



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.455/2
du 1^{er} décembre 2021

advies 70.455/2
van 1 december 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les modalités du
financement complémentaire
des Gardiens de la paix des
Plans stratégiques de Sécurité
et de Prévention'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
modaliteiten betreffende de
bijkomende financiering van
de Gemeenschapswachten van
de Strategische Veiligheids-
en Preventieplannen'

Le 9 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités du financement complémentaire des Gardiens de la paix des Plans stratégiques de Sécurité et de Prévention'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} décembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, Marc OSWALD, premier auditeur et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} décembre 2021.

*

Op 9 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de modaliteiten betreffende de bijkomende financiering van de Gemeenschapswachten van de Strategische Veiligheids- en Preventieplannen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 december 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Marc OSWALD, eerste auditeur en Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 december 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Il ressort du préambule du projet que celui-ci entend trouver son fondement juridique, d'une part, dans « les lois annuelles contenant le budget général des dépenses » et, d'autre part, dans la loi du 15 mai 2007 'relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale'.

Invitée à indiquer quelles dispositions précises de ces lois habilitent le Roi à adopter le dispositif en projet, la déléguée de la Ministre a répondu comme suit :

« Le fondement juridique de notre projet d'arrêté royal s'appuie sur les dispositions spécifiques prévues annuellement par les lois contenant le budget général des dépenses (Référence : Chapitre 2. Dispositions spécifiques des départements, Section 13. – SPF Intérieur, Article 2.13.2, PROGRAMME 56/8 – SÉCURITÉ INTÉGRALE LOCALE).

Ces dispositions prévoient en effet l'octroi de subsides par l'Intérieur, y compris le financement des dispositifs gardiens de la paix.

La loi du 15 mai 2007 dispose quant à elle des exigences légales liées à la fonction de gardien de la paix ».

2. Au regard des explications ainsi communiquées, force est de constater que la loi du 15 mai 2007 ne contient pas d'habilitation au Roi en vue, comme le prévoit l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, d'octroyer « une intervention financière complémentaire aux communes bénéficiant d'un plan stratégique de sécurité et de prévention ». Elle ne prévoit pas davantage de dispositions organiques relatives à l'octroi de ladite intervention.

Par conséquent, la loi du 15 mai 2007 ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et il n'existe pas de législation organique régissant l'octroi de subventions telles que celles concernées par le projet à l'examen.

3. Concernant « les lois annuelles contenant le budget général des dépenses », il convient de rappeler que, selon l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes',

« [à] défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».

Par ailleurs, l'article 48, alinéa 3, de loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', prévoit qu'

« [e]n 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 ».

Dans ce contexte, comme l'explique la déléguée de la Ministre, l'article 2.13.2. de la loi du 22 décembre 2020 'contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021' prévoit que peuvent être accordés aux pouvoirs locaux des subsides « dans le cadre des plans d'action subsidiés et mesures gardiens de la paix », ainsi que des subsides « aux politiques locales de sécurité et prévention » (programme 56/8 – Sécurité intégrité locale).

Une telle disposition spéciale ne peut toutefois fonder l'octroi de subventions que pour une seule année budgétaire.

Or, l'arrêté en projet établit pour sa part un cadre juridique permanent, relatif à des subventions appelées à être octroyées tous les ans, cadre qui dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire.

Les subventions dont l'arrêté en projet organise l'octroi ne peuvent donc trouver leur fondement juridique dans une disposition spéciale du budget général des dépenses au sens de l'article 48, alinéa 3, de loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Par conséquent, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement légal.

Vu le caractère fondamental de cette disposition, l'arrêté en projet ne sera pas examiné plus avant.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

RECHTSGROND

1. Uit de aanhef blijkt dat het ontwerp zijn rechtsgrond ontleent aan enerzijds “de jaarlijkse wetten houdende de algemene uitgavenbegroting” en anderzijds de wet van 15 mei 2007 ‘tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van het artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet’.

Op de vraag welke specifieke bepalingen van die wetten de Koning machtigen om het ontworpen dispositief vast te stellen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le fondement juridique de notre projet d’arrêté royal s’appuie sur les dispositions spécifiques prévues annuellement par les lois contenant le budget général des dépenses (Référence: Chapitre 2. Dispositions spécifiques des départements, Section 13. – SPF Intérieur, Article 2.13.2, PROGRAMME 56/8 – SÉCURITÉ INTÉGRALE LOCALE).

Ces dispositions prévoient en effet l’octroi de subsides par l’Intérieur, y compris le financement des dispositifs gardiens de la paix.

La loi du 15 mai 2007 dispose quant à elle des exigences légales liées à la fonction de gardien de la paix.”

2. In het licht van de aldus verstrekte toelichtingen moet worden vastgesteld dat de wet van 15 mei 2007 aan de Koning geen machtiging verleent om, zoals artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt, “een aanvullende financiële toelage [toe te kennen] aan de gemeenten met een strategisch veiligheids- en preventieplan”. Ze voorziet evenmin in organieke bepalingen betreffende de toekenning van die toelage.

Bijgevolg biedt de wet van 15 mei 2007 geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en bestaat er geen organieke wetgeving die de toekenning regelt van subsidies zoals die waarop het voorliggende ontwerp betrekking heeft.

3. Wat “de jaarlijkse wetten houdende de algemene uitgavenbegroting” betreft, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ het volgende bepaalt:

“Bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling moet er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.”

Bovendien bepaalt artikel 48, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ het volgende:

“Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke subsidie in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de subsidie preciseert.”

Zoals de gemachtigde van de minister uitlegt, bepaalt artikel 2.13.2 van de wet van 22 december 2020 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021’ in die context dat aan de lokale overheden subsidies “in het kader van de gesubsidieerde Actieplannen en maatregelen gemeenschapswachten” kunnen worden toegekend, alsook subsidies voor “het lokaal veiligheids –en preventiebeleid” (programma 56/8 – Lokale integrale veiligheid).

Een dergelijke bijzondere bepaling kan echter slechts voor één begrotingsjaar als grondslag dienen voor de toekenning van subsidies.

Het ontworpen besluit voorziet zijnerzijds evenwel in een permanent juridisch kader voor subsidies die jaarlijks moeten worden toegekend, een kader dat uit de aard der zaak de eenjarige strekking van een begrotingsbepaling te buiten gaat.

De subsidies waarvan het ontworpen besluit de toekenning regelt, kunnen hun rechtsgrond dus niet ontleen aan een speciale bepaling van de algemene uitgavenbegroting in de zin van artikel 48, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

Het ontworpen besluit heeft dus geen rechtsgrond.

Gezien het fundamentele karakter van die bepaling wordt het ontworpen besluit niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT