

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.731/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 22 juli 2003 door de Minister van Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de betoelaging van verenigingen zonder winstoogmerk en verenigingen met een sociaal oogmerk die in de hergebruiksector bedrijvig zijn", heeft op 19 augustus 2003 het volgende advies gegeven :

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft betrekking op een subsidieregeling voor verenigingen zonder winstoogmerk en verenigingen met een sociaal oogmerk die in de hergebruiksector bedrijvig zijn (artikel 2).

Hiertoe regelt het ontwerp inzonderheid de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de bedoelde subsidie (artikel 3), de voorwaarden en de procedure voor de aanvraag, de toekenning, de berekening, de uitbetaling en de controle van de subsidies (artikelen 4 t.e.m. 10) alsmede de oprichting van een opvolgingscomité (artikel 11).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Blijkens de aanhef ¹ van het ontwerp zou voor de ontworpen regeling rechtsgrond gevonden moeten worden in :

- de ordonnantie van 7 mei 1991 (lees : 7 maart 1991) betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen, inzonderheid artikel 4, § 1, 2°;
- de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, inzonderheid artikel 2, 9°, laatste lid;

⁽¹⁾ In het tweede lid van de aanhef wordt melding gemaakt van een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen. Een dergelijk ontwerp kan echter niet worden aangevoerd als rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

- de ordonnantie van 20 december 2002 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2003, inzonderheid artikel 12, afdeling 18, derde lid en artikel 32.

3.1. Artikel 4, § 1, 2°, van voornoemde ordonnantie van 7 maart 1991 machtigt de regering "passende maatregelen" te nemen ter bevordering van de nuttige toepassing van de afvalstoffen door o.m. hergebruik of hertoepassing.

Die bepaling - en ook geen enkele andere bepaling van de bedoelde ordonnantie - kent de regering niet de bevoegdheid toe om een subsidieregeling uit te werken. Bijgevolg kan die bepaling geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling.

3.2. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 2, 9°, laatste lid, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

Die bepaling richt, conform artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, het "Fonds voor de bescherming van het milieu" op door voor uitgaven, waarvan zij het voorwerp vaststelt, sommige op de middelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen.

Het oprichten van een begrotingsfonds is niets anders dan een budgettaire maatregel die het mogelijk maakt af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten. Een dergelijke bepaling kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor het uitwerken van de voorliggende subsidieregeling.

3.3. Bij ontstentenis van een organieke rechtsgrond, zou beroep kunnen worden gedaan op artikel 12, derde lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Dit artikel 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" (lees : door de gewestregering) ².

(2) Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gewesten.

De regel bepaald in het voornoemde artikel 12, derde lid, moet worden geacht eveneens te gelden voor de begroting van openbare instellingen, inzonderheid de instellingen van categorie A, als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, zoals het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM). Uit artikel 3, § 1, van de wet van 16 maart 1954 volgt immers dat het ontwerp van begroting van een dergelijke instelling wordt toegevoegd aan het ontwerp van algemene uitgavenbegroting en dat de goedkeuring van de begroting van die instellingen geschiedt door de goedkeuring van de desbetreffende bepalingen in de wet (lees : de ordonnantie) tot vaststelling van de algemene uitgavenbegroting.

In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar de artikelen 12, afdeling 18, derde lid, en 32 van de ordonnantie van 20 december 2002 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2003. Het is zaak na te gaan of deze bepalingen kunnen worden aangemerkt als speciale bepalingen in de zin van voornoemd artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

3.3.1. Artikel 12, afdeling 18, derde lid, heeft betrekking op een "toelage aan het BIM voor het dekken van de uitgaven inzake het Fonds voor de bescherming van het milieu". Een dergelijke bepaling kan bezwaarlijk worden beschouwd als een "speciale bepaling" in de zin van voornoemd artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

3.3.2. Artikel 32 van de ordonnantie van 20 december 2002 luidt als volgt :

"In het kader van zijn statutaire opdrachten mag het Brussels Instituut voor Milieubeheer toelagen toekennen, overdrachten naar andere pararegionale instellingen of lokale overheden inclusief, meer bepaald voor de bouw, de uitbreiding, de aanpassing, de inrichting, de uitrusting en de vernieuwing van de containerparken."

De voornoemde bepaling heeft concreet betrekking op subsidies i.v.m. containerparken en dus niet op subsidies voor verenigingen die in de hergebruiksector bedrijvig zijn. Derhalve kan deze bepaling evenmin worden beschouwd als een "speciale bepaling die de aard van de toelage preciseert" in de zin van voornoemd artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

3.4. Uit het voorgaande moet dan ook worden geconcludeerd dat voor het voorliggende ontwerp geen rechtsgrond voorhanden is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, C. ADAMS,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.731/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 22 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la subsidiation des associations sans but lucratif et des sociétés à finalité sociale, actives dans le secteur de la réutilisation", a donné le 19 août 2003 l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis réglemente l'octroi de subventions aux associations sans but lucratif et aux sociétés à finalité sociale, actives dans le secteur de la réutilisation (article 2).

À cet effet, il règle notamment les conditions d'admission aux subventions en question (article 3), les conditions et la procédure de demande, l'octroi, le calcul, la liquidation ainsi que le contrôle des subventions (articles 4 à 10 inclus), et crée un comité de suivi (article 11).

FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

3. Selon le préambule ¹ du projet, le régime projeté trouverait son fondement légal dans :

- l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets, notamment l'article 4, § 1^{er}, 2°;
- l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, notamment l'article 2, 9°, dernier alinéa;

⁽¹⁾ Le deuxième alinéa du préambule fait allusion à un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Pareil projet ne peut toutefois être invoqué au titre de fondement légal du régime en projet.

- l'ordonnance du 20 décembre 2002 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2003, notamment l'article 12, division 18, alinéa 3, et l'article 32.

3.1. En son article 4, § 1^{er}, 2°, l'ordonnance précitée du 7 mars 1991 habilite le Roi à prendre "les mesures appropriées" pour promouvoir la valorisation des déchets, notamment, par réemploi ou réutilisation.

Ni cette disposition, ni aucune autre disposition de l'ordonnance en question, n'attribue au gouvernement le pouvoir de réglementer l'octroi de subventions. La disposition précitée ne peut par conséquent constituer le fondement légal du texte en projet.

3.2. Le troisième alinéa du préambule renvoie à l'article 2, 9°, dernier alinéa, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.

Conformément à l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'État, cette disposition crée le "Fonds pour la protection de l'environnement" en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens.

La création d'un fonds budgétaire n'est rien d'autre qu'une mesure budgétaire permettant de déroger au principe de la non-affectation des recettes. Une telle disposition ne peut dès lors fournir le fondement légal à l'élaboration du régime de subventions à l'examen.

3.3. À défaut de fondement légal organique, il pourrait être recouru à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État précitées. Cet article prévoit 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" (lire : par le gouvernement de région) ².

(2) En vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État sont applicables aux régions.

La règle prévue à l'article 12, alinéa 3, précité, doit être censée s'appliquer également au budget des établissements publics, notamment les organismes de la catégorie A, visés dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, tels que l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : IBGE). Il résulte, en effet, de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 que le projet de budget d'un tel organisme est annexé au projet général de budget des dépenses et que l'approbation du budget de ces organismes est acquise par le vote des dispositions qui les concernent dans la loi (lire : l'ordonnance) fixant le budget général des dépenses.

Le quatrième alinéa du préambule vise les articles 12, division 18, alinéa 3, et 32 de l'ordonnance du 20 décembre 2002 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2003. Il convient de vérifier si ces dispositions peuvent être qualifiées de dispositions spéciales au sens de l'article 12, alinéa 3, précité, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

3.3.1. L'article 12, division 18, alinéa 3, concerne un "subside à l'IBGE pour les dépenses relevant du Fonds pour la protection de l'environnement". Pareille disposition peut difficilement être considérée comme une "disposition spéciale" au sens de l'article 12, alinéa 3, précité, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

3.3.2. L'article 32 de l'ordonnance du 20 décembre 2002 s'énonce comme suit :

"L'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement est autorisé à dispenser des subsides, en ce compris des transferts à d'autres organismes pararégionaux ou aux pouvoirs locaux, dans le cadre de ses missions statutaires, notamment pour la construction, l'agrandissement, la transformation, l'aménagement, l'équipement et le renouvellement des parcs à conteneurs."

Cette disposition se rapporte formellement aux subsides relatifs aux parcs à conteneurs et ne porte donc pas sur les subventions octroyées aux associations actives dans le secteur de la réutilisation. On ne peut, par conséquent, considérer davantage la disposition susvisée comme une "disposition spéciale qui [...] précise la nature [des subsides]", au sens de l'article 12, alinéa 3, précité, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

3.4. Force est dès lors de conclure de ce qui précède que le projet à l'examen est dénué de fondement légal.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	D. ALBRECHT, C. ADAMS,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME