzien.

Artikel 14

In het eerste lid moet het woord “kalenderdagen” worden vervangen door het woord “dagen”.

Artikel 15

In het eerste lid moeten de woorden “na de eerste dag van de maand” worden ingevoegd tussen de woorden “de zesendertigste maand” en de woorden “na het in artikel 14 (...)” overeenkomstig artikel 15, § 1, van de ordonnantie.

Artikel 16

In het tweede lid moeten de woorden “dertig dagen” worden vervangen door de woorden “vijfenveertig dagen”, overeenkomstig artikel 15, § 2, derde lid, van de ordonnantie.

Artikelen 18, 20 en 22

1. Artikel 18 van het ontworpen besluit staat de subsidiëring toe van operaties die niet in het programma zijn opgenomen maar die “noodzakelijk of nuttig” zijn voor de uitvoering van de investeringsoperaties.

Artikel 18 van het ontwerp schendt zodoende artikel 18 van de ordonnantie, dat bepaalt dat “de operaties enkel [kunnen] worden gesubsidieerd als ze opgenomen worden in een - eventueel gewijzigd - Schoolcontractprogramma”.

Artikel 18 moet dus worden weggelaten.

2. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 20 en 22, die hetzelfde subsidiemechanisme respectievelijk invoeren voor de operaties voor de herwaardering van de openbare ruimte en de socio-economische acties.

Om dezelfde redenen moeten de verwijzingen naar de “operaties die nodig of nuttig zijn” in andere bepalingen zoals in de artikelen 24 en 33 worden weggelaten.

Artikel 23

Wat de “coördinator School-Wijk” betreft, ziet de afdeling wetgeving niet in van welke instantie of rechtspersoon hij zal afhangen en welke juridische band (arbeidsovereenkomst, bij statuut vastgelegd dienstverband, dienstverleningsovereenkomst) hij met die instantie of rechtspersoon zal hebben.

Artikel 23 moet in het licht van die opmerking worden herzien en aangevuld.

Artikel 24

Het tweede lid, dat het mogelijk maakt om de bedragen die niet werden gebruikt voor de uitvoering van de operatie of de actie waarvoor zij bestemd waren, voor een andere bestemming te gebruiken, is vatbaar voor kritiek in het licht van de artikelen 92, eerste lid⁵ en 94⁶ van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’.

Bovendien staat artikel 18 van de ordonnantie de subsidiëring van operaties die niet zijn opgenomen in het Schoolcontractprogramma, slechts toe indien ze onvoorzienbaar waren bij de uitwerking van het programma. Waar dezelfde bepaling ten slotte de regering machtigt een wijziging of een aanvulling van het programma toe te staan volgens de modaliteiten die ze vastlegt, geldt dat zolang de gevraagde wijziging of aanvulling gebaseerd is op “gegronde redenen”, namelijk “situaties waar de niet-uitvoering of de niet-verwezenlijking, of de gedeeltelijke uitvoering of verwezenlijking van de operatie of de actie voorzien in het programma, onafhankelijk zijn van de wil van de begunstigde”.

Artikel 24 moet ofwel worden aangevuld teneinde in dat kader te worden ingepast, ofwel worden weggelaten.

Artikel 25

In het tweede lid wordt melding gemaakt van vereffeningsmodaliteiten “die in voorkomend geval op grond van het eerste lid worden vastgesteld”. Het eerste lid handelt echter niet over dergelijke vereffeningsmodaliteiten, maar over de “modaliteiten van het gebruik”.

De voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 26

In het vierde lid van artikel 26 moet worden gepreciseerd om welk type “ontvangst van elk van de (...) opdrachten” het gaat (voorafgaande technische oplevering of technische oplevering *a posteriori*, voorlopige oplevering of definitieve oplevering), en dit met inachtneming van artikel 21, tweede zin, van de ordonnantie, waarin wordt bepaald dat “de [...] betalingen ten laatste één jaar na de vervaldatum van het Schoolcontract [worden] uitgevoerd”.

⁵ Die bepaling luidt als volgt: “Conform artikel 11 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 moet iedere subsidie verleend door de gewestelijke entiteit of door een rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks door de gewestelijke entiteit wordt gesubsidieerd, daarin begrepen ieder door hen zonder interest verleend geldvoorschot, worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend”.

⁶ Die bepaling luidt als volgt: “Conform artikel 13 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 is gehouden tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie de begunstigde:

1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;

2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend (...).”

Artikel 27

In de Franse tekst van het tweede lid, moeten de woorden “dans les”, die tussen de woorden “(...) est liquidée au bénéficiaire” en de woorden “suite à l’adoption (...)” staan, worden weggelaten.

Artikel 28

Er dient te worden verwezen naar artikel 33 in plaats van naar artikel 32.

Artikel 31

De voorliggende bepaling strekt ertoe enerzijds “de beslissing tot gunning van een overheidsopdracht voor diensten en werken, samen met het volledige dossier waarop die beslissing is gebaseerd” en anderzijds “het volledige dossier met betrekking tot elk voorontwerp van werken voor elke investeringsoperatie of operatie voor de herwaardering van de openbare ruimte” te onderwerpen aan de voorafgaande goedkeuring van de minister of zijn afgevaardigde.

Er kan worden aangenomen dat het voorliggende dispositief valt onder de machtiging waarin artikel 23, eerste lid, tweede zin, van de ordonnantie voorziet, voor zover wordt bepaald dat het mechanisme van de voorafgaande goedkeuring enkel kan worden gebaseerd op de motieven die worden vermeld in het derde lid en dat, gelet op het mechanisme van de opschorting van de betaling van de subsidie waarin het vierde lid voorziet, de goedkeuringsbevoegdheid gepaard gaat met een termijn.

Artikel 32

De steller van het ontwerp dient te preciseren wat moet worden verstaan onder de woorden “na afloop van iedere reeks schoolcontracten”.

Artikel 34

A priori kan worden aangenomen dat voor artikel 34 een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 10, § 2, van de ordonnantie.

Enerzijds kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan een andere overheid dan één van haar leden, echter enkel verenigbaar worden geacht met de bepalingen van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁷ in zoverre die delegatie slechts uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Anderzijds is de aan de minister verleende machtiging om het model vast te stellen van de overeenkomst die moet worden gesloten tussen de rechthebbende en de beheerder, buitensporig. Aangezien er in het ontwerp niets wordt gepreciseerd over de inhoud

⁷ Die van toepassing is krachtens artikel 36 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

van het kandidatuur dossier, komt die delegatie er immers op neer dat de minister wordt gemachtigd om niet alleen de vorm, maar ook die inhoud integraal te bepalen.

De bepaling moet worden herzien.

Artikel 35

Krachtens artikel 35 van het ontwerp treedt het besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Zoals de afdeling Wetgeving al eerder opgemerkt heeft, is het nadeel van een regel naar luid waarvan een besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt is, dat, als het ontworpen besluit op het einde van de maand bekendgemaakt wordt, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om er kennis van te nemen, een termijn die voorgeschreven wordt bij artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Indien de formulering in het ontwerp wordt gehandhaafd, moet worden gezorgd voor een datum van bekendmaking die iedereen voldoende tijd laat om kennis te nemen van de bekendgemaakte tekst⁸.

Artikel 35 moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 152.1 en formule F 4-5-1-1.