

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.074/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 février 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations oeuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine", a donné le 1^{er} mars 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 33.074/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 februari 2002 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de toekenning van toelagen aan verenigingen of groeperingen van verenigingen die een programma uitvoeren op het vlak van geïntegreerde stadsrenovatie", heeft op 1 maart 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

"La dissolution et la disparition définitive de la DRISU (Délégation Régionale aux Solidarités Urbaines) et d'autre part, le manque de clarté de la procédure de l'évaluation de Réseau Habitat au 31 décembre 2000, ont eu notamment pour conséquence qu'à ce jour aucun organe n'est valablement habilité à procéder à l'évaluation des projets pour lesquels les subsides étaient accordés.

Un nouvel arrêté relatif à l'objet sous rubrique s'impose donc d'urgence considérant la nécessité de garantir la poursuite d'octroi de subventions aux associations agréées dans le cadre du Réseau Habitat permettant la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel, aux fins de développer les initiatives locales de promotion de la rénovation de l'habitat qui s'inscrivent dans le contexte de développement local intégré des quartiers anciens, et contribuant à l'amélioration des conditions d'habitat, à la requalification de l'espace public et de l'environnement urbain, ainsi qu'au développement de l'identité positive du quartier;

Il convient, par voie de conséquence, de fixer sans retard, les conditions permettant l'octroi de subventions afférentes aux initiatives ponctuelles et/ou pour une durée limitée, mais toujours dans le cadre de la rénovation urbaine.

Par ailleurs, une simplification de l'arrêté de fonctionnement et une meilleure clarté dans les objectifs visés étaient inéluctables étant donné le flou qui existe quant à l'utilisation à bon escient des subsides publics."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

*
* *

Fondement juridique

1. L'arrêté en projet a pour objet de régler les subsides accordés aux "associations ou regroupements d'association oeuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine".

Cette matière a déjà fait l'objet d'un arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 1992, aujourd'hui abrogé, ainsi que d'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 ⁽¹⁾, actuellement en vigueur, que le texte en projet envisage d'abroger.

Il convient de relever que ces deux arrêtés n'ont pas été soumis à la section de législation. C'est, dès lors, la première fois que celle-ci a à examiner les questions liées aux subsides ainsi concernés.

2. Il ressort du préambule de l'arrêté en projet que celui-ci trouve son fondement exclusivement dans "les ordonnances" du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale contenant le budget général des dépenses de ladite Région "pour les années budgétaires 1992 à 2002 (comprise), notamment l'article 12, division 16, allocation de base 16.12.21.11".

Comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, seule l'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2002 vise, en son article 12, division 16, allocation de base 16.12.21.11, les subsides ici concernés. Les ordonnances antérieures comportaient également une référence à ceux-ci, mais dans d'autres articles.

⁽¹⁾ Voir Moniteur belge du 25 juillet 1998.

Le projet trouverait donc en réalité son fondement légal dans le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2002.

A ce propos, il convient de rappeler les principes régissant la matière de l'octroi des 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⁾.

Aux termes de cette disposition,

"En l'absence d'une loi ⁽³⁾ 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." ⁽⁴⁾.

En l'espèce, il n'existe pas de législation organique régissant l'octroi de subventions "au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations oeuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine".

En outre, l'arrêté en projet, tout comme l'arrêté qu'il entend "remplacer et abroger", établit un cadre juridique permanent, qui dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire.

Plus spécialement, plusieurs de ses dispositions n'ont de signification que dans une perspective pluriannuelle alors que la disposition budgétaire précitée ne possède, comme toute autre disposition budgétaire, qu'une portée annuelle.

⁽²⁾ Cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 71, §1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁽³⁾ Lire : "d'une ordonnance", en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽⁴⁾ Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Ainsi, il résulte notamment des articles 1^{er}, 9^e, 6, § 1^{er}, 9, § 1^{er}, que les subsides ne pourront être octroyés qu'au profit d'activités ou d'initiatives s'intégrant dans un programme pluriannuel établi pour une période minimale de trois ans, l'agrément le cas échéant accordé aux associations intéressées en vue de l'octroi de ces subsides étant lui-même lié à la durée de ce programme pluriannuel, puisqu'il ne peut excéder la durée du programme pluriannuel "auquel il se rapporte" ⁽⁵⁾.

De surcroît, aux termes de l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté en projet,

"Les demandes devront être introduites avant le 30 novembre précédent l'année pour laquelle le subside est sollicité."

Il s'ensuit que par hypothèse, aucun subside ne pourrait être octroyé sur la base de l'arrêté en projet, pour l'année 2002. La première année pour laquelle des subsides pourraient être octroyés est l'année 2003, année pour laquelle il n'existe actuellement aucune disposition budgétaire.

Ceci confirme, si besoin en est, que l'arrêté en projet, qui revêt un caractère permanent, ne peut se satisfaire, au titre de fondement légal, de dispositions budgétaires nécessairement annuelles.

Les subsides dont l'arrêté en projet organise l'octroi ne peuvent donc trouver leur fondement juridique dans une disposition spéciale du budget général des dépenses au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ⁽⁶⁾.

Par conséquent, l'arrêté en projet est dépourvu de base légale.

⁽⁵⁾ Voir article 6, § 1^{er}, de l'arrêté en projet.

⁽⁶⁾ Sur cette question, voir l'avis 26.744/2, donné le 22 septembre 1997, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la Société de développement régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale", ainsi que l'avis 28.193/4, donné le 14 décembre 1998, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "instaurant une subvention à la création de logements conventionnés à loyer modéré par des personnes physiques" et l'avis 31.431/4, donné le 28 mars 2001, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté ministériel du 18 mars 1974 d'exécution de l'arrêté royal du 13 mars 1974 relatif à l'agrégation de services de dépistage des anomalies congénitales métaboliques et à l'octroi de subventions à ces services".

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt :

"La dissolution et la disparition définitive de la DRISU (Délégation Régionale aux Solidarités Urbaines) et d'autre part, le manque de clarté de la procédure de l'évaluation de Réseau Habitat au 31 décembre 2000, ont eu notamment pour conséquence qu'à ce jour aucun organe n'est valablement habilité à procéder à l'évaluation des projets pour lesquels les subsides étaient accordés.

Un nouvel arrêté relatif à l'objet sous rubrique s'impose donc d'urgence considérant la nécessité de garantir la poursuite d'octroi de subventions aux associations agréées dans le cadre du Réseau Habitat permettant la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel, aux fins de développer les initiatives locales de promotion de la rénovation de l'habitat qui s'inscrivent dans le contexte de développement local intégré des quartiers anciens, et contribuant à l'amélioration des conditions d'habitat, à la requalification de l'espace public et de l'environnement urbain, ainsi qu'au développement de l'identité positive du quartier;

Il convient, par voie de conséquence, de fixer sans retard, les conditions permettant l'octroi de subventions afférentes aux initiatives ponctuelles et/ou pour une durée limitée, mais toujours dans le cadre de la rénovation urbaine.

Par ailleurs, une simplification de l'arrêté de fonctionnement et une meilleure clarté dans les objectifs visés étaient inéluctables étant donné le flou qui existe quant à l'utilisation à bon escient des subsides publics."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*
* *

Rechtsgrond

1. Het ontworpen besluit heeft tot doel de subsidies te regelen die worden toegekend "aan verenigingen of groeperingen van verenigingen die een programma uitvoeren op het vlak van geïntegreerde stadsrenovatie".

Deze aangelegenheid is reeds geregeld in een besluit van de Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 december 1992 dat thans is opgeheven, alsmede in een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 1998 ⁽¹⁾, dat thans nog van kracht is en waarvan de ontworpen tekst de opheffing beoogt.

Er zij op gewezen dat deze twee besluiten niet zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving. Het is bijgevolg de eerste maal dat deze afdeling de kwesties die verband houden met de desbetreffende subsidies moet onderzoeken.

2. Uit de aanhef van het ontworpen besluit blijkt dat dit besluit zijn rechtsgrond uitsluitend ontleent aan de ordonnanties van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad houdende de algemene uitgavenbegroting van het genoemde gewest "voor de begrotingsjaren 1992 tot 2002 (ingebegrepen), inzonderheid aan artikel 12, afdeling 16, basistoewijzing 16.12.21.11".

⁽¹⁾ Zie Belgisch Staatsblad van 25 juli 1998.

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat alleen artikel 12, afdeling 16, basisallocatie 16.12.21.11 van de ordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2002, melding maakt van de subsidies die hier aan de orde zijn. In de vroegere ordonnanties werd eveneens naar die subsidies verwezen, doch in andere artikelen.

Het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond dus in werkelijkheid aan de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2002.

In dat verband behoren de beginselen te worden gememoreerd die gelden voor de aangelegenheid van de toekenning van subsidies.

Die beginselen zijn thans vastgelegd in de tweede zin van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit ⁽²⁾.

Deze bepaling luidt als volgt :

"Bij ontstentenis van een organieke wet ⁽³⁾, moet er 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." ⁽⁴⁾

In het onderhavige geval bestaat er geen organieke regelgeving die geldt voor de toekenning van subsidies "aan verenigingen of groeperingen van verenigingen die een programma uitvoeren op het vlak van geïntegreerd stadsrenovatie".

⁽²⁾ Deze bepaling is van toepassing 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.

⁽³⁾ Lees, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, "van een organieke ordon-nantie".

⁽⁴⁾ Lees, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, "de Regering".

Bovendien stelt het ontworpen besluit, net als het besluit dat het beoogt te vervangen en op te heffen, een vast juridisch kader vast dat uit de aard der zaak de jaarlijkse gelding van een begrotingsbepaling overschrijdt.

Meer in het bijzonder hebben verscheidene bepalingen ervan alleen zin in een meerjarenperspectief, terwijl de voormelde begrotingsbepaling, zoals elke andere begrotingsbepaling, slechts voor een jaar geldt.

Zo blijkt onder meer uit de artikelen 1, 9°, 6, § 1, 9, § 1, dat deze subsidies alleen kunnen worden toegekend ten behoeve van activiteiten of initiatieven die zijn opgenomen in een meerjarenprogramma dat is opgesteld voor een minimumperiode van drie jaar, waarbij de erkenning die in voorkomend geval wordt verleend aan de betrokken verenigingen met het oog op de toekenning van die subsidies, zelf verbonden is aan de duur van dat meerjarenprogramma, aangezien de erkenning de duur van het meerjarenprogramma "waarnaar het verwijst" niet mag overschrijden ⁽⁵⁾.

Artikel 10, tweede lid, van het ontworpen besluit luidt daarenboven als volgt :

"De aanvragen moeten voor 30 november die voorafgaat aan het jaar waarvoor de toelage wordt gevraagd, ingediend worden."

Daaruit volgt dat veronderstellenderwijs op grond van het ontworpen besluit geen enkele subsidie kan worden toegekend voor het jaar 2002. Het eerste jaar waarvoor subsidies zouden kunnen worden toegekend is het jaar 2003, voor welk jaar thans geen begrotingsbepaling bestaat.

Dit bevestigt, mocht dat nog nodig blijken, dat begrotingsbepalingen die noodzakelijkerwijs slechts voor een jaar gelden, niet kunnen volstaan als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dat een permanent karakter heeft .

⁽⁵⁾ Zie artikel 6, § 1, van het ontworpen besluit.

De subsidies waarvan het ontworpen besluit de toekenning regelt, kunnen hun rechtsgrond dus niet ontleen aan een speciale bepaling van de algemene uitgavenbegroting in de zin van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit ⁽⁶⁾.

Het ontworpen besluit heeft bijgevolg geen rechtsgrond.

⁽⁶⁾ Zie, in verband met die kwestie, advies 26.744/2, gegeven op 22 september 1997, door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de toekenning van toelagen voor stadsvernieuwing van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van het arrondissement Brussel-Hoofdstad", advies 28.193/4, door de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven op 14 december 1998, over een ontwerp van besluit van de Waalse regering "instaurant une subvention à la création de logements conventionnés à loyer modéré par des personnes physiques" en advies 31.431/4, op 28 maart 2001, gegeven door de afdeling wetgeving van de Raad van State, over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering "modifiant l'arrêté ministériel du 18 mars 1974 d'exécution de l'arrêté royal du 13 mars 1974 relatif à l'agrément de services de dépistage des anomalies congénitales métaboliques et à l'octroi de subventions à ces services".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegde griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAGMAN, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS