

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.070/2
DU 4 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 8 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 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.

Recevabilité

En vertu de l'article 554, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères d'agrément, les procédures d'octroi, de suspension et de retrait d'agrément ainsi que l'organisation du financement des services de médiation.

L'arrêté en projet soumis à l'examen du Conseil d'État n'a pas été délibéré en Conseil des ministres.

.../...

Comme rappelé notamment dans l'avis 42.333/2, donné par la section de législation du Conseil d'État le 12 mars 2007, sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 5 novembre 1971 portant création et érection en établissement scientifique de l'État de l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie :

"La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une formalité préalable au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération."

En tant que le projet concerne les services de médiation, la demande d'avis est dès lors prématurée et, partant, irrecevable.

Dès lors, le présent avis ne portera pas sur les dispositions du projet en tant qu'elles s'appliquent au service de médiation, visé à l'article 554 du Code d'instruction criminelle.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet portent sur des questions réglées par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui concernent le contrôle de l'emploi des subventions.

Tel est notamment le cas de :

- l'article 8, § 3, du projet sur le principe de pareil contrôle, qui est prévu par l'article 56 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État;

.../...

- l'article 10 du projet en tant qu'il prévoit la suppression des subventions lorsque les organismes ne respectent pas des conditions mises à leur octroi, ce qui est prévu par l'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État;
- l'article 21 du projet, en tant qu'il porte sur les conditions du remboursement des subventions indues, spécialement en ce qui concerne les délais, alors que cette question est réglée par l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et qu'en outre cette disposition prévoit en ce cas un remboursement "sans délai".

Il n'est pas admissible en principe de reproduire des dispositions extraites d'une loi dans un arrêté royal ¹. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur est en droit de modifier la prescription concernée.

En conséquence, les articles 8, § 3, et 21 seront omis. L'article 10 verra son objet limité à la possibilité pour le ministre de suspendre l'octroi de la subvention, s'il y a lieu, pendant la procédure relative à la suppression de celle-ci.

L'article 10 du projet devrait également préciser les cas dans lesquels, dans le respect des articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, l'octroi de la subvention peut être suspendu plutôt que supprimé. Afin d'éviter des suspensions illimitées de l'octroi de la subvention, l'article 14 doit en outre fixer un délai au terme duquel cette suspension prend fin, en articulant la procédure, si nécessaire, avec celle prévue en matière de suppression de la subvention.

(1) En tant qu'il concerne la suppression de la subvention, l'article 10 du projet est également critiquable en ce qu'il ne confère au Ministre que la faculté de décider pareille suppression, alors que cette sanction doit résulter de plein droit de la violation de l'obligation de respecter les conditions d'octroi de la subvention, ainsi que le confirme l'article 57, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Il s'écarte, ce faisant, de ce que prévoient les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

2. D'une manière générale, la rédaction du projet n'est pas satisfaisante. Ainsi, tout spécialement, plusieurs dispositions sont rédigées comme offrant à l'autorité une simple possibilité de prendre telle ou telle mesure, notamment quant à l'octroi de la subvention et de son renouvellement. Il n'apparaît pas clairement si ceci signifie que l'autorité disposerait de la faculté, discrétionnaire, de refuser le bénéfice de la mesure même dans le cas où ses conditions d'octroi sont réunies, ce qui ne manquerait pas de susciter des difficultés au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, ou si cette rédaction signifie simplement qu'un pouvoir est octroyé au ministre, qu'il doit exercer de manière liée, étant entendu qu'en toute hypothèse, une subvention ne peut être octroyée que dans les limites des crédits inscrits au budget. La rédaction sera éclaircie sur ce point.

Il est recommandé aussi, conformément à la terminologie utilisée dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et dans l'intitulé lui-même du projet, d'utiliser, dans la version française, les notions de "subvention" et de "subventionnement" plutôt que celles de "subside" et de "subsidiation".

3. Plusieurs dispositions ont en outre été rédigées sans tenir compte des usages de la légistique. Ainsi, par exemple, à l'article 8, il n'y a pas lieu d'introduire des paragraphes ("§§") dans une énumération; à l'inverse, la subdivision de l'article en paragraphes doit se faire par les formules "§ 1^{er}" et "§ 2", et non par les lettres a) et b), comme à l'article 15.

Le dispositif sera revu afin de respecter les usages en la matière. Il est renvoyé sur ces questions à la circulaire de légistique formelle disponible sur le site internet du Conseil d'État ².

(2) www.raadvst-consetat.be.

Observations particulières

Préambule

1. L'article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ne constitue pas le fondement de l'arrêté en projet.

Il en va de même des articles 55, 56, 57 et 58 des mêmes lois coordonnées.

L'alinéa 2 du préambule sera, dès lors, omis.

2. À l'alinéa 4, devenant l'alinéa 3, il y a lieu de viser également l'alinéa 4 de l'article 216^{ter}, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle.

La même observation vaut pour l'article 2, alinéa 1^{er}, 1/ et 3/.

3. Le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi les articles 5, § 1^{er}, 2/, et 5, § 2 de la loi du 6 décembre 2005 relative à l'établissement et au financement de plans d'action en matière de sécurité routière constituent le fondement légal du projet d'arrêté, dès lors qu'aucune disposition de l'arrêté en projet ³ ne met en oeuvre ces articles.

L'alinéa 6 sera, dès lors, omis.

4. Un arrêté royal ne doit être mentionné dans le préambule d'un autre arrêté royal que s'il est modifié ou abrogé par ce dernier.

Les alinéas 7, 8 et 10 seront, dès lors, omis.

⁽³⁾ Voir notamment l'article 2.

5. À l'alinéa 9, il y a lieu de préciser que l'arrêté royal du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire a été modifié par l'arrêté royal du 26 janvier 2006.

Dispositif

Article 1^{er}

Au 3/, il y a lieu d'écrire "(...) et des régions, des associations sans but lucratif ou des fondations à but social, scientifique ou culturel".

Article 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, 5/, du projet prévoit que des subsides peuvent être octroyés pour l'organisation, pour une durée maximale de trois années, d'une action nouvelle visant à améliorer l'encadrement spécialisé de citoyens impliqués dans une procédure judiciaire.

Aucune disposition légale ne prévoit le subventionnement de telles actions ni même le principe de telles actions.

Cette disposition du projet est donc dépourvue de fondement légal et doit être omise.

Article 3

1. Dans la phrase liminaire de l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire "activité visée à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1/, (la suite comme au projet)".

2. S'agissant d'un organisme organisant pour la première fois une activité visée à l'article 2, le critère prévu au 1/ de l'alinéa 2 de l'article 3 n'a guère de sens.

3. Une habilitation à un ministre ne peut porter que sur des questions de détails. Il convient que l'arrêté en projet fixe lui-même "la méthodologie d'exécution des activités visées à l'article 2" (prévue à l'alinéa 2, 2/ de l'article 3).

Par ailleurs, la disposition ne doit pas être rédigée sous la forme d'une exigence d'un engagement à respecter cette méthodologie. En effet, qu'ils s'y soient engagés ou non, les organismes ont l'obligation de respecter cette méthodologie.

La même observation vaut pour l'article 8, § 1^{er}, 6/.

4. L'alinéa 2, 5/, de l'article 3, prévoit, parmi les critères de subventionnement, l'obligation de "disposer de personnel et d'administrateurs spécialisés, capables respectivement d'exécuter ou de gérer les missions confiées à l'organisme".

Le projet ne détermine toutefois pas quelles sont les qualifications exigées au titre de cette spécialisation.

Il résulte au contraire des articles 5, alinéa 4, et 7, alinéa 4, que c'est au moment de la décision d'octroi de la subvention ou de son renouvellement que le ministre précisera les qualifications minimales requises.

L'auteur du projet est invité à s'interroger quant à l'opportunité de fixer les critères de qualification de manière générale dans le projet lui-même. Ceci permettrait d'éviter que les décisions portant sur l'octroi éventuel des subventions ou de leur renouvellement, qui feront l'objet d'une appréciation au cas par cas, donnent lieu à des applications différenciées qui ne seraient pas justifiées. Pareille mention dans le projet permettrait également d'assurer une information adéquate et préalable des éventuels demandeurs de subvention intéressés.

En ce cas, les articles 3, alinéa 2, 5/, 5, alinéa 4, et 7, alinéa 4, seraient revus en conséquence.

Article 4

1. Le ministre et l'administration n'étant pas deux entités juridiques distinctes, il n'y a pas lieu de prévoir que l'organisme adresse sa demande de subside en original au ministre et en copie à l'administration.

La même observation vaut pour l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

2. Au paragraphe 1^{er}, 4/, il y a lieu d'écrire, comme à l'article 6, § 1^{er}, 3/ : "une estimation du budget nécessaire (...)".

Article 5

1. L'alinéa 2 mentionne le délai de quatre mois à dater de la réception de la demande et des pièces visées à l'article 4. Dès lors que la demande est envoyée par simple lettre (article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), des problèmes de preuve ne risquent-ils pas de se poser ?

2. L'alinéa 3, qui rappelle l'obligation formelle de motivation des actes administratifs résultant de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, est inutile et doit être omis.

La même observation vaut pour l'article 7, alinéa 3.

Article 6

1. Si le rapport d'activité mentionné au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1/, est le même que celui prévu à l'article 8, § 1^{er}, 4/, il y a lieu de le préciser.

.../...

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1/, compte tenu des observations du fonctionnaire délégué, il est suggéré d'écrire : "(...) avec un bilan quantitatif intermédiaire pour les trois premiers trimestres de l'année précédente et pour les trois premiers trimestres de l'année en cours".

Article 8

1. Le paragraphe 1^{er}, 2/, mentionne "un plan comptable conformément à un système de comptes fixé par le Ministre".

Quant à l'imprécision de cette disposition, il est renvoyé à l'avis 32.417/2, donné le 11 février 2002, sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 17 décembre 2003, précité.

2. En ce qui concerne les limites du pouvoir dont disposent les autorités publiques à l'égard des personnes morales de droit privé, le Conseil d'État a souvent rappelé qu'il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci, parce qu'elles n'auraient d'autre choix que de devenir de simples exécutants de la politique décidée par l'autorité, seraient dénaturées dans leur essence même.

Le 8/ ne peut être admis que s'il est interprété d'une manière compatible avec ces principes.

3. La rédaction du paragraphe 2 doit être clarifiée afin de mieux faire apparaître à quels membres du personnel ne s'appliquent pas les obligations prévues par cette disposition.

En tout état de cause, le renvoi à "l'article 16 § 3/ et 4/" n'est pas adéquat.

Article 15

1. À la lettre a), il y a lieu d'écrire que les subsides "sont répartis comme suit".

La même observation vaut pour l'article 16, § 1^{er}, alinéas 2 et 3.

2. La lettre b), alinéa 1^{er} vise

"(...) les frais d'achat ou d'action déterminés, uniques, relevant de l'actualité ou des priorités du Ministre et revêtant un caractère exceptionnel et limité dans le temps".

Une telle notion est trop vague et doit être soit précisée soit omise.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, il y a lieu de préciser à quelle règle de droit il est fait référence en renvoyant au "barème fédéral".

Articles 22 et 23

Ces deux articles doivent être fusionnés en un seul article, rédigé comme suit :

"Art. 22. L'arrêté royal du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire, modifié par l'arrêté royal du 26 janvier 2006, est abrogé."

Article 25

Cet article donne au projet un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007.

Si un tel effet rétroactif peut éventuellement être admis en ce qui concerne le montant plus élevé des subventions, il n'en va pas de même - et il n'aurait guère de sens - en ce qui concerne les conditions et la procédure de subventionnement.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.070/2
VAN 4 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 mei 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding van burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, 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.

Ontvankelijkheid

Krachtens artikel 554, § 1, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de erkenningscriteria, de procedures voor de toekenning, schorsing en intrekking van de erkenning alsook de regeling van de financiering van de bemiddelingsdiensten.

Over het ontworpen besluit dat ter fine van advies aan de Raad van State is voorgelegd, heeft geen overleg in de Ministerraad plaatsgehad.

.../...

In advies 42.333/2, dat op 12 maart 2007 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 21 april 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 november 1971 tot instelling van een Nationaal Instituut voor Criminalistiek, met het statuut van wetenschappelijke inrichting van de Staat is inzonderheid het volgende opgemerkt :

"Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een voorafgaand vormvereiste in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg".

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag voorbarig en bijgevolg niet ontvankelijk is voor zover het ontwerp betrekking heeft op de bemiddelingsdiensten.

Bijgevolg zal dit advies niet handelen over de bepalingen van het ontwerp voor zover die betrekking hebben op de bemiddelingsdienst bedoeld in artikel 554 van het Wetboek van strafvordering.

Algemene opmerkingen

1. Verscheidene bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op kwesties die geregeld zijn bij de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, die betrekking hebben op de controle op de aanwending van subsidies.

Dat is inzonderheid het geval met :

- artikel 8, § 3, van het ontwerp, betreffende het principe van zo een controle, dat verankerd is in artikel 56 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit;

.../...

- artikel 10 van het ontwerp, voor zover daarbij wordt bepaald dat de subsidies worden stopgezet wanneer de instellingen voorwaarden waaronder de subsidie verleend werd, niet naleven, hetgeen bepaald is in artikel 55 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit;
- artikel 21 van het ontwerp, voor zover het betrekking heeft op de voorwaarden voor de terugbetaling van onverschuldigde subsidies, inzonderheid wat de termijnen betreft, terwijl die aangelegenheid geregeld is bij artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, waarbij die bepaling in dat geval overigens een "onmiddellijke" terugbetaling voorschrijft.

In principe kan niet worden aanvaard dat in een koninklijk besluit bepalingen van een wet worden overgenomen ¹. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de wetgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Bijgevolg dienen de artikelen 8, § 3, en 21 te vervallen. De strekking van artikel 10 dient te worden beperkt tot de mogelijkheid voor de Minister om, als daar aanleiding toe bestaat, de toekenning van subsidies te schorsen tijdens de procedure tot stopzetting ervan.

In artikel 10 van het ontwerp zou eveneens moeten worden aangegeven in welke gevallen de toekenning van de subsidie met naleving van de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit kan worden geschorst in plaats van stopgezet. Teneinde onbeperkte schorsingen van de toekenning van de subsidie te voorkomen, zou voorts in artikel 14 moeten worden bepaald na afloop van welke termijn die schorsing opgeheven wordt en de procedure daartoe zou, indien nodig, afgestemd moeten worden op die welke voor de stopzetting van de subsidie geldt.

(1) Artikel 10 van het ontwerp staat eveneens bloot aan kritiek voor zover het betrekking heeft op de stopzetting van de subsidie, doordat daarbij aan de Minister alleen de mogelijkheid wordt geboden om tot zo een stopzetting te besluiten, terwijl die straf van rechtswege moet voortvloeien uit het niet-nakomen van de verplichting om de voorwaarden waaronder de subsidie verleend werd na te leven, zoals blijkt uit artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Aldus wijkt dat artikel af van hetgeen bepaald wordt in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

2. Algemeen gesproken is de redactie van het ontwerp ontoereikend. Meer in het bijzonder zijn verscheidene bepalingen aldus gesteld dat daarbij aan de overheid gewoon de mogelijkheid wordt geboden om deze of gene maatregel te treffen, inzonderheid wat betreft het toekennen of verlengen van de subsidie. Er komt niet duidelijk tot uiting of zulks betekent dat de overheid over de discretionaire bevoegdheid beschikt om de toepassing van de maatregel te weigeren zelfs als voldaan is aan de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie, hetgeen onvermijdelijk moeilijkheden zou doen rijzen in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, dan wel of die redactie gewoon betekent dat aan de Minister een bevoegdheid wordt opgedragen die hij op een gebonden wijze dient uit te oefenen, met dien verstande dat een subsidie hoe dan ook alleen kan worden verleend binnen de perken van de kredieten die op de begroting zijn uitgetrokken. De redactie dient op dit punt verduidelijkt te worden.

Voorts verdient het aanbeveling om, overeenkomstig de terminologie die gehanteerd wordt in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en in het opschrift zelf van het ontwerp, in de Franse versie de begrippen "subvention" en "subventionnement" te bezigen in plaats van "subside" en "subsidiation".

3. Voorts zijn verscheidene bepalingen geredigeerd zonder rekening te houden met de gebruiken van de wetgevingstechniek. Zo bijvoorbeeld bestaat er, wat artikel 8 betreft, geen aanleiding om met paragrafen ("§§") te werken in een opsomming; omgekeerd dient de onderverdeling van een artikel in paragrafen te worden aangegeven met de tekens "§ 1" en "§ 2", en niet met de letters a) en b), zoals in artikel 15.

Het dispositief behoort te worden herzien opdat de gangbare gebruiken nageleefd worden. In verband met deze kwesties wordt verwezen naar de circulaire inzake wetgevingstechniek, die beschikbaar is op de website van de Raad van State ².

(2) www.raadvst-consetat.be.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 55, 56, 57 en 58 van dezelfde gecoördineerde wetten.

Het tweede lid van de aanhef dient bijgevolg te vervallen.

2. In het vierde lid, dat het derde lid wordt, dient eveneens te worden verwezen naar het vierde lid van artikel 216^{ter}, § 1, van het Wetboek van Strafvordering.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2, eerste lid, 1/ en 3/.

3. De Raad van State ziet niet in op basis waarvan de artikelen 5, § 1, 2/, en 5, § 2, van de wet van 6 december 2005 betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid de rechtsgrond van het ontwerpbesluit vormen, aangezien geen enkele bepaling van het ontworpen besluit ³ aan die artikelen uitvoering geeft.

Het zesde lid dient bijgevolg te vervallen.

4. In de aanhef van een koninklijk besluit behoort niet naar een ander koninklijk besluit te worden verwezen, tenzij dit koninklijk besluit door het eerstgenoemde besluit wordt gewijzigd of opgeheven.

Het zevende, achtste en tiende lid behoren bijgevolg te vervallen.

⁽³⁾ Zie inzonderheid artikel 2.

5. In het negende lid dient gepreciseerd te worden dat het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijk procedure gewijzigd is bij een koninklijk besluit van 26 januari 2006.

Dispositief

Artikel 1

In onderdeel 3/ behoort te worden geschreven : "openbare diensten van de Staat, gemeenten, provincies, gemeenschappen en gewesten, verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel oogmerk."

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, 5/, van het ontwerp wordt bepaald dat subsidies kunnen worden toegekend voor de organisatie, voor een maximumduur van drie jaar, van een nieuwe actie gericht op de verbetering van de gespecialiseerde begeleiding van burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure.

Geen enkele wetsbepaling voorziet in het subsidiëren van zulke acties of zelfs in het principe van zulke acties.

Deze bepaling van het ontwerp, die dus geen rechtsgrond bezit, dient te vervallen.

Artikel 3

1. In de inleidende zin van het tweede lid dient te worden geschreven "een activiteit organiseren als bedoeld in artikel 2, eerste lid, 1/, (voorts zoals in het ontwerp)".

2. Daar het gaat om een instelling die voor de eerste maal een activiteit organiseert die wordt genoemd in artikel 2, heeft het criterium waarin artikel 3, tweede lid, onderdeel 1/, voorziet geen zin.

3. Een machtiging aan een minister kan alleen betrekking hebben op detailkwesties. Het ontworpen besluit moet zelf "de methodologie voor de uitoefening van de activiteiten bedoeld in artikel 2" (artikel 3, tweede lid, 2/) vaststellen.

Daarenboven mag de bepaling niet worden geredigeerd als een voorschrift om de verbintenis aan te gaan deze methodologie na te leven. De instellingen hebben immers de verplichting om deze methodologie in acht te nemen, ongeacht of ze zich daartoe hebben verbonden of niet.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 8, § 1, 6/.

4. Het tweede lid, onderdeel 5/, van artikel 3 voorziet als een van de maatstaven voor subsidiëring in de verplichting om te "beschikken over gespecialiseerde personeels- en bestuursleden die de aan het organisme toevertrouwde taken kunnen uitvoeren, respectievelijk kunnen beheren".

Het ontwerp bepaalt evenwel niet welke kwalificaties voor deze specialisatie vereist zijn.

Uit de artikelen 5, vierde lid, en 7, vierde lid, blijkt daarentegen dat zodra de beslissing tot toekenning van de subsidie of tot verlenging ervan genomen is, de minister de vereiste minimale kwalificaties zal bepalen.

De steller van het ontwerp dient zich af te vragen of het opportuun is de kwalificatiecriteria op een algemene wijze in het ontwerp zelf vast te stellen. Hierdoor zou worden voorkomen dat beslissingen over eventuele toekenning van subsidies of over verlenging ervan, die geval per geval beoordeeld worden, aanleiding geven tot verschillen bij de toepassing die niet zouden worden gewettigd. Een dergelijke vermelding in het ontwerp zou het eveneens mogelijk maken te zorgen voor een efficiënte en voorafgaande informatie van eventuele belanghebbende subsidieaanvragers.

In dat geval zouden de artikelen 3, tweede lid, 5/, 5, vierde lid, en 7, vierde lid, dienovereenkomstig moeten worden herzien.

Artikel 4

1. Daar de minister en de administratie geen afzonderlijke juridische entiteiten zijn, is er geen reden om te bepalen dat de instelling haar aanvraag om subsidies in origineel aan de minister en in afschrift aan de administratie richt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6, § 1, eerste lid.

2. In paragraaf 1, 4/, moet zoals in artikel 6, § 1, 3/, worden geschreven: "een raming van het budget dat (...) vereist is".

Artikel 5

1. In het tweede lid is sprake van de termijn van vier maanden na ontvangst van de aanvraag en van de stukken bedoeld in artikel 4. Doordat de aanvraag bij gewone brief (artikel 4, § 1, eerste lid,) wordt verzonden rijst de vraag of bewijslevering geen probleem wordt.

2. Het derde lid, waarin wordt herinnerd aan de formele verplichting om bestuurshandelingen te motiveren, die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, is overbodig en dient te vervallen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7, derde lid.

Artikel 6

1. Indien het activiteitenverslag waarvan sprake is in paragraaf 1, tweede lid, 1/, hetzelfde is als het activiteitenverslag vermeld in artikel 8, § 1, 4/, moet dit worden aangegeven.

2. Gelet op de opmerkingen van de gemachtigde ambtenaar wordt voorgesteld het volgende te schrijven in paragraaf 1, tweede lid, 1/: "(...) met een tussentijdse kwantitatieve balans voor de eerste drie kwartalen van het voorgaande jaar en voor de eerste drie kwartalen van het lopende jaar".

Artikel 8

1. In paragraaf 1, 2/, is sprake van een "boekhoudkundig plan overeenkomstig een rekeningstelsel bepaald door de minister".

Wat de onduidelijkheid van deze bepaling betreft, wordt verwezen naar advies 32.417/2, gegeven op 11 februari 2002, over het ontwerp van koninklijk besluit dat heeft geleid tot het voornoemde koninklijk besluit van 17 december 2003.

2. In verband met de beperkingen van de bevoegdheid waarover de publieke overheden ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen beschikken, heeft de Raad van State er reeds vaak op gewezen dat in het licht van het beginsel van de vrijheid van vereniging niet kan worden aanvaard dat de overheid, zij het onder het mom van voorwaarden voor de erkenning en voor de toekenning van subsidies, regels stelt die het bestaan, de organisatie en de werking van privaatrechtelijke verenigingen grondig veranderen, of op de werkzaamheden van die verenigingen zulke beperkingen stelt dat die verenigingen, doordat zij geen andere keuze hebben dan loutere uitvoerders te worden van het beleid waartoe de overheid besloten heeft, hun wezen zelf zouden verliezen.

Onderdeel 8/ is alleen aanvaardbaar als het wordt geïnterpreteerd op een wijze die met deze principes verenigbaar is.

.../...

3. De redactie van paragraaf 2 moet worden verduidelijkt om beter aan te geven op welke personeelsleden de verplichtingen waarin deze bepaling voorziet niet van toepassing zijn.

Het is hoe dan ook niet gepast te verwijzen naar "artikel 16, § 3/ en 4/".

Artikel 15

1. In a) moet worden geschreven dat de subsidies "worden" verdeeld als volgt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 16, § 1, tweede en derde lid.

2. In b), eerste lid, is sprake van

"aankopen of acties die een eenmalig karakter hebben en die inspelen op de actualiteit of een prioriteit van de Minister en die uitzonderlijk en tijdelijk van aard zijn".

Een dergelijk begrip is te vaag en moet ofwel worden verduidelijkt ofwel vervallen.

Artikel 16

In paragraaf 1, eerste lid, 2/, moet worden gepreciseerd naar welke rechtsregel de bewoordingen "federale barema" verwijzen.

Artikelen 22 en 23

Deze twee artikelen moeten worden samengebracht in een enkel artikel, luidende :

"Art. 22. Het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 januari 2006, wordt opgeheven."

Artikel 25

Dit artikel laat het ontwerp terugwerken tot 1 januari 2007.

Terugwerking is eventueel aanvaardbaar wat het hogere bedrag van de subsidies betreft, maar dit geldt niet - en dit zou weinig zin hebben - wat de voorwaarden en procedure voor subsidiëring betreft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	H. BOSLY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. KEUTGEN,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS