



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.232/1
van 20 april 2022

avis 71.232/1
du 20 avril 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 26 december 2015 tot
vaststelling van de voorwaarden
waaronder organisaties een
financiële hulp kunnen genieten
voor de aanwerving van personeel
belast met de begeleiding van
gerechtelijke maatregelen’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 26 décembre 2015
déterminant les conditions
auxquelles des organismes peuvent
bénéficier d’une aide financière
pour le recrutement de personnel
chargé de l’accompagnement de
mesures judiciaires’

Op 21 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 december 2015 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 april 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2022.

*

Le 21 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 26 décembre 2015 déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 12 avril 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2022.

*

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit regelt de subsidiëring voor de uitvoering van opdrachten betreffende begeleiding van een dienstverlening, werkstraf, opleiding of behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel. Daarenboven strekt het ontwerp ertoe de samenwerking op het vlak van de toekenning, aanwending en controle van de subsidies te optimaliseren, en nader te bepalen onder welke voorwaarden het verlenen van een subsidie “voor de uitvoering van een opdracht” mogelijk is.

Daartoe voorzien de artikelen 1 tot 13 van het ontwerp in de wijziging van het koninklijk besluit van 26 december 2015 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen’. Artikel 14 van het ontwerp heft de bijlagen bij hetzelfde koninklijk besluit op.

Het ontworpen besluit bevat tevens een overgangsbepaling die ervoor zorgt dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 van kracht blijft voor de overeenkomsten die zijn gesloten voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 15).

Het te nemen besluit heeft uitwerking op 1 januari 2022 (artikel 16).

RECHTSGROND

3.1. Uit de aanhef van het ontwerp volgt dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 69, eerste lid, 4°, zesde en zevende lid, en 69bis van de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’ en in de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’. Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

3.2. Het ontwerp vindt hoofdzakelijk rechtsgrond in artikel 69, eerste lid, 4°, van de wet van 30 maart 1994 dat luidt als volgt:

“Onder de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, kent de minister van Binnenlandse Zaken aan de door hem aangeduide lokale besturen een jaarlijkse (of, voor de in 1°, 4° en in het zesde lid bedoelde overeenkomsten, meerjaarlijkse) toelage toe binnen de grenzen van de daartoe beschikbare kredieten, in de vorm van:

(...)

4° een toelage voor de uitvoering van een opdracht of een toelage voor personeelskosten, actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen en werkingskosten voor de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding en de behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel, indien de lokale overheid daarvoor een overeenkomst sluit met de minister bevoegd voor Justitie.”

3.3. De artikelen 69, zesde en zevende lid, en 69bis van de wet van 30 maart 1994 bevatten geen machtiging aan de Koning. Voor de bepalingen van het ontwerp die nadere regels bevatten inzake de toelage toegekend aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een provincie, een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting van openbaar nut en inzake de met de minister bevoegd voor de justitie (hierna: de minister) door de lokale overheid te sluiten overeenkomst¹, met betrekking tot de verdeling van de kredieten op de interministeriële conferentie (artikel 6 van het ontwerp) en de betalingsmodaliteiten (artikel 10), kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 69, zesde en zevende lid, en 69bis van de wet van 30 maart 1994.

3.4. Wat de in het tweede lid van de aanhef vermelde wet van 22 mei 2003 als rechtsgrond betreft, deelde de gemachtigde mee dat bedoeld wordt op de artikelen 121 tot 124 ervan die betrekking hebben op de controle op de toekenning en aanwending van subsidies.

In zoverre in de artikelen 11 en 12 van het ontwerp de controle wordt geregeld op de toekenning en aanwending van de financiële toelage waarin het koninklijk besluit van 26 december 2015 voorziet, vinden deze bepalingen bijkomend rechtsgrond in artikel 122, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003. De overige bepalingen van de wet van 22 mei 2003 waarnaar de gemachtigde verwijst, bieden daarentegen geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Bijgevolg dient in de aanhef ook nog melding te worden gemaakt van artikel 108 van de Grondwet. Tevens dient in het huidige tweede lid van de aanhef, dat dan het derde lid wordt, de algemene verwijzing naar “de wet van 2 mei 2003” te worden vervangen door de vermelding van artikel 122, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

¹ Zie onder meer de artikelen 3 en 13 van het ontwerp.

5. In het huidige zevende lid van de aanhef, dat het achtste lid wordt, dient, met betrekking tot de regelgevingsimpactanalyse, de verwijzing naar de te dezen niet toepasselijke uitzondering² te worden vervangen door een verwijzing naar het vervulde vormvereiste.³

Artikel 3

6.1. Artikel 3 van het ontwerp voorziet onder meer in de vervanging van artikel 2, § 3 van het koninklijk besluit van 26 december 2015, waarbij een delegatie aan de minister wordt verleend om de nadere regels te bepalen voor de verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen waartoe de begeleidings- of uitvoeringsdienst zich in kader van de overeenkomst verbindt.

De gemachtigde verduidelijkt de draagwijdte van deze delegatie als volgt:

“Actueel worden deze nadere regels bepaald bij ministerieel besluit van 26 december 2015 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen, voor wat betreft de begeleidingsopdrachten. Dit actuele ministerieel besluit voorziet gedetailleerd wat er in de overeenkomst moet staan. Dit ministerieel besluit wordt opgeheven en vervangen door het voorliggend ontwerp van ministerieel besluit teneinde tegemoet te komen aan de voeging van de uitvoeringsdiensten, door het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit.

Het is van belang dat een eenvormig kader wordt gecreëerd, vandaar dat, net zoals in 2015, deze nadere regels bij ministerieel besluit worden vastgelegd. Het ontwerp van ministerieel besluit omvat aldus onder meer bepalingen omtrent het indienen van de subsidieaanvragen, de duur van de overeenkomsten, de omschrijving van de verplichtingen van de organisatie, de doelstellingen die de dienst moet nastreven, de rechten en verplichtingen van de minister van Justitie en bepalingen met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomsten.”

Hiermee refereert de gemachtigde aan het ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit van 26 december 2015 houdende de voorwaarden waaronder organisaties een financiële toelage kunnen genieten voor de uitvoering van een opdracht of voor

² Luidens artikel 8, § 2, 2°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ “[w]orden uitgezonderd van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving: (...) waarvoor het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten”.

Artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd gewijzigd bij artikel 23 van de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’. Daarbij werd punt “2°” in artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State vernummerd tot punt “3°”.

Aangezien de thans voorliggende adviesaanvraag niet op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten van de Raad van State werd ingediend, is de uitzondering die wordt bedoeld in artikel 8, § 2, 2°, van de wet van 15 december 2013 in dit geval niet van toepassing. Er dient bijgevolg overeenkomstig artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 wel degelijk een regelgevingsimpactanalyse met betrekking tot het om advies voorgelegde ontwerp van besluit te worden uitgevoerd.

³ Hieromtrent bevraagd, stelde de gemachtigde dat de voormelde verwijzing een misverstand betreft. Hij legde eveneens een ingevuld impactanalyseformulier met betrekking tot het ontwerp voor.

de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, 4°, zesde en zevende lid en artikel 69*bis* van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen', dat gelijktijdig ter advies aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd.⁴

6.2. Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel een zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde, grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Zowel uit de toelichting door de gemachtigde als uit voormeld ontwerp van ministerieel besluit dat gelijktijdig ter advies aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd, blijkt dat de machtiging vervat in artikel 3, 4°, van het ontwerp wordt begrepen als een delegatie aan de minister om op algemene wijze de verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen die de dienst moet nastreven te omschrijven.

De artikelen 7 en 8 van het voornoemde ontwerp van ministerieel besluit bevatten de verplichtingen van de organisatie. De artikelen 9 tot 17 concretiseren de doelstellingen van de begeleidingsdienst, terwijl artikel 18 voorschrijft dat de doelstellingen van de uitvoeringsdienst in de overeenkomst moeten worden opgenomen.

Er moet dan ook worden besloten dat artikel 3, 4°, van het ontwerp aan de minister een beleidsruimte verleent die verder gaat dan de regeling van bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De aan de minister gedelegeerde bevoegdheid om de nadere regels te bepalen om de "verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen waartoe de dienst zich verbindt" vast te stellen, betreft aldus nagenoeg de integrale invulling van de door artikel 69, eerste lid, 4°, van de wet van 30 maart 1994 aan de Koning toegewezen bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaronder de minister de betrokken toelage kan toekennen.

De verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen die de dienst moet nastreven dienen dan ook in het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit zelf te worden bepaald en de delegatie aan de minister moet worden beperkt tot de regeling van bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

6.3. Naast de vaststelling dat de machtiging vervat in artikel 3, 4°, van het ontwerp te ruim is in het licht van het voormelde beginsel, dient tevens te worden vastgesteld dat de draagwijdte ervan niet overeenstemt met de draagwijdte die eraan door de gemachtigde wordt gegeven, nu niet alleen wordt verwezen naar de omschrijving van de verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen die de dienst moet nastreven, doch ook naar nadere regels omtrent het indienen van de subsidieaanvragen, de duur van de overeenkomsten, de rechten en verplichtingen van de minister en de uitvoering van de overeenkomsten.

⁴ Adviesaanvraag 71.233/1.

Zo strekt de ontworpen delegatie aan de minister tot het bepalen van de nadere regels aangaande de verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen waartoe de dienst zich verbindt en die in de overeenkomst worden opgenomen. De bevoegdheid die aan de minister wordt verleend, is dan ook tot deze aspecten beperkt.

In het ontwerp van ministerieel besluit dat gelijktijdig ter advies aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd, worden echter ook procedurele voorschriften (artikelen 2 tot 5), de duur van de overeenkomsten (artikel 6), de rechten bij niet-naleving en de plichten van de minister (artikelen 19 en 20), algemene verplichtingen voor organisaties, begeleidings- of uitvoeringsdiensten en justitiehuisen (artikelen 21 en 22), alsook financiële bepalingen (artikelen 23-25) uitgewerkt, welke bepalingen de ontworpen delegatie aan de minister te buiten gaan.

Indien het daadwerkelijk de intentie van de steller van het ontwerp is om het regelen van deze aangelegenheden door de minister mogelijk te maken, dient de delegatie in deze zin te worden verruimd, waarbij er echter opnieuw over gewaakt dient te worden dat de elementen die meer dan een bijkomstig of detailmatig karakter hebben, in het koninklijk besluit zelf worden opgenomen.

Artikelen 15 en 16

7.1. Er wordt aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht verleend met ingang van 1 januari 2022, hetgeen door de gemachtigde als volgt wordt verantwoord:

“Deze terugwerkende kracht is noodzakelijk voor de goede werking van de diensten en tast geen verkregen rechten aan. Er wordt beoogd nieuwe projecten toe te staan via ‘uitvoering van een opdracht’, maar ook om een nieuw systeem voor het beheer van de toegewezen toelagen in te voeren dat van toepassing zal zijn op alle lopende projecten. De huidige projecten worden per kalenderjaar vernieuwd na evaluatie door de Interministeriële Conferentie Justitiehuisen. Opdat de nieuwe wijze van beheer van de enveloppe het gehele jaar 2022 zou bestrijken, werd het verkieslijk geacht het koninklijk besluit te laten ingaan op 1 januari 2022. Boekhoudkundig wordt steeds gewerkt met een kalenderjaar dat ingaat op 1 januari. De toepassing van één subsidiestelsel is noodzakelijk voor de goede werking van de administratieve en financiële diensten evenals voor de organisaties zelf die allen aan hetzelfde systeem worden onderworpen vanaf het kalenderjaar 2022.”

7.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten of situaties worden aangetast.

Enkel wanneer de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen kan worden ingepast, kan deze toelaatbaar worden geacht.

Sommige bepalingen die procedurele voorschriften bevatten⁵, lenen zich alvast niet tot een retroactieve toepassing.

Artikel 15 van het ontwerp bevat voorts een overgangsregeling en bepaalt dat voor de overeenkomsten die zijn gesloten voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit, artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 zoals het voor de inwerkingtreding van het eerstvermelde besluit luidde, van toepassing blijft. In het verslag aan de Koning wordt opgemerkt dat het voor zich spreekt dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 december 2015, in zijn door artikel 9 van het ontwerp gewijzigde lezing waarin wordt vereist dat minstens 70 % van de toelage voor personeelskosten wordt aangewend, enkel van toepassing kan zijn op overeenkomsten die worden gesloten na de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

Gelet op de retroactieve inwerkingtreding van het te nemen besluit, dient de overgangsregeling vervat in artikel 15 van het ontwerp te gelden voor de overeenkomsten die zijn gesloten voor de bekendmaking van het te nemen besluit, in de plaats van uitsluitend voor de overeenkomsten die zijn gesloten voor de inwerkingtreding ervan. Aldus wordt vermeden dat de nieuwe verdelingsregeling ook reeds zou gelden voor de overeenkomsten gesloten tussen de inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 januari 2022 en de bekendmaking ervan.

*

⁵ Zoals bijvoorbeeld de vervanging van de instantie die instaat voor de uitbetaling van de toelage in artikel 10 van het ontwerp.

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis règle le subventionnement pour l'exercice de missions relatives à l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation ou un traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire. Par ailleurs, le projet vise à optimiser la collaboration en matière d'octroi, d'utilisation et de contrôle des subventions, et précise les conditions nécessaires pour bénéficier d'une subvention « pour l'exécution d'une mission ».

À cet effet, les articles 1^{er} à 13 du projet modifient l'arrêté royal du 26 décembre 2015 'déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires'. L'article 14 du projet abroge les annexes du même arrêté royal.

L'arrêté en projet contient également une disposition transitoire permettant que l'article 8 de l'arrêté royal du 26 décembre 2015 reste d'application pour les conventions conclues avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 15).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2022 (article 16).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Il découle du préambule du projet que le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 69, alinéa 1^{er}, 4^o, alinéas 6 et 7, et 69bis de la loi du 30 mars 1994 'portant des dispositions sociales' et dans la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. On peut marquer son accord sur ce fondement juridique, sous réserve des observations formulées ci-après.

3.2. Le projet trouve principalement son fondement juridique dans l'article 69, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 30 mars 1994, qui s'énonce comme suit :

« Dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le ministre de l'Intérieur octroie une allocation annuelle (ou pluriannuelle pour les conventions visées au 1^o et 4^o et à l'alinéa 6 aux autorités locales désignées par lui, dans les limites des crédits disponibles à cet effet, sous la forme :

(...)

4^o [d']une allocation pour l'exercice d'une mission ou une allocation pour des frais de personnel, des moyens d'action pour des recrutements supplémentaires et des frais de fonctionnement pour l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de

travail, d'une formation et pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire lorsque l'autorité locale conclut à ce sujet une convention avec le ministre ayant la Justice dans ses attributions ».

3.3. Les articles 69, alinéas 6 et 7, et 69bis de la loi du 30 mars 1994 ne comportent pas de délégation au Roi. Pour les dispositions du projet prévoyant des modalités relatives à l'allocation octroyée à une structure de coopération intercommunale, une province, une association sans but lucratif ou une fondation d'utilité publique, et relatives à la convention que l'autorité locale doit conclure avec le ministre qui a la justice dans ses attributions (ci-après : le ministre)¹, en ce qui concerne la répartition des crédits à la conférence interministérielle (article 6 du projet) et les modalités de paiement (article 10), on peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 69, alinéas 6 et 7, et 69bis de la loi du 30 mars 1994.

3.4. S'agissant de la loi du 22 mai 2003 mentionnée à titre de fondement juridique au deuxième alinéa du préambule, le délégué a déclaré que l'on vise ses articles 121 à 124, relatifs au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Dans la mesure où les articles 11 et 12 du projet règlent le contrôle de l'octroi et de l'emploi de l'allocation financière prévue par l'arrêté royal du 26 décembre 2015, ces dispositions trouvent un fondement juridique complémentaire dans l'article 122, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003. Par contre, les autres dispositions de la loi du 22 mai 2003 auxquelles le délégué renvoie ne procurent pas de fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On adaptera le préambule conformément aux observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Par conséquent, le préambule doit encore mentionner également l'article 108 de la Constitution. En outre, au deuxième alinéa actuel du préambule, qui devient le troisième alinéa, la référence générale à « la loi du 2 mai 2003 » doit être remplacée par la mention de l'article 122, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

5. Au septième alinéa actuel du préambule, qui devient le huitième alinéa, on remplacera, concernant l'analyse d'impact de la réglementation, la référence à l'exception², qui n'est pas applicable en l'espèce, par une référence à la formalité accomplie³.

¹ Voir notamment les articles 3 et 13 du projet.

² Selon l'article 8, § 2, 2°, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', « [s]ont exceptés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation : (...) pour lesquels l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil

Article 3

6.1. L'article 3 du projet prévoit, entre autres, le remplacement de l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 26 décembre 2015 afin d'octroyer au ministre une délégation lui permettant de déterminer les modalités des obligations de l'organisme et des objectifs que le service d'accompagnement ou d'exécution s'engage à poursuivre dans le cadre de la convention.

Le délégué a précisé la portée de cette délégation en ces termes :

« Actueel worden deze nadere regels bepaald bij ministerieel besluit van 26 december 2015 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen, voor wat betreft de begeleidingsopdrachten. Dit actuele ministerieel besluit voorziet gedetailleerd wat er in de overeenkomst moet staan. Dit ministerieel besluit wordt opgeheven en vervangen door het voorliggend ontwerp van ministerieel besluit teneinde tegemoet te komen aan de voeging van de uitvoeringsdiensten, door het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit.

Het is van belang dat een eenvormig kader wordt gecreëerd, vandaar dat, net zoals in 2015, deze nadere regels bij ministerieel besluit worden vastgelegd. Het ontwerp van ministerieel besluit omvat aldus onder meer bepalingen omtrent het indienen van de subsidieaanvragen, de duur van de overeenkomsten, de omschrijving van de verplichtingen van de organisatie, de doelstellingen die de dienst moet nastreven, de rechten en verplichtingen van de minister van Justitie en bepalingen met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomsten ».

Le délégué fait ainsi référence au projet d'arrêté ministériel 'en exécution de l'arrêté royal du 26 décembre 2015 déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une allocation financière pour l'exercice d'une mission ou pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires mentionné à l'article 69, 1^{er} alinéa (lire : alinéa 1^{er}), 4^o, sixième et septième alinéas et l'article 69bis de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales', qui a été soumis en même temps pour avis à la section de législation ⁴.

6.2. Selon l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires à l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ou pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé dans les cas d'urgence spécialement motivés, visés à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des mêmes lois ».

L'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État a été modifié par l'article 23 de la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État'. À cette occasion, le « 2^o » de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État a été renuméroté en « 3^o ».

Dès lors que la demande d'avis à l'examen n'a pas été introduite en vertu de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, l'exception visée à l'article 8, § 2, 2^o, de la loi du 15 décembre 2013 ne s'applique pas en l'espèce. Par conséquent, il y a bien lieu d'effectuer une analyse d'impact de la réglementation concernant le projet d'arrêté soumis pour avis, conformément à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013.

³ Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que la référence précitée est un malentendu. Il a également présenté un formulaire d'analyse d'impact complété concernant le projet.

⁴ Demande d'avis 71.233/1.

Il ressort aussi bien des explications fournies par le délégué que du projet d'arrêté ministériel précité, soumis en même temps à l'avis de la section de législation, que la délégation prévue à l'article 3, 4°, du projet s'entend comme une délégation au ministre pour définir de manière générale les obligations de l'organisme et les objectifs que le service doit poursuivre.

Les articles 7 et 8 du projet d'arrêté ministériel précité contiennent les obligations de l'organisme. Les articles 9 à 17 concrétisent les objectifs du service d'accompagnement, tandis que l'article 18 prescrit que les objectifs du service d'exécution doivent être inscrits dans la convention.

Il faut dès lors en conclure que l'article 3, 4°, du projet laisse au ministre une latitude qui va au-delà du règlement de questions d'ordre accessoire ou de détail. Le pouvoir délégué au ministre de définir les modalités visant à fixer « les obligations de l'organisme et les objectifs que le service s'engage à poursuivre » concerne donc la quasi-totalité de la mise en œuvre du pouvoir attribué au Roi par l'article 69, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi du 30 mars 1994 de déterminer les conditions auxquelles le ministre peut octroyer l'allocation concernée.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis doit par conséquent fixer lui-même les obligations de l'organisme et les objectifs que le service doit poursuivre et la délégation au ministre doit être limitée au règlement des questions d'ordre accessoire ou de détail.

6.3. Outre le constat que la délégation contenue à l'article 3, 4°, du projet est trop large à la lumière du principe précité, il convient également de constater que sa portée ne correspond pas à celle que lui donne le délégué, dès lors que l'on vise non seulement la détermination des obligations de l'organisme et des objectifs que le service doit poursuivre, mais aussi les modalités relatives à l'introduction des demandes de subvention, la durée des conventions, les droits et obligations du ministre et l'exécution des conventions.

Ainsi, la délégation au ministre, en projet, vise à fixer les modalités relatives aux obligations de l'organisme et aux objectifs que le service s'engage à poursuivre, et qui sont définis dans la convention. Le pouvoir attribué au ministre est dès lors limité à ces aspects.

Toutefois, le projet d'arrêté ministériel soumis en même temps à l'avis de la section de législation concerne aussi des prescriptions procédurales (articles 2 à 5), la durée des conventions (article 6), les droits en cas de non-respect et les obligations du ministre (articles 19 et 20), des obligations générales pour les organismes, les services d'accompagnement ou d'exécution et les maisons de justice (articles 21 et 22), ainsi que des dispositions financières (articles 23-25), dispositions qui vont au-delà des limites de la délégation au ministre en projet.

Si l'intention de l'auteur du projet est effectivement de permettre au ministre de régler ces matières, la délégation doit être élargie dans ce sens, en veillant toutefois à nouveau à ce que les éléments ayant plus qu'un caractère accessoire ou de détail figurent dans l'arrêté royal même.

Articles 15 et 16

7.1. Il est conféré à l'arrêté en projet un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022, que le délégué justifie comme suit :

« Deze terugwerkende kracht is noodzakelijk voor de goede werking van de diensten en tast geen verkregen rechten aan. Er wordt beoogd nieuwe projecten toe staan via 'uitvoering van een opdracht', maar ook om een nieuw systeem voor het beheer van de toegewezen toelagen in te voeren dat van toepassing zal zijn op alle lopende projecten. De huidige projecten worden per kalenderjaar vernieuwd na evaluatie door de Interministeriële Conferentie Justitiehuizen. Opdat de nieuwe wijze van beheer van de enveloppe het gehele jaar 2022 zou bestrijken, werd het verkieslijk geacht het koninklijk besluit te laten ingaan op 1 januari 2022. Boekhoudkundig wordt steeds gewerkt met een kalenderjaar dat ingaat op 1 januari. De toepassing van één subsidiestelsel is noodzakelijk voor de goede werking van de administratieve en financiële diensten evenals voor de organisaties zelf die allen aan hetzelfde systeem worden onderworpen vanaf het kalenderjaar 2022 ».

7.2. Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des droits ou des situations acquis.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut être considérée comme admissible que si elle peut s'inscrire dans l'un des cas énumérés.

Certaines dispositions contenant des prescriptions procédurales ⁵ ne se prêtent pas, en tout état de cause, à une application rétroactive.

L'article 15 du projet contient par ailleurs un régime transitoire et prévoit que pour les conventions conclues avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, l'article 8 de l'arrêté royal du 26 décembre 2015, tel qu'il se lisait avant l'entrée en vigueur de l'arrêté cité en premier lieu, reste d'application. Le rapport au Roi observe qu'il va de soi que l'article 8 de l'arrêté royal du 26 décembre 2015, dans sa version modifiée par l'article 9 du projet, qui exige qu'au moins 70 % de l'allocation soient utilisés pour les frais de personnel, ne peut s'appliquer qu'aux conventions conclues après l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

⁵ Comme, par exemple, le remplacement de l'organisme responsable du paiement de l'allocation à l'article 10 du projet.

Compte tenu de l'entrée en vigueur rétroactive de l'arrêté envisagé, le régime transitoire inscrit à l'article 15 du projet doit s'appliquer aux conventions conclues avant la publication de l'arrêté envisagé, et non exclusivement aux conventions conclues avant son entrée en vigueur. On évite ainsi que le nouveau régime de répartition s'applique déjà aussi aux conventions conclues entre l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, le 1^{er} janvier 2022, et sa publication.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE