



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.618/1
van 5 april 2019

avis 65.618/1
du 5 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
modaliteiten voor de
toekenning van de jaarlijkse
subsidies aan de koepels van
niet-gouvernementele
milieuorganisaties voor wat
betreft de materies die behoren
tot de bevoegdheid van de
federale overheid'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux modalités d'octroi des
subsidies annuels pour les
coupoles d'organisations non
gouvernementales dans le
domaine de l'environnement
en ce qui concerne les matières
relevant de la compétence de
l'autorité fédérale'

Op 6 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de modaliteiten voor de toekenning van de jaarlijkse subsidies aan de koepels van niet-gouvernementele milieuorganisaties voor wat betreft de materies die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2019.

*

Le 6 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux modalités d'octroi des subsides annuels pour les coupoles d'organisations non gouvernementales dans le domaine de l'environnement en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 mars 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 avril 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de nadere regels vast te stellen voor de toekenning van de jaarlijkse subsidies aan de koepels van niet-gouvernementele milieuorganisaties voor wat betreft de materies die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Het ontwerp is onderverdeeld in vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de definities (artikel 1 van het ontwerp), het tweede hoofdstuk regelt de erkenning van de koepels met de voorwaarden en de erkenningsprocedure (artikelen 2 tot 7), het derde hoofdstuk bevat de bepalingen betreffende de jaarlijkse subsidies (artikelen 8 tot 13), het vierde hoofdstuk regelt voor 2019 een vereenvoudigde procedure met betrekking tot de erkenning en subsidiering (artikel 14) en het vijfde hoofdstuk bevat de slotbepalingen (artikelen 15 en 16).¹

4.1. De ontworpen regeling ontleent in beginsel rechtsgrond aan artikel 2 van de wet van 23 mei 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake het leefmilieu’ op grond waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nieuwe regels vaststelt voor de toekenning van jaarlijkse subsidies aan de koepels van niet-gouvernementele milieuorganisaties, wat de aangelegenheden betreft waarvoor de federale overheid bevoegd is.

4.2. In de artikelen 11, § 1, en 14, § 7, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat indien de minister de subsidie toekent hij het subsidiebedrag vastlegt.

¹ De controle op deze subsidies wordt geregeld bij de artikelen 121 tot 124 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

Gevraagd welke de objectieve en transparante criteria zijn die door de minister dienaangaande moeten worden gehanteerd, antwoordde de gemachtigde:

“Il convient de rappeler que les subsides sont facultatifs. Le premier critère est donc d’avoir un budget voté annuellement qui permette d’allouer un subside (et d’avoir suffisamment de solde disponible). Aucun critère n’est explicitement prévu dans le projet qui permettrait de guider le choix du ministre. Il va cependant de soi que le subside demandé par la plateforme constituera un montant de référence.”

Uit dit antwoord blijkt dat de minister vrij beslist over het subsidiebedrag.

Dienvolgens moet worden opgemerkt dat de artikelen 11, § 1, en 14, § 7, tweede lid, van het ontwerp, bij gebrek aan duidelijke criteria ter bepaling van het subsidiebedrag, een onvolkomen uitvoering vormen van artikel 2 van de wet van 23 mei 2018 dat immers noopt tot het vaststellen van de regels voor de toekenning van de jaarlijkse subsidies en dat bijgevolg verdere uitwerking behoeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. In artikel 4, 2°, a), van het ontwerp wordt bepaald dat de aanvragende organisatie, die een vereniging zonder winstoogmerk is, haar statuten bij de erkenningsaanvraag moet voegen.

Krachtens artikel III.29, § 1, 11°, b), van het Wetboek van economisch recht wordt aan de overheden, besturen, diensten of andere instanties de toegang verleend tot alle gegevens² onderworpen aan de bepalingen inzake bekendmaking met toepassing van de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen’, die in de Kruispuntbank van Ondernemingen vermeld zijn.

Tevens wordt de stellers van het ontwerp gewezen op artikel III.36 van hetzelfde wetboek dat luidt:

“Overheden, administraties en diensten die gemachtigd zijn de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen te raadplegen mogen deze gegevens niet meer opnieuw rechtstreeks opvragen bij de geregistreerde entiteiten of bij de lasthebbers van deze laatste.”

Gelet op het voorgaande dient artikel 4, 2°, a), van het ontwerp, dat een schending inhoudt van voornoemde bepalingen van het Wetboek van economisch recht, te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot artikel 8, § 3, 5°, van het ontwerp, voor wat betreft het toevoegen van de statuten van de koepel van organisaties.

² Voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun wettelijke of reglementaire opdrachten.

Artikelen 6, 12 en 14

6. De artikelen 6, § 2, 12, § 1, en 14, § 7, van het ontwerp regelen de weigering van respectievelijk de erkenning, de subsidie en de erkenning en de subsidie volgens de vereenvoudigde procedure voor het jaar 2019.

In voornoemde artikelen wordt bepaald dat de beslissing de motieven van de weigering en de geldende beroepsprocedure dient te vermelden, doch wordt niet vastgesteld onder welke vorm deze weigeringsbeslissing moet worden genomen.

Voor de artikelen 11 en 14 van het ontwerp gaf de gemachtigde dienaangaande de volgende toelichting:

“Par le biais d’un ‘simple courrier’ à la lecture du projet. Il s’agit de la manière dont les refus sont établis pour les subventions actuelles.”

Vermits in artikel 6, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat de beslissing tot toekenning van de erkenning wordt gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* onder de vorm van een ministerieel besluit en dat voor wat betreft de beslissingen tot toekenning van de subsidie en tot toekenning van de erkenning en de subsidie volgens de vereenvoudigde procedure, in respectievelijk de artikelen 11, § 2, en 14, § 6, van het ontwerp, de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* gebeurt onder de vorm van een koninklijk besluit, verdient het aanbeveling te verduidelijken onder welke vorm de weigeringsbeslissingen worden genomen.

Bovendien dient te worden benadrukt dat zowel de beslissingen tot erkenning en tot toekenning van de subsidie als deze tot weigering van de erkenning en van de subsidie bestuurshandelingen zijn. Het opleggen van de ontworpen motiveringsplicht is bijgevolg overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit.³ Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Ook de opgelegde vermelding van de geldende beroepsprocedures in voornoemde artikelen van het ontwerp is overbodig, vermits in deze bepaling de in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, opgenomen regeling inzake de vermelding van de beroepsmogelijkheden besloten ligt.

³ Ook de positieve beslissingen die op grond van deze regeling kunnen worden genomen, vallen onder de wet van 29 juli 1991.

Artikel 14

7. In artikel 14, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de koepel van niet-gouvernementele organisaties die gebruik wenst te maken van de vereenvoudigde procedure bij de minister een enkele erkennings- en subsidieaanvraag indient tegen uiterlijk 1 maart 2019.

Deze datum is evenwel achterhaald en dient te worden aangepast.

Artikel 15

8. Luidens artikel 15 van het ontwerp treden de hoofdstukken 2 en 3 in werking op 1 januari 2020. Voor de andere bepalingen van het ontwerp wordt niet afgeweken van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van besluiten, met name de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Gelet op artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp, dat behoort tot hoofdstuk 2, en waarin wordt bepaald dat de eerste erkenningscyclus aanvangt op 1 januari 2020 en dat de oproep tot kandidaatstelling ten laatste drie maanden voor de aanvang van de erkenningscyclus dient te worden gelanceerd, komt een inwerkingtreding op 1 januari 2020 te laat.

Bovendien vereist de inwerkingtreding vanaf de tiende dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* voor de overige artikelen dat de data voor het overgangsjaar 2019 hierop worden afgestemd (zie artikel 14, § 3, van het ontwerp).

De regeling inzake inwerkingtreding behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités d'octroi des subsides annuels pour les coupoles d'organisations non Gouvernementales dans le domaine de l'environnement en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Le projet est divisé en cinq chapitres. Le chapitre 1^{er} comporte les définitions (article 1^{er} du projet), le chapitre 2 règle l'agrération (lire : l'agrément) des coupoles, ainsi que les conditions et la procédure d'agrément (articles 2 à 7), le chapitre 3 contient les dispositions relatives aux subsides annuels (articles 8 à 13), le chapitre 4 prévoit pour 2019 une procédure simplifiée concernant l'agrément et le subventionnement (article 14) et le chapitre 5 comporte les dispositions finales (articles 15 et 16)¹.

4.1. Le dispositif en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 2 de la loi du 23 mai 2018 'portant des dispositions diverses en matière d'environnement', selon lequel le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les nouvelles modalités d'octroi des subsides accordés annuellement aux coupoles d'organisations non Gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

4.2. Les articles 11, § 1^{er}, et 14, § 7, alinéa 2, du projet disposent que lorsque le ministre octroie le subside, il en fixe le montant.

¹ Le contrôle de ces subsides est régi par les articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Interrogé sur les critères objectifs et transparents que doit utiliser le ministre à cet égard, le délégué a répondu comme suit :

« Il convient de rappeler que les subsides sont facultatifs. Le premier critère est donc d'avoir un budget voté annuellement qui permette d'allouer un subside (et d'avoir suffisamment de solde disponible). Aucun critère n'est explicitement prévu dans le projet qui permettrait de guider le choix du ministre. Il va cependant de soi que le subside demandé par la plateforme constituera un montant de référence ».

Il ressort de cette réponse que le ministre décide librement du montant du subside.

Par conséquent, il convient d'observer que, faute de critères claires pour fixer le montant du subside, les articles 11, § 1^{er}, et 14, § 7, alinéa 2, du projet constituent une mise en œuvre imparfaite de l'article 2 de la loi du 23 mai 2018, qui impose en effet de déterminer les règles d'octroi des subsides annuels et qui, dès lors, nécessite une mise en œuvre plus poussée.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

5. L'article 4, 2^o, a), du projet dispose que l'organisation demanderesse, qui est une association sans but lucratif, doit joindre ses statuts à la demande d'agrément.

Conformément à l'article III.29, § 1^{er}, 11^o, b), du Code de droit économique, l'accès à toutes les données² soumises aux dispositions relatives à la publication en application de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes', qui sont mentionnées dans la Banque Carrefour des entreprises, est accordé aux autorités, administrations, services ou autres instances.

Par ailleurs, l'attention des auteurs du projet est attirée sur l'article III.36 du même Code, qui s'énonce comme suit :

« Les autorités, administrations et services qui sont habilités à consulter les données de la Banque-Carrefour des Entreprises, ne peuvent plus réclamer directement ces données aux entités enregistrées ou aux mandataires de ces dernières ».

Compte tenu de ce qui précède, on omettra l'article 4, 2^o, a), du projet, qui viole les dispositions précitées du Code de droit économique.

La même observation vaut pour l'article 8, § 3, 5^o, du projet, en ce qui concerne l'ajout des statuts de la coupole d'organisations.

² Pour autant que ces données soient nécessaires à l'exécution de leurs missions légales ou réglementaires.

Articles 6, 12 et 14

6. Les articles 6, § 2, 12, § 1^{er}, et 14, § 7, du projet règlent le refus, respectivement, de l'agrément, du subside ainsi que de l'agrément et du subside selon la procédure simplifiée pour l'année 2019.

Les articles précités prévoient que la décision doit indiquer les motifs du refus ainsi que les voies de recours applicables, mais ils ne fixent pas la forme dans laquelle cette décision de refus doit être prise.

Pour les articles 11 et 14 du projet, le délégué a fourni à ce sujet les précisions suivantes :

« Par le biais d'un 'simple courrier' à la lecture du projet. Il s'agit de la manière dont les refus sont établis pour les subventions actuelles ».

Dès lors que l'article 6, § 1^{er}, du projet prévoit que la décision octroyant l'agrément est publiée sous la forme d'un arrêté ministériel au *Moniteur belge* et qu'en ce qui concerne les décisions octroyant le subside et octroyant l'agrément et le subside selon la procédure simplifiée, visées respectivement aux articles 11, § 2, et 14, § 6, du projet, la publication au *Moniteur belge* a lieu sous la forme d'un arrêté royal, il est recommandé de préciser sous quelle forme les décisions de refus sont prises.

En outre, il faut souligner que tant les décisions octroyant l'agrément et le subside que celles refusant l'agrément et le subside sont des actes administratifs. Par conséquent, il est superflu et ambigu d'imposer l'obligation de motivation en projet. Elle est superflue parce que les décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi³. Elle est ambiguë parce que de telles dispositions donnent erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite.

De même, la mention prescrite des voies de recours applicables dans les articles précités du projet est superflue, dès lors que la règle contenue à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État concernant la mention des voies de recours figure déjà implicitement dans cette disposition.

Article 14

7. L'article 14, § 3, alinéa 1^{er}, du projet dispose que la coupole d'organisations non Gouvernementales qui souhaite utiliser la procédure simplifiée introduit une demande unique d'agrément et de subside auprès du ministre au plus tard pour le 1^{er} mars 2019.

Cette date n'étant toutefois plus actuelle, elle doit être adaptée.

³ Les décisions positives qui peuvent être prises en vertu de ce dispositif, relèvent également de la loi du 29 juillet 1991.

Article 15

8. Selon l'article 15 du projet, les chapitres 2 et 3 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Pour les autres dispositions du projet, il n'est pas dérogé à la règle usuelle d'entrée en vigueur des arrêtés, à savoir le dixième jour suivant leur publication au *Moniteur belge*.

Vu l'article 2, § 2, alinéa 2, du projet qui fait partie du chapitre 2 et qui prévoit que le premier cycle d'agrément commence le 1^{er} janvier 2020 et que l'appel à candidatures doit être lancé au plus tard trois mois avant le début du cycle d'agrément concerné, une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 sera trop tardive.

En outre, l'entrée en vigueur à partir du dixième jour suivant la publication au *Moniteur belge* pour les autres articles requiert que les dates pour l'année transitoire 2019 soient harmonisées (voir l'article 14, § 3, du projet).

La règle d'entrée en vigueur sera réexaminée en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME