

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.309/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 oktober 2005 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende het oprichten van een Dienst Afzonderlijk Beheer (DAB) Waarborgfonds Microfinanciering", heeft op 17 november 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het oprichten, als een dienst met afzonderlijk beheer, van het "Waarborgfonds Microfinanciering", dat de microfinanciering in de ontwikkelingslanden als doel heeft.

Het ontwerp bevat vooreerst een aantal algemene bepalingen (artikelen 1 en 2), en regelt voorts de begroting (artikelen 3 tot 9), de comptabiliteit (artikelen 10 tot 16) en het beheer van het fonds (artikelen 17 tot 21), en de financiële controle erop (artikelen 22 en 23).

3.1. Krachtens het eerste lid van de aanhef zou het ontworpen besluit rechtsgrond vinden in artikel 7 van het decreet van 2 april 2004 betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen. In dat artikel wordt weliswaar het "Waarborgfonds Microfinanciering" als een dienst met afzonderlijk beheer opgericht, maar wordt aan de Vlaamse Regering geen enkele opdracht verleend, zodat het als zodanig geen rechtsgrond kan bieden aan het ontworpen besluit. Dit is wel het geval wanneer het genoemde artikel 7 wordt gelezen in samenhang met artikel 140 van wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Dat laatste artikel blijft, overeenkomstig de

.../...

overgangsbepaling vervat in artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, van toepassing zolang de federale wetgever niet, met toepassing van artikel 50, § 2, derde lid, van die wet, de algemene beginselen heeft vastgesteld die op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten ¹.

Uit het genoemde artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit put de Vlaamse Regering de bevoegdheid om regels vast te stellen betreffende de werking en het materiële en het financiële beheer van de diensten met afzonderlijk beheer, die in ieder geval betrekking dienen te hebben op de in het tweede lid van dat artikel opgesomde aangelegenheden.

3.2. Een bijkomende rechtsgrond dient, wat artikel 5 van het ontworpen besluit betreft, te worden gezocht in artikel 8, § 1, van het decreet van 2 april 2004, op grond waarvan de Vlaamse Regering de middelen van het Waarborgfonds microfinanciering bepaalt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Artikel 140, tweede lid, 7°, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit verplicht het betrokken uitvoerende orgaan ertoe regels uit te vaardigen opdat de overdrachten waartoe machtiging is verleend, in tijd worden beperkt. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk door welke bepaling van het ontwerp hieraan uitvoering wordt gegeven. Het ontwerp lijkt op dit punt dan ook te moeten worden aangevuld.

(1) Zie de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Deze wet treedt echter pas op 1 januari 2007 in werking (artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof).

5. In het ontwerp wordt nu eens de afkorting "WM" gebruikt, dan weer de afkortingen "DAB WM" of "DAB".

Het verdient aanbeveling terzake een uniforme afkorting te gebruiken. Aangezien in artikel 1 het "Waarborgfonds Microfinanciering" wordt afgekort als "het WM", kan steeds deze afkorting worden gebruikt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie nrs. 3.1 en 3.2) dient, enerzijds, aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en, anderzijds, in het huidige eerste lid (dat het tweede lid wordt), een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 8, § 1, van het decreet van 2 april 2004.

Artikel 1

7. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan leiden tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel.

De indeling van artikel 1 in twee paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, kan dus beter vervallen.

8. In artikel 1, § 2, hoeft niet te worden herinnerd aan de toepasselijkheid van hiërarchisch hogere rechtsnormen. Het is niet enkel overbodig zulks te doen, maar ook misleidend omdat erdoor verwarring wordt geschapen omtrent het rechtskarakter van die normen: immers zou erdoor de indruk kunnen worden gecreëerd dat van die normen bij besluit kan worden afgeweken, wat uiteraard niet het geval is.

Artikel 4

9. Artikel 4 dient te worden onderverdeeld met de vermeldingen "1°" en "2°", in plaats van met streepjes, of kan worden geconcipieerd als een doorlopende zin.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 12.

Artikel 8

10. Artikel 8, eerste lid, brengt slechts in herinnering wat reeds voortvloeit uit hogere rechtsnormen, zodat die bepaling niet enkel overbodig is, maar ook misleidend omwille van de reden aangegeven in opmerking nr. 8. Die bepaling dient derhalve te worden weggelaten.

11. Artikel 8, tweede lid, is strijdig met het beginsel van de annaliteit van de begroting, dat de voorafgaande goedkeuring van de begroting inhoudt ². In de veronderstelling dat die goedkeuring niet zou plaatsvinden vóór het begin van het begrotingsjaar zou, overeenkomstig artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, de aan de dienst verleende toestemming om uitgaven te doen slechts kunnen voortvloeien uit het decreet waarbij voorlopige kredieten worden geopend. Ook artikel 8, tweede lid, dient dus te worden weggelaten.

Artikel 17

12. In artikel 17, tweede lid, wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtshandelingen gesteld "uit hoofde van het beheer van algemeen bestuur van de Vlaamse Gemeenschap" en rechtshandelingen gesteld "uit hoofde van het beheer van de DAB".

⁽²⁾ Dit beginsel vloeit voort uit artikel 174 van de Grondwet, en wordt bevestigd in de artikelen 9, 11, 24 en volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Het aldus gemaakte onderscheid is onduidelijk, en lijkt in de praktijk tot moeilijkheden bij de toepassing te kunnen leiden. Overigens kan de genoemde bepaling niet zo worden geïnterpreteerd dat zij een voorschrift zou inhouden ten aanzien van de decreetgever wanneer hem de begroting ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Artikel 17, tweede lid, dient dan ook te worden herwerkt.

Artikel 20

13. Bij artikel 20 wordt wellicht beoogd uitvoering te geven aan artikel 140, tweede lid, 4°, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Men schrijve dan ook "Vanaf het begin ..." in plaats van "Bij het begin ...".

Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 4.

Artikel 24

14. Volgens de gemachtigde ligt het niet in de bedoeling om aan het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, retroactiviteit te verlenen, wat overigens ontoelaatbaar zou zijn.

Men schrijve derhalve in artikel 24, waar de datum van inwerkingtreding nog dient te worden ingevuld, "treedt in werking op" in plaats van "heeft uitwerking met ingang van".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT