

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 1er décembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "abrogeant l'arrêté royal du 30 mars 1989 relatif à l'octroi de primes pour l'aménagement de trottoirs dans la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 8 janvier 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 1 december 1995 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot opheffing van het koninklijk besluit van 30 maart 1989 betreffende de toekenning van toelagen voor de aanleg van voetpaden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 8 januari 1996 het volgend advies gegeven :

Il n'existe pas de disposition législative organique régissant l'octroi de primes pour l'aménagement de trottoirs dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les conditions d'octroi de ces primes font seulement l'objet de dispositions réglementaires, contenues dans l'arrêté royal du 30 mars 1989.

Cet arrêté a été adopté et est entré en vigueur à une époque où l'Exécutif avait la faculté de fixer les conditions d'octroi de subventions sans qu'une disposition législative particulière à caractère normatif ne lui en conférât le pouvoir. La seule condition de validité et d'application des règles arrêtées par l'Exécutif en l'absence d'une telle disposition législative était l'existence d'un crédit budgétaire autorisant les dépenses impliquées par l'octroi des subventions (1).

Depuis l'année budgétaire 1990, de nouveaux principes régissent la matière de l'octroi de subventions. Ces principes sont actuellement consacrés par la seconde phrase de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (2), disposition applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au

(1) Voir M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1987, n° 20.

(2) Cette disposition a été insérée par la loi du 28 juin 1989 dans la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

financement des Communautés et des Régions. Selon cette disposition, "en l'absence d'une loi (1) organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi (2)".

De ce qui précède, il suit que :

1. Le fondement légal de l'arrêté en projet réside dans l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (3), combiné avec l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Ce sont donc ces dispositions qu'il convient de viser dans le préambule de

(1) Lire : "d'une ordonnance", en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

(2) Lire : "le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale", en ce qui concerne cette Région.

(3) En ce que cette disposition charge le Gouvernement de fixer les conditions d'octroi d'une subvention pour laquelle il n'existe pas de législation organique.

l'arrêté en projet, et non celles qui sont mentionnées dans les trois premiers alinéas du préambule (1).

2. L'article 2 de l'arrêté en projet ne peut envisager la possibilité d'appliquer l'arrêté royal du 30 mars 1989 relatif à l'octroi de primes pour l'aménagement de trottoirs dans la Région de Bruxelles-Capitale qu'en ce qui concerne les primes octroyées en 1989 ou, par la suite, pendant une année pour laquelle le budget général des dépenses a prévu une disposition spéciale précisant la nature des primes dont il s'agit. Selon les explications fournies par le délégué du Gouvernement, les ordonnances budgétaires de 1990 à 1995 ne contenaient pas dans leur dispositif de dispositions spéciales relatives à la prime abrogée. Par contre, une semblable disposition spéciale existe à l'article 12 du budget 1996 voté le 1er décembre 1995.

*

*

*

(1) En ce qui concerne le préambule, on relèvera également :
qu'à l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 19 octobre 1995;"

qu'il convient d'insérer un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 19 décembre 1995;"

qu'après le visa de l'avis du Conseil d'Etat, il y a lieu de mentionner le proposant et

que les mots "Après délibération;" doivent être omis.

.../...

L'article 2 examiné appelle une autre observation. Il impose au bénéficiaire d'une décision d'octroi de la prime qu'il produise les factures afférentes aux travaux subsidiés "dans l'année de la décision d'octroi". Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, ceci signifie que les factures doivent être produites au plus tard un an après la décision d'octroi de la prime. Pour supprimer toute ambiguïté, le texte doit être rédigé en ce sens. Par ailleurs, afin d'éviter de donner à l'arrêté en projet une portée rétroactive, il convient de prévoir des règles particulières dans le cas où la décision d'octroi de la prime est antérieure d'au moins un an à la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge (1).

*

*

*

En conclusion, tant le préambule que l'article 2 de l'arrêté examiné doivent être fondamentalement revus.

(1) Cet article fait également obligation au demandeur, qui a introduit la demande de prime sous l'empire de l'arrêté royal du 30 mars 1989, de confirmer sa demande, par lettre recommandée au ministère de la Région bruxelloise, "dans le mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté examiné" dans l'hypothèse où une décision d'octroi de prime n'a pas encore été prise. Les principes de bonne administration et de légitime confiance recommandent, qu'indépendamment de la publication de l'arrêté examiné au Moniteur belge, les demandeurs se trouvant dans la situation visée à l'article 2 du projet, soient, en temps utile, personnellement informés par l'administration de la déchéance qu'ils risquent d'encourir.

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet est mal rédigé. A titre d'exemples, quelques propositions de texte son faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Er bestaat geen organieke wetsbepaling tot regeling van de toekenning van premies voor de aanleg van stoepen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De voorwaarden voor toekenning van die premies komen alleen voor in verordeningsbepalingen, die vervat zijn in het koninklijk besluit van 30 maart 1989.

Dit besluit is aangenomen en in werking getreden in een tijd dat de Executieve de mogelijkheid had om de voorwaarden voor de toekenning van subsidies vast te stellen, zonder dat zij hiertoe gemachtigd was krachtens een bijzondere regelgevende wetsbepaling. Het bestaan van een begrotingskrediet, dat de uitgaven ontstaan door de toekenning van de subsidies dekte (1), was de enige voorwaarde voor de geldigheid en toepassing van de regels die, bij ontstentenis van een zodanige wetsbepaling, vastgesteld werden door de Executieve.

Sedert het begrotingsjaar 1990 gelden voor de toekenning van subsidies nieuwe regels. Deze regels zijn thans vastgelegd in de tweede zin van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (2), welke bepaling van toepassing is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Volgens deze bepaling moet er "bij ontstentenis van een organieke

(1) Zie M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1987, nr. 20.

(2) Deze bepaling is bij de wet van 28 juni 1989 ingevoegd in de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

wet (1), (...) voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (2)".

Uit wat voorafgaat, blijkt :

1. De rechtsgrond van het ontworpen besluit ligt besloten in artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (3), juncto artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. In de aanhef van het ontworpen besluit behoort dan ook naar deze bepalingen verwezen te worden, en niet naar die welke vermeld worden in de eerste drie leden van de aanhef (4).

(1) Lees: "van een ... ordonnantie", wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

(2) Lees: "de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", wat dit Gewest betreft.

(3) Doordat deze bepaling de Regering belast met de vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van een subsidie waarvoor geen organieke wetgeving bestaat.

(4) Wat de aanhef betreft, zij ook op het volgende gewezen :

in het vierde lid schrijve men :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, uitgebracht op 19 oktober 1995;"

er behoort een nieuw lid te worden ingevoegd, luidende :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, van 19 december 1995;"

na de verwijzing naar het advies van de Raad van State, dient het voordrachtformulier vermeld te worden en dienen de woorden "Na beraadslaging;" te vervallen.

.../...

2. Artikel 2 van het ontworpen besluit mag in de mogelijkheid om toepassing te geven aan het koninklijk besluit van 30 maart 1989 betreffende de toekenning van toelagen voor de aanleg van voetpaden in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, alleen voorzien voor zover het gaat om de premies die zijn toegekend in 1989 of, later, gedurende een jaar waarvoor de algemene uitgavenbegroting voorzien heeft in een bijzondere bepaling die de aard van de desbetreffende premies preciseert. Volgens de uitleg die door de gemachtigde van de Regering is gegeven, hebben de begrotingsordonnanties van 1990 tot 1995 in hun dispositief geen bijzondere bepalingen bevat betreffende de opheffen premie. Een dergelijke bijzondere bepaling is daarentegen wel te vinden in artikel 12 van de begroting over 1996, die goedgekeurd is op 1 december 1995.

*

* *

Bij het onderzochte artikel 2 moet een andere opmerking gemaakt worden. Het legt de begunstigde van een beslissing tot toekenning van de premie de verplichting op om "binnen het jaar van de toekenningsbeslissing" de facturen over te leggen die betrekking hebben op de gesubsidieerde werkzaamheden. Volgens de verklaringen die aan de Raad van State zijn gedaan, betekent dit dat de facturen uiterlijk een jaar na de beslissing tot toekenning van de premie moeten worden overgelegd. Teneinde elke dubbelzinnigheid weg te werken, dient de tekst in die zin te worden gesteld. Teneinde te voorkomen dat het ontworpen

.../...

besluit zou terugwerken, behoren overigens bijzondere regels gegeven te worden voor het geval dat de beslissing tot toekenning van de premie dateert van minstens één jaar vóór de bekendmaking van het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad (1).

*

* *

De conclusie is dan ook dat zowel de aanhef als artikel 2 van het onderzochte besluit grondig herzien moeten worden.

(1) Dit artikel legt anderzijds de aanvrager, die de aanvraag om een premie heeft ingediend onder de gelding van het koninklijk besluit van 30 maart 1989, de verplichting op om zijn aanvraag te bevestigen per aangetekende brief gericht aan het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest "binnen de maand van de inwerkingtreding van het onderzochte besluit", indien een beslissing tot toekenning van een premie nog niet genomen is. Volgens de beginselen van behoorlijk bestuur en gewettigd vertrouwen, moeten de aanvragers die zich bevinden in de situatie bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, ongeacht de bekendmaking van het onderzochte besluit in het Belgisch Staatsblad, te gelegener tijd persoonlijk door de overheid op de hoogte worden gebracht van het verval dat ze dreigen op te lopen.

Slotopmerking.

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen zij erop gewezen dat de Nederlandse tekst van het ontworpen besluit slecht is gesteld. Zo bijvoorbeeld schrijve men in artikel 2 "op straffe van verval" in plaats van "op straf van vervaltijd"; "binnen een maand na" in plaats van "binnen de maand van"; "indien hij ... geniet" in plaats van "indien hij van ... geniet"; "alle facturen indient" in plaats van "het geheel van ... indient".

La chambre était composée de :

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.