

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.097/4
DU 31 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Coopération au Développement, le 7 avril 2010, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux avantages accordés aux personnes engagées comme volontaire et comme volontaire stagiaire par le Programme des Volontaires des Nations Unies", a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.097/4
VAN 31 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 7 april 2010 door de Minister van Ontwikkelings-samenwerking verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voordelen toegekend aan de personen aangeworven als vrijwilliger en als stagiair vrijwilliger door het programma der Vrijwilligers van de Verenigde Naties", heeft het volgende advies gegeven :

Examen du projet d'arrêté royal

Le projet d'arrêté tend à fixer les conditions que doit remplir une personne pour pouvoir être proposée par le ministre qui a la coopération au développement dans ses attributions ou par son délégué comme candidate volontaire ou volontaire stagiaire dans le cadre du Programme des Volontaires des Nations Unies et à déterminer les avantages dont bénéficient, à charge du Trésor belge, les personnes engagées par les Nations Unies sur la base d'une telle proposition. Ce faisant, il remplace l'arrêté royal du 22 février 1984 relatif aux avantages accordés aux personnes engagées dans le cadre du Programme des Volontaires des Nations Unies, qui règle actuellement la matière.

Selon son préambule, le projet d'arrêté trouverait son fondement dans la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge. Le fonctionnaire délégué a expliqué qu'il était ainsi fait référence à l'article 9 de la loi du 25 mai 1999. Il a encore précisé que les personnes engagées dans le cadre du Programme des Volontaires des Nations Unies et bénéficiant des avantages prévus par le projet d'arrêté sont appelées à travailler dans l'une des organisations partenaires des Nations Unies que mentionne l'arrêté royal du 9 mai 2008 déterminant les organisations internationales partenaires de la coopération multilatérale.

Force est pourtant d'observer que, ni l'article 9, ni aucune autre disposition de la loi du 25 mai 1999 ne contiennent d'habilitation permettant au Roi de prendre des règles telles que celles envisagées par le projet d'arrêté.

Il convient d'ajouter que le projet d'arrêté ne peut, à la différence de l'arrêté royal du 22 février 1984, trouver un fondement dans la disposition de la Constitution, actuellement l'article 37, qui attribue au Roi le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution ⁽¹⁾.

En effet, cet arrêté royal a été adopté et est entré en vigueur à une époque où le Roi pouvait se fonder uniquement sur la disposition constitutionnelle citée pour fixer les conditions d'octroi d'avantages financiers présentant, comme c'est le cas des avantages

⁽¹⁾ À l'époque de l'adoption de l'arrêté royal du 22 février 1984, cette disposition formait l'article 29 de la Constitution.

prévus par le projet d'arrêté, les caractéristiques d'une subvention. La seule condition de validité et d'application de règles arrêtées par le Roi en ce sens était l'existence d'un crédit budgétaire autorisant les dépenses impliquées par l'octroi des subventions ⁽²⁾.

Mais, depuis l'année budgétaire 1990, la matière de l'octroi de subventions est régie par de nouveaux principes que consacre la seconde phrase de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ⁽³⁾, rédigée comme suit :

"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 législation organique relative à l'octroi des avantages financiers prévus par le projet d'arrêté. En outre, celui-ci établit un cadre juridique permanent qui dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire.

Partant, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal.

⁽²⁾ Lire M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1987, n/ 20.

⁽³⁾ L'article 48, alinéa 3, seconde phrase, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral contient une disposition analogue à celle figurant à l'article 12, alinéa 3, seconde phrase, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Sur l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, voir ses articles 133 et 134.

Onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit

Het ontwerpbesluit beoogt de voorwaarden vast te stellen die een persoon moet vervullen om door de minister bevoegd voor de ontwikkelingssamenwerking of door diens gemachtigde voorgedragen te kunnen worden als kandidaat-vrijwilliger of als stagiair vrijwilliger in het kader van het Programma der Vrijwilligers van de Verenigde Naties, en tevens de voordelen te bepalen die de personen welke door de Verenigde Naties op basis van een zodanige voordracht in dienst zijn genomen, genieten ten laste van de Belgische Schatkist. Zodoende vervangt het ontwerpbesluit het koninklijk besluit van 22 februari 1984 betreffende de voordelen toegekend aan de personen aangeworven in het kader van het Programma der Vrijwilligers van de Verenigde Naties, dat thans de aangelegenheid regelt.

Het ontwerpbesluit zou naar luid van de aanhef ervan zijn rechtsgrond ontleen aan de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking. De gemachtigde ambtenaar heeft toegelicht dat aldus werd verwezen naar artikel 9 van de wet van 25 mei 1999. Hij heeft voorts gepreciseerd dat personen, in dienst genomen in het kader van het Programma der Vrijwilligers van de Verenigde Naties, die de voordelen omschreven in het ontwerpbesluit genieten, tewerkgesteld zullen worden in een van de partnerorganisaties van de Verenigde Naties vermeld in het koninklijk besluit van 9 mei 2008 tot vastlegging van de internationale partnerorganisaties van de multilaterale samenwerking.

Er valt evenwel op te merken dat noch artikel 9 van de wet van 25 mei 1999, noch enige andere bepaling ervan, de Koning machtigt om regels vast te stellen zoals die welke in het ontwerpbesluit zijn vervat.

Bovendien kan het ontwerpbesluit, in tegenstelling tot het koninklijk besluit van 22 februari 1984, geen rechtsgrond ontleen aan de bepaling in de Grondwet, thans artikel 37, die de Koning de federale uitvoerende macht verleent, zoals deze wordt geregeld bij de Grondwet ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Op het tijdstip dat het koninklijk besluit van 22 februari 1984 is aangenomen, vormde deze bepaling artikel 29 van de Grondwet.

Toen dit koninklijk besluit is aangenomen en in werking is getreden, kon de Koning zich namelijk baseren op de enkele voornoemde grondwetsbepaling om de voorwaarden vast te stellen voor de toekenning van financiële voordelen die, zoals het geval is met de voordelen omschreven in het ontwerpbesluit, de kenmerken van een toelage vertonen. De enige voorwaarde opdat dergelijke door de Koning vastgelegde regels geldig en toepasselijk zouden zijn, was dat een begrotingskrediet voorhanden moest zijn dat de uitgaven toestond die de toekenning van de toelage zou meebrengen ⁽²⁾.

Sedert het begrotingsjaar 1990 wordt de aangelegenheid van de toekenning van toelagen evenwel geregeld op basis van nieuwe beginselen vastgelegd in artikel 12, derde lid, tweede zin, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit ⁽³⁾, luidende :

"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 is geen organieke wetgeving voorhanden die de toekenning regelt van de financiële voordelen omschreven in het ontwerpbesluit. Voorts voorziet dit besluit in een permanent juridisch kader dat uit de aard der zaak de eenjarigheid van een begrotingsbepaling te buiten gaat.

Bijgevolg mist het ontwerpbesluit rechtsgrond.

⁽²⁾ Lees M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, nr. 20.

⁽³⁾ Artikel 48, derde lid, tweede zin, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat bevat een bepaling analoog aan die welke voorkomt in artikel 12, derde lid, tweede zin, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Omtrent de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003, zie de artikelen 133 en 134 ervan.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,

président de chambre,
kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE,
L. DETROUX,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT,
premier auditeur-chef de section.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY