



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.842/4
du 23 janvier 2023

advies 72.842/4
van 23 januari 2023

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance du
XX.XX.XXXX relative au
subventionnement des projets
favorisant l'égalité des
chances en Région de
Bruxelles-Capitale'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot uitvoering van
de ordonnantie van
XX.XX.XXXX betreffende de
subsidiëring van projecten ter
bevordering van gelijke
kansen in het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

Le 23 décembre 2022, 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 'portant exécution de l'ordonnance du XX.XX.XXXX relative au subventionnement des projets favorisant l'égalité des chances en Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 janvier 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 23 janvier 2023.

*

Op 23 december 2022 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 'tot uitvoering van de ordonnantie van XX.XX.XXXX betreffende de subsidiëring van projecten ter bevordering van gelijke kansen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 23 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 23 januari 2023.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Au-delà d'une série de dispositions générales (articles 1^{er} à 5), l'ordonnance « relative au subventionnement des projets favorisant l'égalité des chances en Région de Bruxelles-Capitale » auquel le projet à l'examen entend porter exécution, distingue clairement trois « natures de subventions », à savoir les subventions de « soutien structurels » (article 6), les subventions « pour mener à bien des projets récurrents ou permanents » (article 7) et les subventions « pour mener à bien des projets innovants » (article 8).

Le projet à l'examen ne comporte cependant, outre une série de « dispositions générales » (articles 1^{er} à 8), que des dispositions dédiées aux « soutiens structurels » (articles 10 à 12).

La question se pose donc de savoir si le projet à l'examen entend régler de manière exhaustive l'exécution de l'ordonnance, ses articles 7, § 2, alinéa 3 et 8, alinéa 2, énonçant effet en termes de faculté, et non d'obligation, l'adoption de mesures réglementaires d'exécution pour ce qui concerne les soutiens qui y sont respectivement visés, ou si, au contraire, il a vocation à être ultérieurement complété par des mesures d'exécution spécifiques pour les subventions relatives aux « projets récurrents ou permanents » et celles relatives aux « projets innovants ».

Les indications données par la déléguée du Ministre-Président ne permettent pas de trancher la question avec toute la certitude voulue.

Interrogée sur la question de savoir si les subventions relatives aux « projets récurrents ou permanents » et celles relatives aux « projets innovants » doivent être octroyées dès qu'il est satisfait, sans plus, aux conditions énoncées par les dispositions générales de l'arrêté en projet, la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« Le financement n'est pas automatique. L'article 4 de l'ordonnance habilite le gouvernement à définir les conditions générales d'octroi et de sélection. Dès lors, ces conditions sont définies à l'article 4, alinéa 3 du projet, outre des conditions spécifiques pour les subsides structurels définies aux articles 9 et 10 ».

Il y a toutefois lieu de relever que l'article 4, alinéa 3, du projet, n'énonce pas des conditions de subventionnement mais des critères de sélection d'appels à projet à destination des entités qui souhaitent obtenir une subvention.

Par ailleurs, invitée à préciser plus particulièrement quelles seraient les conditions à l'octroi de la subvention visée à l'article 8 de l'ordonnance, la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« Outre les conditions et modalités générales, le Gouvernement est habilité à établir des conditions spécifiques à chaque nature de subvention. Le Gouvernement n'a pas prévu de condition spécifique à ce stade pour les projets innovants ou pérennes/permanents ».

Il appartient à l'auteur du projet de clarifier ses intentions sur le caractère exhaustif ou non du régime juridique qu'il met en place, en particulier pour ce qui concerne les subventions mentionnées aux articles 7, § 2, alinéa 3, et 8, alinéa 2, de l'ordonnance et relatives, respectivement, aux « projets récurrents ou permanents » et aux « projets innovants ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les deux premiers visas ne constituant pas le fondement légal de l'arrêté en projet, seront omis.

2.1. Si l'article 3 de l'ordonnance mise en œuvre habilite le Gouvernement à accorder des subventions, il ne s'agit pas d'une habilitation à caractère réglementaire. Celui-ci ne sera donc pas visé dans le troisième visa (devenant l'alinéa 1^{er}).

2.2. Dès lors qu'en l'état, le dossier soumis à la section de législation ne permet pas de conclure qu'il est, dans le projet, conféré exécution aux habilitations figurant aux articles 7, § 2, alinéa 3, et 8, alinéa 2, de l'ordonnance, il convient d'en omettre la mention au préambule ¹.

2.3. L'article 9 ne contient pas d'habilitation faite au Gouvernement. Il ne sera pas davantage visé.

3. L'alinéa 7 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 72.842/4 du Conseil d'État donné le 23 janvier 2023, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

¹ Il est renvoyé à l'observation générale.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 2

Quant à l'exigence de publication énoncée à l'alinéa 3, il serait préférable, dans la version française, de remplacer les mots « a minima » par ceux de « au moins », impliquant ainsi plus clairement que d'autres modes de publication ne sont pas exclus outre celui opéré par le biais du site internet de l'administration.

Article 3

À l'alinéa 2, 6°, la question se pose de savoir si dans un souci de clarté, il ne serait pas plus opérant de référer « aux données d'identification bancaire » plutôt qu'au « relevé d'identification bancaire ».

Article 4

Invitée à préciser la portée du critère figurant à l'alinéa 3, 5°, la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« Le principe d'accessibilité intégrale veut que notre cadre de vie soit accessible et utilisable par tous, de sorte que chacun puisse y prendre part de façon autonome et sur base de l'égalité avec les autres. Ces termes sont issues de la définition de l'accessibilité intégrale actuellement reprise pour évaluer dans les demandes de subsides, et est reprise sur le site internet d'equal.brussels, <https://equal.brussels/fr/themes/quest-ce-que-laccessibilite/> ».

Cette disposition vise donc l'accessibilité en matière de politique de handicap. Le dispositif gagnerait à être revu afin d'exprimer plus clairement la portée du critère mentionné à l'alinéa 3, 5°, par exemple en reprenant les formulations figurant aux 6° et 7° (« L'intégration [...] dans la conception et la réalisation du projet »).

Article 5

Eu égard au principe d'égalité et de non-discrimination, il va de soi que la décision de constituer ou non un jury de sélection devra reposer sur des motifs objectifs et raisonnables et en toute hypothèse, intervenir au préalable à l'ouverture de l'appel à projet visé à l'article 2.

Article 7

L'article 4, alinéa 4, de l'ordonnance, habilite déjà le Gouvernement à déterminer les modalités de liquidation. Dès lors que l'intention est déléguer cette compétence au ministre, les mots « Le Gouvernement ou » seront omis.

Article 9

1. De l'accord de la déléguée du Ministre-Président, les mots « de la présente section » seront remplacés par les mots « du présent chapitre ».

La même observation vaut pour les articles 10 et 11.

2. À l'alinéa 1^{er}, interrogée quant à savoir s'il faut bien comprendre les 2^o et 3^o comme exigeant qu'une entité constituant le collectif doit justifier d'actions menées au moins huit ans avant la demande de subvention et qu'une entité autre que celle précitée doit justifier d'actions menées dans les cinq ans qui précèdent la demande de subvention, la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« Les deux entités doivent être distinctes, l'une répondre à la [1^{ière}] condition (minimum 8 ans d'activités) et l'autre répondre à la 2^e condition (maximum 5 ans d'activités). Le texte pourrait être reformulé comme suit :

2^o Parmi les entités visées qui constituent le collectif, au moins une, l'entité établie, justifie d'actions dans la thématique visée par l'appel à projets au minimum au cours des huit ans qui précèdent la demande de subvention ;

3^o Parmi les entités visées qui constituent le collectif, au moins une, l'entité récente, justifie d'une existence qui ne dépasse pas cinq ans à compter de la demande de subvention ».

Il est pris acte de cette reformulation, étant entendu que les mots « l'entité récente » gagneraient à être remplacés par les mots « distincte de l'entité visée au 2^o ».

Article 10

Dans la phrase introductive, les mots « au chapitre précédent » seront remplacés par les mots « au chapitre I^{er} ».

