

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.498/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 november 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toekenning van een machtiging aan de Minister die de Maatschappelijke Integratie en de Sociale Economie tot zijn bevoegdheid heeft, tot toekenning van toelagen", heeft op 13 november 2001 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.498/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et le Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, le 8 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "accordant une autorisation au Ministre qui a l'Intégration sociale et l'Economie sociale dans ses attributions d'octroyer des subventions", a donné le 13 novembre 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat een basisbesluit dient genomen te worden dat de beslissingsprocedure met betrekking tot het toekennen van toelagen die tot de bevoegdheid van de Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie behoren stroomlijnt; dat op basis van onderhavig ontwerp (van) koninklijk besluit immers alle verdere toelagebesluiten nader uitgewerkt dienen te worden; dat het derhalve dringend noodzakelijk is dit koninklijk besluit houdende toekenning van een machtiging aan de Minister die de Maatschappelijke Integratie en de Sociale Economie tot zijn bevoegdheid heeft, tot toekenning van toelagen te nemen".

*
* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

De regeling vervat in het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit komt neer op hetgeen volgt :

- de minister die de Maatschappelijke Integratie en de Sociale Economie tot zijn bevoegdheid heeft wordt gemachtigd om toelagen toe te kennen, zoals bepaald in de uitgavenbegroting, binnen de perken van de beschikbare kredieten, onder een aantal voorwaarden (artikel 1 van het ontwerp);

.../...

- artikel 2 van het ontwerp bepaalt om welke toelagen het gaat, met verwijzing naar de programma's zoals vermeld in de algemene uitgavenbegroting;
- in artikel 3 wordt een summiere procedure bepaald voor het indienen van projecten waarvoor een subsidie gevraagd wordt.

RECHTSGROND

1.1. Blijkens de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond van de ontworpen regeling te worden gezocht in artikel 12 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

Die bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gecombineerd met een "speciale bepaling" van de algemene uitgavenbegroting "die de aard van de toelage preciseert", zou de vereiste rechtsgrond kunnen bieden voor artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 2.26.6 van de wet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2001 bevat een machtiging om subsidies toe te kennen in het kader van o.m. de programma's "Bestaanszekerheid" (programma 55/1), "Opvang vluchtelingen" (programma 55/3) en "Sociale economie" (programma 55/4). De betrokken bepalingen van de begrotingswet kunnen beschouwd worden als speciale bepalingen van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseren. Aldus kunnen die bepalingen, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden de rechtsgrond te bieden voor artikel 3 van het ontworpen besluit.

1.2. De aandacht moet er evenwel op gevestigd worden dat een begrotingsbepaling slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het betrokken begrotingsjaar. Een subsidieregeling waarvan de geldingsduur een begrotingsjaar overschrijdt, kan slechts rechtsgrond blijven vinden in een begrotingsbepaling, als de machtiging tot het verlenen van de betrokken subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald. Omdat niet op voorhand gewaarborgd kan worden dat de wetgever de machtiging inderdaad telkenjare zal herhalen, verdient het geen aanbeveling om zulke regelingen louter op een begrotingsbepaling te laten steunen. Voor zulke regelingen is het integendeel beter te voorzien in een rechtsgrond met onbepaalde geldingsduur, te creëren door middel van een organieke wet.

Nu de ontworpen regeling kennelijk bedoeld is om ook nog na het begrotingsjaar 2001 uitwerking te hebben, kan aan de regering aangeraden worden om aan de Wetgevende Kamers een ontwerp van organieke wet voor te leggen, zodat in de toekomst een stevigere rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan worden geboden.

2. In de artikelen 1 en 2 van het ontwerp worden geen subsidievoorwaarden opgelegd maar wordt een beslissingsprocedure vastgesteld, waarbij de minister die de Maatschappelijke Integratie en de Sociale Economie tot zijn bevoegdheid heeft wordt gemachtigd om toelagen toe te kennen, zoals bepaald in de uitgavenbegroting, binnen de perken van de beschikbare kredieten op de specifieke begrotingsartikels, onder een aantal voorwaarden.

Een dergelijke bepaling moet geacht worden rechtsgrond te vinden in de voornoemde bepalingen van de wet van 22 december 2000, gelezen in het licht van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit, kan in het eerste lid van de aanhef inzonderheid worden verwezen naar artikel 12, "derde lid", van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Om dezelfde reden dient een nieuw tweede lid in de aanhef te worden ingevoegd, luidend als volgt :

"Gelet op de wet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2001, inzonderheid op artikel 2.26.6;"

2. Het tweede en het derde lid van de aanhef dienen geschrapt te worden. De erin vermelde koninklijke besluiten dienen immers niet tot rechtsgrond van de ontworpen regeling en worden er ook niet door gewijzigd.

3. Het vierde lid van de aanhef, waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State, dient verplaatst te worden, zodat dit lid het laatste lid wordt. In dat lid kan het nummer van het voorliggende advies (32.498/3) vermeld worden.

Juist vóór dat lid, d.w.z. als voorlaatste lid, dient een lid te worden ingevoegd, waarin de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag wordt overgenomen (zie artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

4. Het vijfde en het zesde lid (verwijzingen naar respectievelijk het akkoord van de Minister van Begroting en de Inspectie van Financiën) dienen van plaats te worden verwisseld.

.../...

Artikel 2

Dit artikel kan beter worden geredigeerd als volgt :

"De in artikel 1 bedoelde machtiging heeft betrekking op de programma's «Bestaanszekerheid» (programma 55/1), «Opvang vluchtelingen» (programma 55/3) en «Sociale economie» (programma 55/4), bedoeld in artikel 2.26.6 van de wet van 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2001.".

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat een basisbesluit dient genomen te worden dat de beslissingsprocedure met betrekking tot het toekennen van toelagen die tot de bevoegdheid van de Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie behoren stroomlijnt; dat op basis van onderhavig ontwerp (van) koninklijk besluit immers alle verdere toelagebesluiten nader uitgewerkt dienen te worden; dat het derhalve dringend noodzakelijk is dit koninklijk besluit houdende toekenning van een machtiging aan de Minister die de Maatschappelijke Integratie en de Sociale Economie tot zijn bevoegdheid heeft, tot toekenning van toelagen te nemen".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

Le régime contenu dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis s'analyse comme suit :

- le ministre qui a l'Intégration sociale et l'Economie sociale dans ses attributions est autorisé à octroyer des subventions, comme prévu au budget des dépenses, dans les limites des crédits disponibles et sous certaines conditions (article 1^{er} du projet);
- l'article 2 du projet précise de quelles subventions il s'agit en se référant aux programmes visés dans le budget général des dépenses;

.../...

- l'article 3 fixe une procédure sommaire d'introduction des projets qui font l'objet d'une demande de subventions.

FONDEMENT LEGAL

1.1. Selon le préambule du projet, le fondement légal du régime en projet doit se rechercher à l'article 12 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat dispose qu'"en l'absence d'une loi 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".

La disposition précitée des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, combinée à une "disposition spéciale" du budget général des dépenses "qui précise la nature (des subsides)", pourrait procurer à l'article 3 du projet le fondement légal requis.

L'article 2.26.6 de la loi du 22 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2001 comporte une autorisation d'octroi de subsides dans le cadre notamment des programmes "Sécurité d'existence" (programme 55/1), "Accueil des réfugiés" (programme 55/3) et "Economie sociale" (programme 55/4). Ces dispositions de la loi budgétaire peuvent être considérées comme des dispositions spéciales du budget des dépenses précisant la nature des subventions. Conformément à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les dispositions en question peuvent donc être réputées procurer un fondement légal à l'article 3 de l'arrêté en projet.

1.2. Il est à noter néanmoins qu'une disposition budgétaire ne peut être invoquée au titre de fondement légal qu'à l'égard d'un régime se rapportant à l'exercice budgétaire concerné. Un régime de subvention dont la durée de validité excède un exercice budgétaire ne peut continuer à puiser son fondement légal dans une disposition budgétaire que si l'autorisation d'octroi des subventions concernées est

.../...

renouvelée d'année en année dans les budgets successifs. Aucune garantie ne pouvant être donnée par avance quant à la reconduction annuelle effective de cette autorisation par le législateur, il est déconseillé de fonder simplement de tels régimes sur une disposition budgétaire. Mieux vaudrait, au contraire, leur donner un fondement légal d'une durée de validité indéterminée, au moyen d'une loi organique.

Le régime en projet étant manifestement destiné à produire ses effets au-delà de l'exercice budgétaire 2001, il est recommandé au gouvernement de soumettre un projet de loi organique aux Chambres législatives, afin de renforcer à l'avenir la base légale des règles en projet.

2. Les articles 1^{er} et 2 du projet n'imposent pas de conditions d'octroi des subventions mais établissent une procédure de décision autorisant le ministre qui a l'Intégration sociale et l'Economie sociale dans ses attributions à octroyer des subventions, comme prévu au budget des dépenses, dans les limites des crédits disponibles aux articles budgétaires spécifiques, et sous certaines conditions.

Pareille disposition doit être réputée puiser son fondement légal dans les dispositions précitées de la loi du 22 décembre 2000, lues à la lumière du pouvoir général d'exécution du Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations faites ci-dessus en ce qui concerne le fondement légal de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule pourrait viser notamment l'article 12, "alinéa 3", des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

.../...

Pour la même raison, il conviendra d'insérer un nouveau deuxième alinéa dans le préambule, que l'on rédigera comme suit :

"Vu la loi du 22 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2001, notamment l'article 2.26.6;"

2. Les deuxième et troisième alinéas du préambule doivent être supprimés, dès lors que les arrêtés royaux qu'ils visent ne constituent pas le fondement légal des règles en projet et ne sont pas davantage modifiés par celles-ci.

3. Le quatrième alinéa du préambule, qui vise l'avis du Conseil d'Etat, devra être déplacé à l'extrême fin du préambule. Ce dernier alinéa pourra mentionner le numéro du présent avis (32.498/3).

Juste avant celui-ci, il conviendra d'insérer un pénultième alinéa reproduisant la motivation de l'urgence de la demande d'avis (voir l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

4. Les cinquième et sixième alinéas (renvoyant respectivement à l'accord du Ministre du Budget et à l'avis de l'Inspection des Finances), devront être permutés.

Article 2

Mieux vaudrait rédiger cet article comme suit :

"L'autorisation visée à l'article 1^{er} concerne les programmes «Sécurité d'existence» (programme 55/1), «Accueil des réfugiés» (programme 55/3) et «Economie sociale» (programme 55/4), visés à l'article 2.26.6 de la loi du 22 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2001.".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

P. LEMMENS,
J. SMETS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

staatsraad - voorzitter,
conseiller d'Etat - président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

D. ALBRECHT