

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.682/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 30 juni 2005 door de Minister van Grootstedenbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toekenning van een machtiging aan de Minister tot wiens bevoegdheid het grootstedenbeleid behoort, tot toekenning van toelagen", heeft op 26 juli 2005 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de minister tot wiens bevoegdheid het grootstedenbeleid behoort te machtigen om, onder een aantal voorwaarden, "toelagen toe te kennen, zoals bepaald in de uitgavenbegroting, binnen de perken van de beschikbare kredieten op de specifieke begrotingsartikels en op grond van een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert" (artikel 1 van het ontwerp). Voorts wordt een summiere procedure bepaald voor het indienen van projecten waarvoor een subsidie gevraagd wordt (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 ⁽¹⁾. Luidens die bepaling moet er, bij ontstentenis van een organieke wet, 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.

⁽¹⁾ De gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 zijn, voor wat betreft de federale overheidsdiensten, opgeheven bij de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat. Deze wet van 22 mei 2003 treedt in werking op 1 januari 2006 (zie artikel 498 van de programmawet 27 december 2004).

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", kan derhalve de vereiste rechtsgrond bieden voor de ontworpen subsidieregeling.

Noch in de aanhef, noch in de tekst van het ontwerp wordt evenwel verwezen naar een dergelijke speciale bepaling van de algemene uitgavenbegroting.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de inspecteur van financiën blijkt dat die verwijzing bewust werd weggelaten. Volgens de stellers van het ontwerp volstaat het in artikel 1 van het ontwerp te vermelden dat de subsidies kunnen worden toegekend "op grond van een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert". Die werkwijze zou het volgens hen mogelijk maken om niet ieder jaar opnieuw een besluit te moeten nemen.

Met die opvatting kan de Raad van State het evenwel niet eens zijn. De speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting is immers, samen met artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, onontbeerlijk als rechtsgrond voor de subsidieregeling. Het is niet voldoende in artikel 1 van het besluit te bepalen dat de minister gemachtigd is om toelagen toe te kennen, indien er daarvoor een voldoende rechtsgrond zou zijn. Die rechtsgrond - in casu inzonderheid een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting - moet voorhanden zijn vooraleer het besluit kan worden genomen. Van het voorhanden zijn van de rechtsgrond moet blijk worden gegeven door een uitdrukkelijke vermelding ervan in de aanhef van het ontworpen besluit.

In het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier is een uittreksel opgenomen van de wet van 27 december 2004 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2005, meer bepaald van artikel 2.44.4, programma 55/5, van die wet. Dat artikel voorziet in de toekenning van subsidies in het kader van het grootstedenbeleid. In een nieuw tweede lid van de aanhef moet naar die bepaling worden verwezen.

4. De aandacht moet erop gevestigd worden dat de voornoemde begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2005. De bedoeling van de stellers van het ontwerp is kennelijk een permanente regeling tot stand te brengen waarvan de gelding verder reikt dan het begrotingsjaar 2005. De rechtsgrond voor een dergelijke subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijke wet. De Raad van State heeft echter aanvaard dat "wanneer het uitgaven betreft waarvoor van jaar tot jaar kredieten zullen worden uitgetrokken, ... de nadere regelen voor het verlenen van toelagen worden vastgesteld in een koninklijk besluit waarvan de duur niet beperkt is" ⁽²⁾. Niettemin moet worden opgemerkt dat die werkwijze geen aanbeveling verdient, zij het alleen nog maar omdat niet op voorhand gewaarborgd kan worden dat de wetgever de bedoelde machtiging tot het verlenen van subsidies inderdaad telkenjare zal herhalen.

⁽²⁾ In die zin o.m. advies 8478/1/V van de Raad van State van 5 augustus 1963 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 augustus 1963 tot vaststelling van een kaderreglement met het oog op de toekenning van voordelen aan de binnen het raam der technische samenwerking erkende technici en deskundigen (B.S. 23 augustus 1963, p. 8269) en advies 23.547/1 van 14 juli 1994 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de procedure voor de projecten van het onderwijskundig beleids- en praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.682/1/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 la Politique des grandes Villes, le 30 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "accordant une autorisation au Ministre qui a la politique des grandes villes dans ses attributions, d'octroyer des subventions", a donné le 26 juillet 2005 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 limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend habiliter le ministre qui a la politique des grandes villes dans ses attributions à "octroyer", dans certaines conditions, "des subventions, comme prévu au budget des dépenses, dans les limites des crédits disponibles aux articles budgétaires spécifiques et sur la base d'une disposition spéciale dans le budget général des dépenses précisant la nature de la subvention" (article 1^{er} du projet). Par ailleurs, une procédure sommaire est prévue pour l'introduction de projets qui font l'objet d'une demande de subvention (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le premier alinéa du préambule du projet, le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 ⁽¹⁾. Cette disposition 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.

⁽¹⁾ En ce qui concerne les services publics fédéraux, les lois coordonnées du 17 juillet 1991 ont été abrogées par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Cette loi du 22 mai 2003 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (voir l'article 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004).

Cette disposition des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, combinée avec une "disposition spéciale" du budget général des dépenses "qui en précise la nature" peut, dès lors, procurer le fondement juridique nécessaire au régime de subvention en projet.

Ni le préambule, ni le texte du projet ne se réfèrent cependant à pareille disposition spéciale du budget général des dépenses.

Il ressort de la note adressée à l'inspecteur des finances, jointe à la demande d'avis, que cette référence a été délibérément omise. Selon les auteurs du projet, il suffit de mentionner à l'article 1^{er} du projet que les subventions peuvent être octroyées "sur la base d'une disposition spéciale du budget général des dépenses qui précise la nature de la subvention". Ils estiment que ce procédé dispenserait de prendre chaque année un nouvel arrêté.

Le Conseil d'État ne peut toutefois se rallier à ce point de vue. En effet, la disposition spéciale du budget général des dépenses, combinée avec l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, est indispensable au titre de fondement juridique du régime de subvention. Il ne suffit pas de disposer à l'article 1^{er} de l'arrêté que le ministre est habilité à octroyer des subventions s'il existe un fondement juridique suffisant à cet effet. Ce fondement juridique - plus particulièrement, en l'espèce, une disposition spéciale du budget général des dépenses - doit exister avant l'adoption de l'arrêté. L'existence du fondement juridique doit être attestée par une mention explicite insérée dans le préambule de l'arrêté en projet.

Le dossier joint à la demande d'avis comporte un extrait de la loi du 27 décembre 2004 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2005, plus précisément de l'article 2.44.4, programme 55/5, de cette loi. Cet article prévoit l'octroi de subventions dans le cadre de la politique des grandes villes. Il sera fait référence à cette disposition dans un deuxième alinéa, nouveau, du préambule.

4. Néanmoins, il y a lieu de noter que la disposition budgétaire précitée ne peut, en principe, être invoquée au titre de fondement juridique qu'à l'égard d'un régime se rapportant à l'exercice budgétaire 2005. De toute évidence, l'intention des auteurs du projet est de mettre en place un régime permanent qui trouve à s'appliquer au-delà de l'exercice 2005. Pareil régime de subvention dont la durée d'application excède l'exercice budgétaire concerné doit normalement trouver son fondement juridique dans un régime organique établi par une loi distincte. Le Conseil d'État a toutefois admis que "lorsqu'il s'agit de dépenses pour lesquelles des crédits seront prévus d'année en année, ... les modalités d'allocation de subventions soient prises par un arrêté dont l'effet n'est pas limité dans le temps" ⁽²⁾. Observons toutefois que ce procédé n'est pas recommandé, fût-ce parce qu'il ne peut être préalablement garanti que le législateur renouvellera effectivement chaque année l'habilitation visée relative à l'octroi de subventions.

⁽²⁾ Voir, dans ce sens, notamment l'avis 8478/1/V du Conseil d'État du 5 août 1963 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 août 1963 fixant un règlement cadre en vue de l'octroi d'avantages aux techniciens et experts agréés au titre de la coopération technique (M.B. 23 août 1963, p. 8269) et l'avis 23.547/1 du 14 juillet 1994 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand réglant la procédure pour les projets de recherche scientifique appliquée à la gestion et à la pratique de l'enseignement.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER