KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 september 1987 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de subsidieregeling van projecten inzake de maatschappelijke emancipatie van vrouwen", heeft op 18 september 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale, le 14 septembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la réglementation de l'octroi de subventions aux projets d'émancipation sociale des femmes", a donné le 18 septembre 1987 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp beoogt de invoering van een subsidieregeling voor projecten die tot doel hebben "de maatschappelijke emancipatie van vrouwen te stimuleren en te activeren".

2. Er wordt aangenomen dat de bepaling van een begrotingswet waarbij de Regering wordt gemachtigd toelagen te verlenen, een voldoende rechtsgrond oplevert voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder die toelagen kunnen worden toegekend. Overeenkomstig die opvatting kan voor het ontwerp een rechtsgrond worden gevonden in de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu voor het begrotingsjaar 1987, nl. in het onder artikel 12.33 vermelde krediet dat - althans wanneer het Parlement aan de genoemde begroting op dat punt zijn goedkeuring hecht - bestemd is voor "Allerhande uitgaven, met inbegrip van toelagen, in verband met studies, zendingen, coördinatie, organisatie van vergaderingen in het raam van het waarborgen van gelijke kansen voor vrouwen en mannen" (St. Senaat, 5-XXI (1986-1987), nr. 1, p. 18-19).

De ontworpen regeling zal uiteraard alleen toepassing kunnen vinden in de jaren waarvoor daartoe een krediet op de begroting zal zijn uitgetrokken, en slechts binnen de grenzen van dat krediet.

3. Het is wellicht zeer moeilijk, zoniet onmogelijk, nauwkeuriger dan zulks in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp gebeurt, de voorwaarden te bepalen waaraan een project inhoudelijk moet voldoen om voor subsidiëring in aanmerking te komen.

.../...

Wegens de vaagheid van de termen waarin die artikelen zijn gesteld, en mede gelet op het feit dat luidens artikel 6 de Minister of de Staatssecretaris het bedrag zal bepalen van elke subsidie die wordt toegekend, dienen, met het oog op de vrijwaring van het gelijkheidsbeginsel, in het ontwerp ook een aantal voorschriften in verband met het bedrag van de subsidies te worden opgenomen, zoals bv. het soort uitgaven die voor subsidiëring in aanmerking komen, de wijze waarop die uitgaven moeten worden bewezen, het bedrag of het percentage tot hetwelk die uitgaven kunnen worden gesubsidieerd.

Het betreft hier aangelegenheden die een essentieel onderdeel van de subsidieregeling vormen en waarvan de regeling derhalve in het koninklijk besluit zelf moet worden opgenomen, en dus niet aan een Minister kan worden gedelegeerd.

4. Het zou meer in overeenstemming zijn met wat gebruikelijk is, telkens te schrijven "emancipatie van de vrouw" in plaats van "emancipatie van vrouwen".

De Franse tekst van het ontwerp bevat trouwens heel wat taalfouten en behoeft grondige herziening, ook wat de overeenstemming met de Nederlandse tekst betreft.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Het is niet gebruikelijk te verwijzen naar artikel 67 van de Grondwet in de aanhef van reglementaire besluiten die hun rechtsgrond enkel in een begrotingskrediet kunnen vinden.

Aangezien de in de tweede en de derde aanhefverwijzing vermelde koninklijke besluiten uiteraard niet de rechtsgrond voor het ontwerp kunnen vormen, dienen ook die verwijzingen te worden geschrapt.

Artikel 3.

1. De bepaling van 1° is niet in overeenstemming met artikel 1 in de mate dat daarin ook sprake is van "een activerende en stimulerende werking ... ten aanzien van ... organisaties". Bovendien is niet duidelijk wat onder "organisaties" moet worden verstaan, vermits het hier klaarblijkelijk niet gaat om de organisaties waarvan de activerende en stimulerende werking uitgaat, maar wel om organisaties waaraan zulke werking ten goede komt.

2. Naar aan de Raad van State werd meegedeeld, wordt met 3° bedoeld dat het om "experimenten" moet gaan. Het ware dan ook wenselijk de tekst zo om te werken dat de term "experimenten" erin voorkomt.

.../...

3. De gemachtigde van de Regering heeft bevestigd dat 5° zo moet worden gelezen dat er niet alleen rekening moet worden gehouden met de subsidiëring die op grond van een andere nationale regeling kan worden bekomen, maar ook met de subsidies die door een gemeenschap of door een gewest kunnen worden toegekend. De tekst dient op dat punt te worden verduidelijkt.

Uit de tekst blijkt evenmin of het om een absoluut cumulatieverbod gaat, dan wel alleen maar om een verbod van subsidiëring van het gedeelte van de uitgaven dat door een andere subsidie kan worden gedekt.

Artikel 4.

Voorwaarden om een project bij voorrang te subsidiëren zijn - evenals voorwaarden m.b.t. het bedrag van de subsidie, waarover reeds sprake was in de derde algemene opmerking - zowat de enige concrete, en derhalve essentiële voorschriften van de subsidieregeling, met het gevolg dat het vaststellen ervan niet aan een Minister kan worden overgelaten.

Artikelen 6 en 8.

Luidens artikel 6 stelt de Minister of de Staatssecretaris die de maatschappelijke emancipatie in zijn bevoegdheid heeft het subsidiebedrag vast dat hij aan een project verleent, "mits voorafgaand gunstig advies van de Inspectie van Financiën". Artikel 8 bepaalt dat onmiddellijk na de toe-

.../...

zegging van de subsidie zestig procent van het toegezegde bedrag wordt uitbetaald, en dat het saldo wordt uitgekeerd na de indiening van het werkingsverslag en het financieel verslag "na gunstig advies van de Inspectie van Financiën".

De vereiste van het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd in de artikelen 6 en 8 ingeschreven ingevolge een verzoek dat de Minister van Begroting in die zin had geformuleerd in de brief van 10 september 1987 waarbij hij zijn akkoord met het ontwerp heeft betuigd. Uit diezelfde brief blijkt dat het er de Minister om te doen is op die manier in herinnering te brengen dat de vrijstelling van het advies van de Inspectie van Financiën bedoeld in artikel 14, § 1, 3°, b, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, niet van toepassing is op de toekenning van subsidies die overeenkomstig het ontwerp zal gebeuren, daar het bedrag van die subsidies, geval per geval, vrij door de bevoegde Minister of Staatssecretaris zal worden vastgesteld.

Daar het niet de bedoeling is een andere verplichting op te leggen dan degene die door het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 wordt opgelegd, is het alleen reeds om redenen van wetgevingstechnische aard overbodig, en ook niet wenselijk, aan die verplichting te herinneren.

Een tweede nog belangrijker reden om de verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën in de artikelen 6 en 8 van het ontwerp te schrappen, is dat die voorschriften,

.../...

zoals ze in het ontwerp worden geformuleerd, meer zijn dan een louter in herinnering brengen van wat het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 voorschrijft. Artikel 8 legt immers de verplichting op om nopens de toekenning van dezelfde subsidie een tweede keer het advies van de Inspectie van Financiën in te winnen, verplichting die door geen enkele bepaling van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 wordt opgelegd. En artikel 6 zou, letterlijk geïnterpreteerd, zo kunnen worden verstaan dat geen subsidie kan worden toegekend wanneer de Inspectie van Financiën zich daartegen verzet, een regeling die nergens in het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 terug te vinden is en trouwens niet zou overeen te brengen zijn met de regel van ons staatsbestel die wil dat de eindbeslissing over een beleidsvraag niet door een ambtenaar maar door een daarvoor politiek verantwoordelijk Minister of Staatssecretaris wordt genomen.

De in de artikelen 6 en 8 opgenomen bepalingen betreffende het advies van de Inspectie van Financiën moeten derhalve worden geschrapt.

Artikel 9.

Er dient te worden gepreciseerd op wie de door dit artikel opgelegde verplichting rust om jaarlijks een verslag betreffende de gesubsidieerde projecten aan de Emancipatieraad te zenden.

.../...

Artikel 11.

Wat de uitvoering van het ontworpen besluit betreft, heeft, blijkens het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie dezelfde bevoegdheden als de Minister aan wie zij is toegevoegd. De woorden "ieder wat hem betreft" worden, in het hier besproken artikel, derhalve beter geschrapt.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet a pour objet d'instaurer un régime de subventions pour les projets dont le but est "de stimuler et d'activer l'émancipation sociale des femmes".

2. Il est admis que la disposition d'une loi budgétaire qui autorise le Gouvernement à accorder des subventions, constitue une base juridique suffisante pour fixer les conditions d'octroi de ces subventions. Conformément à cette conception, le projet peut trouver un fondement légal dans le budget du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement pour l'exercice 1987, à savoir dans le crédit figurant à l'article 12.33 qui, pour autant que le Parlement approuve sur ce point le budget précité, est destiné aux "Dépenses généralement quelconques, y compris des subventions, relatives aux études, missions, coordination, organisation de réunions dans le cadre de la garantie des chances égales à la femme et à l'homme" (Doc. Sénat, 5-XXI (1986-1987, n° 1, p. 18-19).

Le régime en projet ne pourra évidemment être appliqué que pendant les années pour lesquelles un crédit aura été inscrit à cette fin au budget et uniquement dans les limites de ce crédit.

3. Il est sans doute fort difficile, sinon impossible, de fixer de manière plus précise que le font les articles 2 et 3 de l'arrêté en projet, les conditions auxquelles un projet doit répondre, du point de vue du contenu, pour pouvoir bénéficier d'une subvention.

.../...

En raison de l'imprécision relative du texte de ces articles et compte tenu notamment du fait qu'aux termes de l'article 6 du projet, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat déterminera le montant de chaque subvention accordée, il y aurait lieu, dans le but de sauvegarder le principe de l'égalité, d'inclure dans le projet un certain nombre de prescriptions concernant le montant des subventions, comme par exemple, la nature des dépenses susceptibles d'être subventionnées, le mode de justification de ces dépenses, le montant ou le taux à concurrence duquel elles pourront être subventionnées.

Il s'agit là d'éléments essentiels du régime de subventions, qui doivent, à ce titre, être réglés dans l'arrêté royal même et dont la détermination ne peut dès lors être déléguée à un Ministre.

4. Il serait plus conforme à l'usage d'écrire "émancipation sociale de la femme" au lieu de "émancipation sociale des femmes" partout où cette expression figure dans le projet.

Par ailleurs, le texte français du projet présente de nombreuses incorrections et doit être soumis à une révision approfondie, également en ce qui concerne la concordance avec le texte néerlandais.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Il n'est pas d'usage de se référer à l'article 67 de la Constitution dans le préambule d'arrêtés réglementaires qui ne peuvent trouver de fondement légal que dans un crédit budgétaire.

Les arrêtés royaux visés aux alinéas 2 et 3 du préambule ne pouvant manifestement pas servir de fondement légal à l'arrêté en projet, il y a lieu de supprimer également ces références.

Article 3.

1. La disposition du 1° n'est pas en concordance avec l'article 1er dans la mesure où elle parle également d'"un effet activant et stimulant dans le domaine ... des organisations". Il n'apparaît pas clairement, par ailleurs, ce qu'il faut entendre par "organisations", car il s'agit manifestement, non pas des organisations dont l'effet activant et stimulant émane, mais d'organisations auxquelles cet effet profite.

2. Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, le 3° implique qu'il doit s'agir "d'expériences". Il serait indiqué, dès lors, de modifier la rédaction du texte de manière à y faire figurer le terme "expériences".

.../...

3. Le délégué du Gouvernement a confirmé que le 5° doit être interprété en ce sens qu'il faut tenir compte, non seulement des subventions qui peuvent être obtenues en vertu d'une autre réglementation nationale, mais aussi des subventions qui peuvent être accordées par une communauté ou par une région. Il conviendrait de préciser le texte sur ce point.

Il n'apparaît pas non plus du texte s'il s'agit d'une interdiction absolue de cumul, ou uniquement d'une interdiction de subventionner la fraction des dépenses qui peut être couverte par une autre subvention.

Article 4.

Les conditions permettant de subventionner en priorité un projet déterminé - de même que les conditions relatives au montant de la subvention, dont il a déjà été question dans la troisième observation générale - constituent en quelque sorte les seules prescriptions concrètes, et partant essentielles, du régime de subventions. Il s'ensuit que l'on ne peut laisser à un Ministre le soin de fixer ces conditions.

Articles 6 et 8.

Aux termes de l'article 6, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a l'émancipation sociale dans ses attributions détermine le montant du subside qu'il accorde à un projet, "moyennant avis favorable préalable de l'Inspection des Finances". L'article 8 dispose que soixante pour cent des subsides seront versés

.../...

immédiatement après la promesse d'octroi de subsides et que le solde sera versé après introduction du rapport d'activités (et non pas "du compte rendu du fonctionnement") et du rapport financier, "après avis favorable de l'Inspection des Finances".

La condition relative à l'avis favorable de l'Inspection des Finances a été insérée dans les articles 6 et 8 à la suite d'une demande que le Ministre du Budget avait formulée en ce sens dans la lettre du 10 septembre 1987, par laquelle il marquait son accord sur le projet. Il ressort de la même lettre que le Ministre entend ainsi rappeler que la dispense de l'avis de l'Inspection des Finances prévue à l'article 14, § 1er, 3°, b, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire ne joue pas pour l'octroi de subventions, en application de l'arrêté en projet, puisque le montant de ces subventions sera fixé librement, dans chaque cas particulier, par le Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent.

Comme il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement d'imposer une obligation autre que celle qui est prévue par l'arrêté royal du 5 octobre 1961, il est superflu et non indiqué, déjà pour motifs de légistique, de rappeler cette obligation.

Une autre raison, plus importante encore, d'omettre la référence à l'avis de l'Inspection des Finances dans les articles 6 et 8 du projet, est que ces dispositions, telles qu'elles sont formulées dans le projet, ne sont pas qu'un simple rappel des prescriptions de l'arrêté royal du 5 octobre 1961. En effet, l'article 8 impose l'obligation de demander

.../...

une seconde fois, au sujet de l'octroi de la même subvention, l'avis de l'Inspection des Finances, obligation qui n'est prévue par aucune disposition de l'arrêté royal du 5 octobre 1961. Pris au pied de la lettre, l'article 6 pourrait, quant à lui, être interprété en ce sens qu'aucune subvention ne peut être accordée si l'Inspection des Finances s'y oppose, règle qui ne se retrouve nulle part dans l'arrêté royal du 5 octobre 1961 et qui serait d'ailleurs inconciliable avec le principe de notre organisation politique qui veut que, dans une question qui concerne la politique à suivre, la décision finale soit prise, non pas par un fonctionnaire, mais par un Ministre ou un Secrétaire d'Etat qui en est politiquement responsable.

Il conviendrait donc d'omettre des articles 6 et 8 les dispositions relatives à l'avis de l'Inspection des Finances.

Article 9.

Il y aurait lieu de préciser à qui incombe l'obligation, prévue par cet article, d'adresser annuellement au Conseil de l'Emancipation un rapport relatif aux projets subventionnés.

.../...

Article 11.

Quant à l'exécution de l'arrêté en projet, il ressort de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'Etat que le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale a les mêmes attributions que le Ministre auquel il est adjoint. Il serait préférable, dès lors, d'omettre de cet article les mots "chacun en ce qui le concerne".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VANDE LANOTTE, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VANDE LANOTTE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.