Coordinatie (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e mei 1962 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende regeling van de controle der toelagen bij het Ministerie van Middenstand", heeft de 1e juni 1962 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 19 mai 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant le contrôle des subventions au Ministère des Classes moyennes", a donné le 1er juin 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot wederinrichting van de controle over de toelagen te boeken op de begroting van het Ministerie van Middenstand en dus ook tot opheffing van de koninklijke besluiten van 20 maart en 7 juli 1961, die deze controle thans regelen. Artikel 4 van het ontwerp zegt, dat die besluiten worden "ingetrokken", maar deze term lijkt hier te moeten worden verstaan in de zin van "opgeheven".

\+

\+ +

De toelagen die op de begroting van het Ministerie van Middenstand worden aangerekend, zijn tot dusver de enige waarvoor algemene controlemaatregelen nodig werden geacht.

Volgens de thans geldende regeling, bestaan deze enerzijds in verschillende maatregelen die aan de toekenning van de toelagen voorafgaan en anderzijds, in onderzoekingen waarbij wordt nagegaan of de toelagen wel aangewend zijn voor het doel opgegeven in een begroting welke de begunstigden vooraf ter goedkeuring aan de Minister hebben voorgelegd. Voor het geval dat de betrokkenen weigeren zich aan de controlemaatregelen te onderwerpen en dat de toelagen niet aangewend zijn voor het doel dat de begunstigden in hun begroting hebben opgegeven, is de enige sanctie, dat de Koning hen op

.../...

de begroting van het departement voor het volgende jaar niet in aanmerking neemt voor vernieuwing van de toelagen.

In de regeling van het ontwerp-besluit is geen sprake meer van controlemaatregelen, die aan de toekenning van de toelagen voorafgaan. Uit de verwijzing in de aanhef naar de wet van 5 juni 1934 tot wijziging van de artikelen 1 en 2 van de wet van 6 maart 1818 omtrent de straffen tegen de overtreders van algemene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen, blijkt daarentegen, dat de Regering ofwel oordeelt dat de strafrechter die straffen van rechtswege kan opleggen wegens overtreding van het ontwerp-besluit, ofwel met die verwijzing bedoelt, die straffen toepasselijk te verklaren.

In de eerste onderstelling zou de wet van 5 juni 1934 ten hoogste ter herinnering worden vermeld. In de tweede zou met deze verwijzing in de aanhef niet kunnen worden volstaan om het gestelde doel te bereiken: hiertoe zou een uitdrukkelijke normatieve bepaling vereist zijn, die derhalve in het beschikkend gedeelte van het ontwerp zou moeten staan.

Om te kunnen uitmaken of de bepalingen van het ontwerp-besluit wel degelijk van rechtswege binnen de werkingssfeer van de wet van 5 juni 1934 vallen, of althans door de Koning daarin kunnen worden opgenomen, is het nodig ze te ontleden.

.../...

Alleen reeds uit de lezing van de bepalingen blijkt, dat de artikelen 2 en 3 uitsluitend de naleving van de regels van artikel 1 beogen. Dit laatste bepaalt : "De persoon die het genot heeft van een toelage die voorzien wordt door de begrotingswet van het Ministerie van Middenstand, moet haar gebruiken voor de uitgaven die aangeduid worden in het koninklijk besluit dat haar aan hem toekent".

Artikel 2 van het ontwerp begint immers als volgt : "Ten einde over de eerbiediging van artikel 1 te waken ...". Artikel 3 zegt, dat de persoon die de toelage geniet en die artikel 1 niet zou naleven, in de loop van het volgende jaar geen toelage kan ontvangen.

Van de overige twee artikelen strekt het ene tot opheffing van de koninklijke besluiten van 20 maart en 7 juli 1961, die thans de controle over de toelagen te boeken op de begroting van het Ministerie van Middenstand regelen, het andere tot aanwijzing van de met de uitvoering van het ontwerp-besluit belaste Minister.

Redelijkerwijs moet dus worden aangenomen, dat de overtredingen van artikel 2 van het ontwerp-besluit in de werkingssfeer van de wet van 5 juni 1934 slechts kunnen worden opgenomen voor zover dit het geval is met de overtredingen van artikel 1, waarvan het "de eerbiediging" beoogt.

.../...

In zijn advies van 24 februari 1961, nr L. 7454/2, over het ontwerp dat het hiervorenvermelde besluit van 20 maart 1961 is geworden, heeft de Raad van State gezegd :

"Als uiting van de wil van de Minister van Middenstand om er zich met afdoende middelen van te vergewissen dat de toelagen van zijn departement oordeelkundig worden verleend, sluit het ontwerp aan bij de uitvoering van de begrotingswetten en ontleent het daaraan zijn voornaamste rechtsgrond, overeenkomstig een opvatting waarvan in verordenende teksten tal van voorbeelden zijn en steeds waren te vinden.

Rechtsgrond zijn die wetten echter alleen in zover het ontwerp doelt op begrotingsposten die louter uitgaafmachtigingen zijn. Zodra uit de begrotingswet gaat blijken, dat de uittrekking een dwingend karakter vertoont, zoals onder meer het geval is wanneer zij andere gebiedende of louter conventionele wetsbepalingen verwerkelijkt, kan de Koning, als hij daartoe niet is gemachtigd, aan de bepalingen van wet of overeenkomst geen bijkomende voorwaarden, laat staan straffen verbinden".

In tegenstelling tot het vorige, kent artikel 1 van het huidige ontwerp geen beperking of discriminatie wat de daarin bedoelde toelagen betreft. Zo maakt het geen onderscheid naargelang de uittrekking van de toelage een dwingend karakter vertoont, dan wel louter uitgaafmachtiging is. Daar het de Koning in alle gevallen zonder onderscheid machtigt tot het regelen van de aanwending van de toelagen, gaat artikel 1, en dus het gehele ontwerp-besluit, wegens de algemene bewoordingen waarin het is gesteld, 's Konings bevoegdheid te buiten.

.../...

Inzover artikel 1 moet worden beschouwd als de uitdrukking van de algemene regel, dat iedere toelage moet worden aangewend voor de lasten die verbonden zijn aan de werkzaamheid waarvoor de wetgever heeft geneend ze te moeten instellen, beperkt het zich bovendien tot het stellen van een grondregel die reeds in het begrip toelage ligt. Deze regel gaat in feite uit van de begrotingswet zelf en niet van het ontwerp-besluit. Zijn normatief karakter ontleent hij aan de begrotingswet en niet aan het besluit dat, door hem te stellen, hem gewoon herhaalt.

In dit opzicht moge er op worden gewezen, dat in beginsel alleen de wetgever bevoegd is om te bepalen wanneer er misdrijf is en om daarop straf te stellen. Bij gemis van bijzondere machtiging, kan de Koning de schending van een wetsregel dus zeker niet als misdrijf stellen door hem in een koninklijk besluit te herhalen. Vooral niet ondat de wetgever zelf, bij het goedkeuren van de kredieten voor de toelagen, geen straf heeft gesteld op het niet-aanwenden door de gesubsidieerden van de toelagen voor de uitgaven waarvoor ze werden verleend.

Dit kan worden beschouwd als een leemte, welke echter alleen de wetgever kan aanvullen indien hij het dienstig acht.

Het ontwerp heeft dus geen rechtsgrond en zijn voorzieningen kunnen niet in de werkingssfeer van de in de aanhef vermelde wet van 5 juni 1934 worden opgenomen.

Le projet a pour objet la réorganisation du contrôle des subventions imputables au budget du Ministère des Classes moyennes et, en conséquence, l'abrogation des arrêtés royaux des 20 mars et 7 juillet 1961 qui le règlent actuellement. Le texte de l'article 4 du projet dit que ces arrêtés sont "retirés", mais il semble qu'il faille donner, en l'espèce, à ce terme, le sens d'"abrogés".

\+

\+ +

Les subventions qui s'imputent sur le budget du Ministère des Classes moyennes sont les seules pour lesquelles il a, jusqu'à présent, été jugé nécessaire de prévoir des mesures générales de contrôle.

Celles-ci consistent, selon la réglementation en vigueur, d'une part, en diverses mesures antérieures à l'allocation de la subvention et, d'autre part, en des investigations qui tendent à vérifier si les subventions ont bien reçu la destination prévue par un budget que les bénéficiaires ont préalablement soumis à l'approbation du Ministre. La seule sanction que cette réglementation comporte en cas de refus de se prêter aux mesures de contrôle comme en cas de non-affectation des subventions aux fins annoncées au budget des bénéficiaires, est la

.../...

non-inscription par le Roi de ces bénéficiaires, au budget du département pour l'année suivante, en vue d'obtenir le renouvellement des subventions.

Dans le système de l'arrêté en projet, il n'est plus question de mesures de contrôle préalables à l'octroi des subventions. Mais il découle en revanche de la référence, faite dans le préambule, à la loi du 5 juin 1934 modifiant les articles 1er et 2 de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration, que le Gouvernement, ou bien considère que ces peines sont de plein droit applicables par le juge pénal aux infractions à l'arrêté en projet, ou bien entend, par cette référence, les rendre applicables.

Dans la première hypothèse, la mention de la loi du 5 juin 1934 n'aurait tout au plus que la valeur d'un simple rappel. Dans la seconde hypothèse, cette référence, au préambule, ne saurait atteindre le but poursuivi : il faudrait une disposition normative formelle, inscrite, dès lors, dans le dispositif de l'arrêté.

Pour déterminer toutefois si vraiment les dispositions de l'arrêté en projet ressortissent de plein droit au champ d'application de la loi du 5 juin 1934 ou, à tout le moins, si elles sont susceptibles d'y être incluses par le Roi, une analyse de celles-ci s'impose.

La seule lecture des dispositions suffit à montrer que les articles 2 et 3 n'ont d'autre objet que d'assurer le respect des règles énoncées à l'article 1er.

Aux termes de celui-ci : "Le bénéficiaire d'une subvention prévue par la loi budgétaire du Ministère des Classes moyennes doit la consacrer aux dépenses qui sont précisées par l'arrêté royal qui la lui accorde".

L'article 2 du projet débute, en effet, par les mots : "Afin de veiller au respect de l'article 1er ...". L'article 3 dispose que le bénéficiaire d'une subvention qui ne respecterait pas l'article 1er ne peut recevoir de subvention au cours de l'année suivante.

Quant aux deux articles restants, ils portent, d'une part, abrogation des arrêtés royaux des 20 mars et 7 juillet 1961 réglant actuellement le contrôle des subventions imputables au budget du Ministère des Classes moyennes et, d'autre part, désignent le Ministre chargé de l'exécution de l'arrêté en projet.

Dans ces conditions, il est raisonnable d'admettre que les infractions à l'article 2 de l'arrêté en projet ne sont susceptibles de s'insérer dans le champ d'application de la loi du 5 juin 1934 que dans la mesure où le sont les infractions à l'article 1er dont il a pour objet d'assurer "le respect".

.../...

Dans l'avis qu'il a donné, le 24 février 1961, sous le n° L. 7454/2, relativement au projet devenu l'arrêté cité ci-avant du 20 mars 1961, le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit :

"Le projet, qui traduit le souci du Ministre des Classes moyennes de s'assurer efficacement de l'attribution judicieuse des subventions ressortissant à son département, se rattache à l'exécution des lois budgétaires et y trouve essentiellement son fondement légal conformément à une conception dont la réglementation fournit et a toujours fourni de nombreux exemples.

Ce fondement légal ne vaut cependant que dans la mesure où le projet ne vise que des inscriptions budgétaires constitutives de simples autorisations de dépenses. Dès l'instant où il résulte de la loi budgétaire que l'inscription a un caractère impératif, comme dans les cas où elle réalise d'autres dispositions légales impératives ou simplement conventionnelles, il ne saurait appartenir au Roi, à défaut d'habilitation à cet effet, d'ajouter des conditions, voire des pénalités aux dispositions de la loi ou de la convention".

A la différence du projet antérieur, l'article 1er du présent projet ne comporte, quant aux subventions auxquelles il s'applique, ni restriction, ni discrimination. Il ne distingue, notamment, pas suivant que

.../...

l'inscription de la subvention a un caractère impératif ou ne constitue qu'une autorisation de dépense, Dès lors en attribuant au Roi, indistinctement dans tous les cas, le pouvoir de régler la destination des subventions, l'article 1er et, partant, l'arrêté en projet, excède, en raison de la généralité de ses termes, les pouvoirs du Roi.

En outre, dans la mesure où l'article 1er constitue l'expression de la prescription générale que toute subvention doit être consacrée aux charges de l'activité en vue de laquelle le législateur a jugé opportun de la prévoir, il se borne à énoncer une règle fondamentale inhérente à la notion de subvention. Cette règle émane, en réalité, de la loi budgétaire elle-même et non de l'arrêté en projet. C'est la loi budgétaire qui lui confère son caractère normatif et non l'arrêté qui, en l'énonçant, ne fait que la répéter.

A cet égard, il importe de rappeler que le législateur est, en principe, seul compétent pour créer des infractions et y attacher des peines. A défaut d'une habilitation spéciale, il saurait d'autant moins appartenir au Roi d'ériger en infraction la violation d'une règle légale, par la répétition qu'il en ferait dans un arrêté royal. D'autant moins que le législateur lui-même, en votant les crédits nécessaires aux subventions, s'est abstenu d'assortir de peines la non-affectation des subventions par leurs bénéficiaires aux dépenses pour lesquelles ceux-ci les auraient reçues

.../...

On peut considérer que c'est là une lacune, mais c'est au seul législateur qu'il appartient d'y remédier, s'il l'estime à propos.

En conséquence, le projet manque de fondement légal et ses dispositions ne sont pas susceptibles de s'insérer dans le champ d'application de la loi du 5 juin 1934 citée au préambule.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. BUCH.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.