*

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.

ALGEMENE OPMERKING

De ordonnantie ‘betreffende de subsidiëring van projecten ter bevordering van gelijke kansen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, waaraan het voorliggende ontwerp uitvoering geeft, bevat eerst een aantal algemene bepalingen (artikelen 1 tot 5) en maakt voorts een duidelijk onderscheid tussen drie “types subsidies”: subsidies die een “structurele steun” vormen (artikel 6), subsidies “voor recurrente of permanente projecten” (artikel 7) en subsidies “voor vernieuwende projecten” (artikel 8).

Het voorliggende ontwerp bevat echter, naast een reeks “algemene bepalingen” (artikelen 1 tot 8), alleen maar bepalingen waarin de “structurele steun” wordt behandeld (artikelen 10 tot 12).

De vraag rijst dus of het de bedoeling is dat met het voorliggende ontwerp de tenuitvoerlegging van de ordonnantie in haar geheel wordt geregeld – de artikelen 7, § 2, derde lid, en 8, tweede lid, van de ordonnantie formuleren het vaststellen van verordenende maatregelen ter uitvoering van de bedoelde steun namelijk als een mogelijkheid en niet als een verplichting – dan wel of het ontwerp integendeel later nog moet worden aangevuld met specifieke maatregelen ter uitvoering van de subsidies voor “recurrente of permanente projecten” en voor “vernieuwende projecten”.

De inlichtingen die de gemachtigde van de minister-president heeft verstrekt, zijn ontoereikend om die vraag met de nodige zekerheid te kunnen beantwoorden.

Op de vraag of de subsidies voor “recurrente of permanente projecten” en de subsidies voor “vernieuwende projecten” moeten worden verleend zodra zonder meer voldaan is aan de voorwaarden die in de algemene bepalingen van het ontwerpbesluit worden vermeld, heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende geantwoord:

“Le financement n’est pas automatique. L’article 4 de l’ordonnance habilite le gouvernement à définir les conditions générales d’octroi et de sélection. Dès lors, ces conditions sont définies à l’article 4, alinéa 3 du projet, outre des conditions spécifiques pour les subsides structurels définies aux articles 9 et 10.”

Er moet evenwel worden opgemerkt dat artikel 4, derde lid, van het ontwerp geen subsidiëeringsvoorwaarden vermeldt, maar wel criteria om projectoproepen, gericht aan de entiteiten die een subsidie wensen te krijgen, te selecteren.

Op de vraag wat dan precies de voorwaarden zijn voor toekenning van de subsidie bedoeld in artikel 8 van de ordonnantie, heeft de gemachtigde van de minister-president voorts het volgende geantwoord:

“Outre les conditions et modalités générales, le Gouvernement est habilité à établir des conditions spécifiques à chaque nature de subvention. Le Gouvernement n’a pas prévu de condition spécifique à ce stade pour les projets innovants ou pérennes/permanents.”

De steller van het ontwerp dient duidelijk te maken of hij de ingevoerde juridische regeling al dan niet exhaustief opvat, in het bijzonder wat betreft de subsidies vermeld in de artikelen 7, § 2, derde lid, en 8, tweede lid, van de ordonnantie, voor respectievelijk de “recurrente of permanente projecten” en de “vernieuwende projecten”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De eerste twee aanhefverwijzingen moeten worden weggelaten aangezien ze geen rechtsgrond van het ontworpen besluit vormen.

2.1. Artikel 3 van de ten uitvoer gelegde ordonnantie verleent de regering weliswaar een machtiging tot het toekennen van subsidies, maar die machtiging is niet van verordenende aard. Dat artikel hoort dus niet te worden vermeld in het derde lid (dat het eerste lid wordt).

2.2. Op basis van het dossier zoals dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, valt niet op te maken dat het ontwerp uitvoering geeft aan de machtigingen vervat in de artikelen 7, § 2, derde lid, en 8, tweede lid, van de ordonnantie. Die bepalingen horen dus niet in de aanhef te worden vermeld.¹

2.3. Artikel 9 van de ordonnantie bevat geen machtiging aan de regering. Het hoort dus evenmin te worden vermeld.

3. Het zevende lid, betreffende het advies van de Raad van State, moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op advies 72.842/4 van de Raad van State, gegeven op 23 januari 2023 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”²

¹ Er wordt verwezen naar de algemene opmerking.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule 3-5-2.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Wat betreft het vereiste van bekendmaking, gesteld in het derde lid, zouden de woorden “a minima” in de Franse tekst moeten worden vervangen door de woorden “au moins”, zodat duidelijker wordt dat andere manieren van bekendmaking, naast de bekendmaking op de website van het bestuur, niet uitgesloten zijn.

Artikel 3

De vraag rijst of het niet duidelijker zou zijn in het tweede lid, 6°, te verwijzen naar “de bankidentificatiegegevens” in plaats van naar “het attest identificatie bankrekening”.

Artikel 4

Op het verzoek om de reikwijdte van het criterium vervat in het derde lid, 5°, te preciseren, heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende geantwoord:

“Le principe d’accessibilité intégrale veut que notre cadre de vie soit accessible et utilisable par tous, de sorte que chacun puisse y prendre part de façon autonome et sur base de l’égalité avec les autres. Ces termes sont issues de la définition de l’accessibilité intégrale actuellement reprise pour évaluer dans les demandes de subsides, et est reprise sur le site internet d’equal.brussels, <https://equal.brussels/fr/themes/quest-ce-que-laccessibilite/>.”

Die bepaling heeft dus betrekking op de toegankelijkheid inzake het gehandicaptenbeleid. Het dispositief zou moeten worden herzien zodat de reikwijdte van het criterium vermeld in het derde lid, 5°, duidelijker naar voren komt. Men zou bijvoorbeeld de formuleringen van de punten 6° en 7° kunnen overnemen (“De mate van (...) in het ontwerp en de uitvoering van het project”).

Artikel 5

Gelet op het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie, is het evident dat de beslissing om al dan niet een selectiejury samen te stellen, moet steunen op objectieve en redelijke motieven, en dat ze in elk geval moet worden genomen voordat de projectoproep, bedoeld in artikel 2, wordt uitgeschreven.

Artikel 7

Artikel 4, vierde lid, van de ordonnantie verleent de regering al een machtiging om de regels voor de vereffening te bepalen. Aangezien het de bedoeling is die bevoegdheid aan de minister te verlenen, moeten de woorden “De regering of” worden weggelaten.

Artikel 9

1. De gemachtigde van de minister-president is het ermee eens dat de woorden “deze afdeling” moeten worden vervangen door de woorden “dit hoofdstuk”.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 10 en 11.

2. Op de vraag of de bepalingen onder 2° en 3° van het eerste lid moeten worden opgevat als de eis dat een entiteit die de groep uitmaakt acties moet aantonen die ten minste acht jaar voor de subsidieaanvraag zijn ondernomen, en dat een andere dan de voornoemde entiteit acties moet aantonen die binnen de tijdspanne van vijf jaar voorafgaand aan de subsidieaanvraag zijn ondernomen, heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende geantwoord:

“Les deux entités doivent être distinctes, l’une répondre à la [1^{ière}] condition (minimum 8 ans d’activités) et l’autre répondre à la 2^e condition (maximum 5 ans d’activités). Le texte pourrait être reformulé comme suit :

2° Parmi les entités visées qui constituent le collectif, au moins une, l’entité établie, justifie d’actions dans la thématique visée par l’appel à projets au minimum au cours des huit ans qui précèdent la demande de subvention ;

3° Parmi les entités visées qui constituent le collectif, au moins une, l’entité récente, justifie d’une existence qui ne dépasse pas cinq ans à compter de la demande de subvention.”

Van die herformulering wordt akte genomen, met dien verstande dat het aanbeveling verdient de woorden “entité récente” te vervangen door de woorden “l’entité distincte de l’entité visée au 2°”.

Artikel 10

In de inleidende zin moeten de woorden “in het vorige hoofdstuk” worden vervangen door de woorden “in hoofdstuk I”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET