

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.866/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 8 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "instaurant un règlement portant octroi d'une subvention de projet en vue de la promotion de la sécurité lors des matches de football", a donné le 14 décembre 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de Minister van Binnenlandse Zaken het nodig acht dat er enerzijds verdere inspanningen geleverd worden om de veiligheid bij voetbalwedstrijden te verhogen via repressieve maatregelen, doch anderzijds de voetbalclubs wil motiveren zelf de overlast te beperken en de sociale cohesie te stimuleren door projecten op te zetten die preventief inwerken op het gedrag van de voetbalsupporters. Deze voetbalclubs kunnen aldus op een financiële injectie rekenen om de veiligheid in en rond de stadions nog te verbeteren en de verdeling van deze financiële middelen voor het jaar 2006 dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. De uiterlijke datum van vastlegging van dit krediet voor het jaar 2006 betreft 23 december 2006, datum waarop het koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad moet verschenen zijn".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'alinéa 4 du préambule vise un accord donné par la Ministre du Budget le 28 novembre 2006 mais cet accord ne figure pas au dossier transmis au Conseil d'État.

La section de législation n'est donc pas en mesure de vérifier le correct accomplissement de cette formalité préalable.

.../...

Observations générales

1. Selon le préambule du projet, le fondement juridique de celui-ci est à trouver dans la loi du 20 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2006, notamment son article 2.13.2., programme 56/5, combinée avec l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État dispose que

"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".

En l'espèce, il n'existe pas de loi organique prévoyant l'octroi de la subvention qu'envisage le projet d'arrêté examiné.

Par contre, l'article 2.13.2., programme 56/5, de la loi du 20 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2006 prévoit bien que, dans la limite des allocations de base concernées, des "subventions pour stimuler des projets venant du monde du football pour la sécurité des matches" peuvent être octroyées ⁽¹⁾.

Il peut, dès lors, être admis que cette disposition de la loi budgétaire constitue "la disposition spéciale" visée par l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État sur la base de laquelle des subsides pourraient être octroyés aux conditions fixées par le Roi.

⁽¹⁾ L'allocation de base concernée figure dans le budget départemental du SPF Intérieur : il s'agit de l'allocation de base 56.52.3301 intitulée "Subsides au monde du football (nouvelle A.B.)" pour laquelle 100.000 euros sont prévus en crédits d'engagement et en crédits d'ordonnancement pour l'année budgétaire 2006.

Toutefois, il doit être rappelé que l'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses ne suffit pas pour procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui en projet dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire ⁽²⁾.

Or, il résulte des termes employés par l'arrêté en projet que celui-ci tend à première vue à organiser un régime de subventions qui dépasse la portée annuelle d'une disposition budgétaire; en effet, selon ses articles 1^{er} et 3, les subventions visées au projet seront allouées "annuellement" ou "chaque année".

Si l'intention était de concevoir l'arrêté en projet comme un cadre juridique sur la base duquel des subventions seront octroyées pour l'année en cours et les années futures, il y aurait lieu de constater qu'une disposition budgétaire ne pourrait procurer un fondement suffisant à l'élaboration d'un arrêté de ce type.

Conçu de la sorte, le projet serait dès lors dépourvu de fondement légal, lequel ne pourrait être trouvé que dans une loi organique ⁽³⁾.

Le délégué du ministre explique cependant que l'intention n'est pas, à ce stade, de donner à cette subvention un fondement organique au sens précisé ci-avant, mais de concevoir l'arrêté en projet comme un texte réglementaire formalisant les conditions et la procédure d'octroi des subventions à allouer sur la base de la disposition budgétaire précitée.

⁽²⁾ Sur cette question mise en rapport avec la portée de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, voir spécialement l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002 par la section de législation, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre des Représentants, S.O. 2001-2002, DOC 50-1870/001, pp. 200-229, sp. pp. 215-216) et le commentaire de l'article 49 de la même loi (Ibid., p. 93).

⁽³⁾ L'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires (qui doivent être identifiés avec une précision suffisante), l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de la subvention et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire.

Envisagé dans cette optique, l'arrêté en projet dispose d'un fondement légal suffisant dans les dispositions visées au préambule, à condition que son intitulé et son dispositif soient revus pour limiter son application dans le temps à la seule année budgétaire 2006 (voir les observations ci-après).

2. Il découle du contexte dans lequel le projet s'insère et de la date à laquelle le Conseil d'État est saisi d'une demande d'avis, que la réglementation envisagée a déjà été partiellement appliquée dans les faits, comme le confirme le délégué du ministre : la commission de sélection visée par le projet s'est déjà réunie et elle a procédé à une présélection de projets éventuellement admissibles à la subvention, ce qui implique que l'appel à projets a déjà eu lieu malgré l'absence de règles tant de procédure que de fond visant à l'encadrer ⁽⁴⁾.

Dans cette optique, l'arrêté en projet se présente donc en premier lieu comme la régularisation en droit de règles que l'autorité s'est donnée de sa propre initiative et qui ont déjà été appliquées.

"Réglementer" de la sorte est en principe inadmissible et cause des inconvénients que la consécration *a posteriori* des règles concernées dans un texte adopté en bonne et due forme ne permet pas d'effacer : ainsi, l'absence de publication des normes contenues dans l'arrêté en projet avant la date d'expiration du délai pour déposer une demande de subvention, a notamment, pour effet de limiter le cercle des demandeurs potentiels de celle-ci aux seules personnes qui ont pu en être informées par la voie administrative.

En outre, en agissant de la sorte, l'autorité se prive - et prive les destinataires de la réglementation édictée - du bénéfice effectif des consultations obligatoires prévues par la loi : dès lors que les projets sont déjà partiellement sélectionnés et que l'arrêté examiné a vocation à régir l'octroi de la subvention concernée pour la seule année budgétaire 2006, on ne voit pas comment l'autorité pourrait tout à la fois régulariser ce qui a été fait et tenir compte des observations formulées lors des diverses consultations qui précèdent obligatoirement l'adoption d'un arrêté royal lorsque ces observations impliquent de revoir la procédure ou les conditions d'octroi de la subvention.

⁽⁴⁾ Selon la motivation de l'urgence figurant au préambule du projet examiné, le délai d'introduction des demandes expirait le 1^{er} octobre 2006.

Les subventions qui seront octroyées sur la base du projet seront donc fragilisées par la procédure qui a été suivie en l'espèce, ce qui ne peut que nuire à la sécurité juridique des allocataires de celles-ci.

À l'avenir, il conviendra en tout cas de veiller à respecter les règles normales d'élaboration de la réglementation.

Observations particulières

Intitulé

Compte tenu du fondement légal sur lequel il repose, à savoir une disposition qui n'a de portée que pour l'année budgétaire 2006, l'intitulé de l'arrêté doit indiquer qu'il détermine les conditions et la procédure d'octroi des subventions visées à l'article 2.13.2. (Programme 56/5) de la loi du 20 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses pour l'année 2006, et ce de telle sorte qu'il apparaisse clairement que les effets de l'arrêté en projet sont limités à cette seule année budgétaire.

Préambule

1. La motivation de l'urgence qui figure à l'alinéa 5 doit être remplacée par la motivation de l'urgence qui figure dans la lettre de demande d'avis ⁽⁵⁾.

2. Les 7^e et 8^e considérants du préambule, qui n'apportent rien à la compréhension du projet, doivent être omis.

⁽⁵⁾ Voir spécialement les deux dernières phrases.

DispositifArticle 1^{er}

1. L'alinéa 1^{er} doit être revu.

En effet :

- d'une part, comme indiqué dans l'observation générale 1, les effets de l'arrêté en projet se limitent nécessairement à l'année budgétaire 2006, ce qui signifie que le mot "annuellement" ne peut être admis;
- d'autre part, conformément à l'article 174 de la Constitution, c'est la Chambre des Représentants qui vote le budget, de telle sorte qu'il est dépourvu de sens qu'un arrêté royal charge un SPF d'instaurer un crédit sur une allocation de base déterminée.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er} devrait se borner à préciser que le "crédit fair-play" visé à l'allocation de base 56.52.3301 du budget départemental du SPF Intérieur est alloué "afin de promouvoir des projets proposés par le milieu footballistique et qui ont un impact positif sur la sécurité lors des matches de football".

2. À l'alinéa 2, dans l'énumération des projets pour lesquels le "crédit fair-play" ⁽⁶⁾ "peut être utilisé", le 4^e tiret vise à "améliorer l'accessibilité et l'accueil des stades pour les personnes à mobilité réduite". La politique des handicapés relève de la compétence des Communautés en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Or, l'État fédéral ne peut accorder de subventions que pour la réalisation de projets qui s'inscrivent dans une matière qui relève de ses compétences. Il convient, dès lors, de reformuler le 4^{ème} tiret en faisant mieux ressortir qu'il a trait à la sécurité des stades qui est une compétence fédérale.

⁽⁶⁾ Plutôt que "Le crédit fair-play", il faut écrire "L'allocation de base 56.52.3301 du budget départemental du SPF Intérieur pour l'année budgétaire 2006".

3. Le 5^e tiret de l'alinéa 2 devrait être précisé : tel qu'il est rédigé, il paraît également sortir du champ des compétences de l'autorité fédérale, la transmission de "valeurs sociales aux jeunes supporters" paraissant plutôt relever des compétences communautaires en matière d'aide aux personnes, et spécialement de la protection sociale de la jeunesse visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée. Dans le bref délai imparti, la *section de législation* n'a pu approfondir cette question.

4. Au 8^e tiret de l'alinéa 2, il conviendrait de préciser que les accords de collaboration concernés ont en vue l'amélioration de la sécurité lors des matches de football.

5. Le dernier tiret de l'alinéa 2, rédigé comme suit "- ...", doit être omis.

Article 2

1. Dès lors que le paragraphe 1^{er} se borne à énumérer les conditions qui doivent être remplies pour qu'une demande de subvention soit prise en considération, les mots "Afin d'avoir droit à une subvention", qui débutent la phrase liminaire de l'alinéa 1^{er} du même paragraphe, doivent être omis, car le respect des conditions posées par ce paragraphe n'ouvre pas un droit à la subvention.

2. Comme l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, dispose que les subventions qui n'ont pas de fondement organique peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Roi, le paragraphe 2 doit être omis puisqu'il prévoit, en violation de cette disposition, que le ministre peut imposer des conditions d'octroi supplémentaires par projet.

3. À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, l'emploi des mots "à concurrence de maximum 70 %", combiné avec l'alinéa 2 du même paragraphe, montre que l'auteur du projet entend permettre à la commission de sélection prévue par l'article 3 du projet de faire varier le taux de la subvention qu'elle proposera au ministre, en fonction de l'appréciation qu'elle porte sur chaque projet.

.../...

Or, dès lors que c'est au Roi que revient la tâche d'arrêter les conditions d'octroi de la subvention envisagée par le projet, la variabilité des taux de la subvention ne peut résulter que de la mise en oeuvre de critères préalablement fixés par le Roi.

Le paragraphe 3 doit être complété pour satisfaire à cette exigence.

4. L'alinéa 2 du paragraphe 3 doit être omis car le Roi est sans compétence pour s'ingérer dans la liberté d'action d'un demandeur d'une subvention en lui imposant de s'obliger à mettre en oeuvre son projet si la subvention qui lui est allouée est supérieure à 40 % du coût réel de celui-ci : le demandeur d'une subvention est, en effet, libre de ne pas mettre en oeuvre son projet, à charge pour lui de rembourser immédiatement la subvention reçue s'il n'en respecte pas les conditions d'octroi.

Article 3

1. À l'alinéa 1^{er}, conformément à l'observation générale, les mots "chaque année" doivent être omis.

2. L'alinéa 3 ne peut se limiter à prévoir que la commission qui y est visée "se compose de représentants de différentes institutions ou personnes concernées par la problématique de la sécurité lors des matches de football".

Il convient que l'arrêté en projet soit plus précis et détermine qui peut être membre de cette commission et quelle est l'autorité qui les désigne.

3. À l'alinéa 4, compte tenu de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État qui charge le Roi d'arrêter les conditions d'octroi de la subvention visée par le projet, il n'est pas admissible que "les critères de sélection" des projets et "les pourcentages de pondération" soient laissés au règlement d'ordre intérieur que voudra bien se donner la commission de sélection.

.../...

Il incombe au Roi de déterminer, dans l'arrêté, les conditions d'octroi de la subvention concernée.

La disposition examinée doit être complétée en ce sens.

Article 4

Conformément à l'observation générale numéro 1, à l'alinéa 1^{er}, les mots "Avant le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice budgétaire au cours duquel la subvention a été octroyée" doivent être remplacés par les mots "Avant le 1^{er} juin 2007".

Article 5

Cette disposition, qui paraphrase de manière incomplète l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, doit être omise.

Article 6

Cette disposition est dépourvue de portée normative et doit être omise du projet : il va de soi que l'administration peut toujours tirer les enseignements utiles qui découlent d'un projet pour en diffuser les bonnes pratiques auprès des parties concernées.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.866/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 december 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van een regeling houdende toekenning van een projecttoelage ter bevordering van de veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden", heeft op 14 december 2006 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat de Minister van Binnenlandse Zaken het nodig acht dat er enerzijds verdere inspanningen geleverd worden om de veiligheid bij voetbalwedstrijden te verhogen via repressieve maatregelen, doch anderzijds de voetbalclubs wil motiveren zelf de overlast te beperken en de sociale cohesie te stimuleren door projecten op te zetten die preventief inwerken op het gedrag van de voetbalsupporters. Deze voetbalclubs kunnen aldus op een financiële injectie rekenen om de veiligheid in en rond de stadions nog te verbeteren en de verdeling van deze financiële middelen voor het jaar 2006 dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. De uiterlijke datum van vastlegging van dit krediet voor het jaar 2006 betreft 23 december 2006, datum waarop het koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad moet verschenen zijn".

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

.../...

Voorafgaande vormvereisten

In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar een akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 28 november 2006, maar deze akkoordbeving komt niet voor in het aan de Raad van State toegezonden dossier.

De afdeling wetgeving kan dus niet nagaan of dit voorafgaand vormvereiste naar behoren is vervuld.

Voorafgaande opmerkingen

1. Volgens de aanhef van het ontwerp zou de wet van 20 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2006, inzonderheid artikel 2.13.2., programma 56/5 ervan samen met artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, de rechtsgrond opleveren voor dit ontwerp.

Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit bepaalt :

"Bij ontstentenis van een organieke wet, 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".

In het onderhavige geval bestaat er geen organieke wet die voorziet in het toekennen van de subsidie waarvan sprake is in het voorliggende ontwerpbesluit.

Artikel 2.13.2., programma 56/5, van de wet van 20 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2006 daarentegen, bepaalt wel dat "binnen de perken van de betrokken basisallocaties" "toelagen voor het

.../...

stimuleren van projecten uitgaande van de voetbalwereld rond veiligheid bij voetbalwedstrijden" kunnen worden verleend ⁽¹⁾.

Bijgevolg kan worden aanvaard dat deze bepaling van de begrotingswet de "speciale bepaling" is, bedoeld in artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit op grond waarvan de toelagen zouden kunnen worden toegekend onder de door de Koning vastgestelde voorwaarden.

Evenwel moet erop gewezen worden dat de opneming van een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting, niet volstaat om het ontworpen besluit een rechtsgrond te verlenen zodra de voorwaarden of nadere regels voor de toekenning, aan de toelagen een permanent karakter geven of deze verder reiken dan het begrotingsjaar ⁽²⁾.

Uit de in het ontworpen besluit gebruikte bewoordingen blijkt evenwel dat dit besluit er op het eerste gezicht toe strekt te voorzien in een subsidieregeling die verder reikt dan de jaarlijkse gelding van een begrotingsbepaling; volgens de artikelen 1 en 3 van het ontwerp, zullen de in het ontwerp bedoelde subsidies immers "jaarlijks" worden toegekend.

Indien het in de bedoeling lag het ontworpen besluit te concipiëren als een juridisch kader op basis waarvan subsidies zullen worden toegekend voor het lopende jaar en voor de komende jaren, dient te worden vastgesteld dat een begrotingsbepaling geen voldoende rechtsgrond kan opleveren voor het uitwerken van een besluit van dat type.

⁽¹⁾ De basisallocatie in kwestie is opgenomen in de departementale begroting van de FOD Binnenlandse Zaken : het gaat om de basisallocatie 56.52.3301 met als opschrift "Subsidies aan de voetbalwereld" "(nieuwe B.A.)" waarvoor voor het begrotingsjaar 2006 100.000 euro vastleggingskredieten en ordonnanceringskredieten worden voorzien.

⁽²⁾ Inzake deze kwestie, in samenhang met de strekking van artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, zie inzonderheid advies 32.480/4, gegeven op 13 maart 2002 door de afdeling wetgeving over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, G.Z. 2001-2002, DOC 50-1870/001, blz. 200-229, inz. blz. 215-216) en de commentaar bij artikel 49 van dezelfde wet (Ibid., blz. 93).

Als het ontworpen besluit aldus wordt opgevat, zou het bijgevolg geen rechtsgrond hebben, welke alleen zou kunnen worden opgeleverd door een organieke wet ⁽³⁾.

De gemachtigde van de minister heeft evenwel uitgelegd dat het momenteel niet de bedoeling is aan deze subsidie een organieke rechtsgrond te verlenen in de hiervoren gepreciseerde zin, maar het ontwerpbesluit op te vatten als een verordeningstekst waarin de voorwaarden en de procedure voor de toekenning van de op grond van de voormelde begrotingsbepaling te verlenen subsidies worden geformaliseerd.

Zo gezien beschikt het ontworpen besluit, met de bepalingen waarnaar in de aanhef wordt verwezen, over een toereikende rechtsgrond, op voorwaarde dat het opschrift en het dispositief ervan worden herzien om de toepassing ervan in de tijd te beperken tot het enkele begrotingsjaar 2006 (zie de hiernavolgende opmerkingen).

2. Uit de context waarvan het ontwerp deel uitmaakt en uit de datum waarop bij de Raad van State een adviesaanvraag is ingediend, vloeit voort dat de ontworpen regeling de facto reeds gedeeltelijk is toegepast, zoals is bevestigd door de gemachtigde van de minister : de in het ontwerp bedoelde selectiecommissie is reeds bijeengekomen en zij heeft een preselectie gedaan van projecten die eventueel voor subsidie in aanmerking kunnen komen, wat impliceert dat de oproep tot projectvoorstellen reeds heeft plaatsgehad, ondanks de ontstentenis van zowel procedureregels als regels van materieel recht om ze te begeleiden ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Het invoeren van een organieke subsidieregeling impliceert dat de wetgever zelf bepaalt wie er aanspraak op kan maken (er dient voldoende nauwkeurig te worden bepaald om wie het gaat), voor welk doel en voor welke activiteiten of feiten de subsidie wordt toegekend, welke wezenlijke gegevens bepalend zijn voor het bedrag van de subsidie, welke de belangrijke regels zijn voor de toekenning van de subsidie en, in voorkomend geval, of er een systeem van voorafgaande erkenning van de begunstigde bestaat.

⁽⁴⁾ Luidens de motivering van het verzoek om spoedbehandeling die is opgenomen in de aanhef van het voorliggende ontwerp, verstreek de termijn voor het indienen van de aanvragen op 1 oktober 2006.

In dat opzicht dient het ontworpen besluit zich in de eerste plaats aan als de regularisatie in rechte van regels die de overheid zich op eigen initiatief heeft voorgeschreven en die reeds zijn toegepast.

"Reguleren" op deze wijze is in beginsel onaanvaardbaar en brengt nadelen teweeg die het *a posteriori* bekrachtigen van de regels in kwestie in een in de vereiste vorm aangenomen tekst niet ongedaan kan maken : het niet bekendmaken van de in het ontworpen besluit vervatte rechtsregels vóór de datum van afloop van de termijn voor het indienen van een subsidieaanvraag, heeft aldus onder meer tot gevolg dat de kring van potentiële aanvragers ervan beperkt wordt tot de personen die daarvan langs administratieve weg ingelicht zijn kunnen worden.

Bovendien ontnemt de overheid, door aldus op te treden, zichzelf - en de adressaten van de vastgestelde regeling - de gelegenheid om effectief aanspraak te maken op de verplichte adviesverlening waarin de wet voorziet : aangezien de projecten reeds gedeeltelijk geselecteerd zijn en met het voorliggende besluit de bedoeling voorzit de toekenning te regelen van de betrokken subsidie voor het enkele begrotingsjaar 2006, is het niet duidelijk hoe de overheid tegelijk zou kunnen regulariseren wat gedaan is en rekening kan houden met de opmerkingen die geformuleerd zijn in de onderscheiden adviezen die vóór de aanneming van een koninklijk besluit moeten worden gegeven, wanneer deze opmerkingen impliceren dat de procedure of de voorwaarden inzake toekenning van de subsidie moeten worden herzien.

De subsidies die zullen worden toegekend op grond van het ontwerp zullen dus, door de in dit geval gevolgde procedure, onzeker zijn, wat alleen maar afbreuk kan doen aan de rechtszekerheid van de ontvangers ervan.

In de toekomst zal er hoe dan ook op moeten worden toegezien dat de normale regels inzake het ontwerpen van een regelgeving in acht worden genomen.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Gelet op de rechtsgrond waarop het besluit steunt, te weten een bepaling die alleen geldt voor het begrotingsjaar 2006, moet in het opschrift ervan worden vermeld dat het de voorwaarden en de procedure vaststelt inzake de toekenning van de subsidies bedoeld in artikel 2.13.2. (programma 56/5) van de wet van 20 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2006, met dien verstande dat duidelijk blijkt dat de gevolgen van het ontworpen besluit beperkt worden tot dit enkele begrotingsjaar.

Aanhef

1. De motivering van het verzoek om spoedbehandeling die is opgenomen in het vijfde lid moet vervangen worden door de motivering van het verzoek om spoedbehandeling die is opgenomen in de brief met de adviesaanvraag ⁽⁵⁾.

2. De zevende en achtste overweging van de aanhef, die niet bijdragen tot het goede begrip van het ontwerp, moeten vervallen.

Dispositief

Artikel 1

1. Het eerste lid moet worden herzien.

⁽⁵⁾ Zie inzonderheid de laatste twee zinnen.

Het is immers zo dat :

- enerzijds, zoals wordt vermeld in algemene opmerking 1, het ontworpen besluit noodzakelijkerwijs alleen gevolgen heeft voor het begrotingsjaar 2006, wat betekent dat het woord "jaarlijks" niet kan worden aanvaard;
- anderzijds, overeenkomstig artikel 174 van de Grondwet, het de Kamer van volksvertegenwoordigers is die de begroting goedkeurt, zodat het geen zin heeft dat een koninklijk besluit een FOD ermee belast een krediet in te stellen op een bepaalde basisallocatie.

Het eerste lid zou bijgevolg alleen moeten bepalen dat het "fairplaykrediet" waarvan sprake is in de basisallocatie 56.52.3301 van de departementale begroting van de FOD Binnenlandse zaken, toegekend wordt "ter bevordering van door de voetbalwereld voorgestelde projecten en die een positieve invloed hebben op de veiligheid bij voetbalwedstrijden".

2. In het tweede lid, in de opsomming van de projecten waarvoor het "fairplaykrediet" ⁽⁶⁾ "kan aangewend worden", strekt de tekst naast het vierde streepje tot "het verbeteren van de toegankelijkheid en het onthaal van de stadions voor personen met een handicap". Het beleid inzake mindervaliden behoort krachtens artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. De federale Staat mag evenwel alleen subsidies toekennen voor het uitvoeren van projecten die aansluiten bij een aangelegenheid die binnen zijn bevoegdheden valt. De tekst naast het vierde streepje dient bijgevolg te worden herschreven waarbij duidelijker tot uiting moet komen dat hij betrekking heeft op de veiligheid van de stadions, wat een federale bevoegdheid is.

⁽⁶⁾ In plaats van "Het fairplaykrediet" schrijve men "De basisallocatie 56.52.3301 van de departementale begroting van de FOD Binnenlandse zaken voor het begrotingsjaar 2006".

3. Het vijfde streepje van het tweede lid moet nader worden gepreciseerd : in de huidige lezing lijkt ook die aangelegenheid buiten de bevoegdheidssfeer van de federale overheid te vallen, met dien verstande dat "het aanbren-gen van sociale waarden bij jeugdige supporters" eerder tot de bevoegdheid van de gemeenschappen op het stuk van de bijstand aan personen lijkt te ressorteren, inzonderheid de jeugdbescherming, geregeld bij artikel 5, § 1, II, 6°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980. De afdeling wetgeving heeft deze aangelegenheid binnen de korte termijn die haar was toegemeten, niet nader kunnen onderzoeken.

4. In het achtste streepje van het tweede lid moet worden gepreciseerd dat de desbetreffende samenwerkingsverbanden een grotere veiligheid tijdens voetbalwedstrijden tot doel moeten hebben.

5. Het laatste streepje van het tweede lid, luidende "- ...", moet vervallen.

Artikel 2

1. Aangezien paragraaf 1 zich ertoe beperkt de voorwaarden op te sommen die vervuld moeten zijn opdat een subsidieaanvraag in aanmerking wordt genomen, moeten de woorden "Om voor subsidiëring in aanmerking te komen" aan het begin van de inleidende zin van het eerste lid van dezelfde paragraaf vervallen, daar de naleving van de voorwaarden gesteld in die paragraaf geen aanspraak op een recht op subsidiëring verleent.

2. Aangezien artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat toelagen die niet bij een organieke wet zijn voorgeschreven, kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning, moet paragraaf 2 vervallen in zoverre deze in strijd met de voornoemde bepaling stelt dat de minister per project bijkomende toekenningsvoorwaarden kan opleggen.

.../...

3. Het gebruik van de woorden "maximaal 70 %" in paragraaf 3, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid van diezelfde paragraaf, geeft aan dat de steller van het ontwerp beoogt de selectiecommissie genoemd in artikel 3 van het ontwerp in de mogelijkheid te stellen de omvang van de subsidie die ze aan de minister zal voorstellen, te laten afhangen van de beoordeling die ze aan ieder project zal geven.

Vermits het evenwel aan de Koning toekomt om de voorwaarden voor de toekenning van de in het ontwerp in het vooruitzicht gestelde subsidie vast te stellen, kan de variabiliteit van de percentages van de subsidie alleen voortvloeien uit de toepassing van criteria die de Koning vooraf heeft vastgesteld.

Paragraaf 3 moet worden aangevuld, zodat aan dat vereiste wordt voldaan.

4. Paragraaf 3, tweede lid, moet vervallen, daar de Koning niet bevoegd is om zich te mengen in de vrijheid van handelen van de aanvrager van een subsidie in zoverre Hij deze laatste verplicht zijn project uit te voeren indien de hem toegekende subsidie meer dan 40 % van de reële kostprijs bedraagt : het staat de subsidieaanvrager immers vrij zijn project niet uit te voeren, met als gevolg dat hij de ontvangen subsidie onverwijld moet terugstorten indien hij de voorwaarden voor de toekenning ervan niet in acht neemt.

Artikel 3

1. Overeenkomstig de algemene opmerking moet in het eerste lid het woord "jaarlijks" vervallen.

2. In het derde lid kan men zich niet ertoe beperken te stellen dat de aldaar bedoelde commissie "bestaat uit vertegenwoordigers van diverse bij de problematiek voetbalveiligheid betrokken instanties of personen".

Het ontwerpbesluit moet preciezer zijn : het moet bepalen wie lid kan zijn van die commissie en welke instantie de leden aanwijst.

.../...

3. Gelet op het bepaalde in artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, naar luid waarvan de voorwaarden voor de toekenning van de in het ontwerp bedoelde subsidie vastgesteld worden door de Koning, is het niet aanvaardbaar dat in het vierde lid wordt bepaald dat de "selectiecriteria" van de projecten en de "wegingpercentages" worden vastgelegd in een door de selectiecommissie te haren behoefte opgemaakt huisreglement.

Het staat aan de Koning om in het besluit de voorwaarden voor de toekenning van de desbetreffende subsidie vast te stellen.

De onderzochte bepaling moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 4

Overeenkomstig algemene opmerking 1 moeten in het eerste lid de woorden "Vóór 1 juni van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar waarin de subsidie werd toegekend, bezorgt/bezorgen begunstigde(n)" vervangen worden door de woorden "Vóór 1 juni 2007 bezorgen de begunstigden".

Artikel 5

Deze bepaling, die een onvolledige parafrase is van artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, moet vervallen.

Artikel 6

Deze bepaling heeft geen normatieve waarde en moet vervallen : het spreekt vanzelf dat de overheid steeds nuttige lessen kan trekken uit een project en in dat verband "goede praktijken" kan verspreiden bij de betrokken partijen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS