RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.615/1
van 4 januari 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 mei 2020 houdende het invoeren van een subsidie 'Covid-19' voor de doelgroep van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.615/1
du 4 janvier 2021

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 13 mai 2020 portant création d’un subside 'Covid-19' à destination des publics cibles des centres publics d’action sociale’

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

Op 29 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een beperking, Armoedebestrijding en Beliris, verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 mei 2020 houdende het invoeren van een subsidie 'Covid-19' voor de doelgroep van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, 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 4 januari 2021.

*

Le 29 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris, à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 mai 2020 portant création d'un subside 'Covid-19' à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 31 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, 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 4 janvier 2021.

*

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

> "door het feit dat er in het kader van de COVID-19 crisis via koninklijk besluit een enveloppe voorzien [is] voor bijkomende sociale hulp via de OCMW's aan mensen die financieel getroffen werden door de crisis. In deze enveloppe werd ook een bedrag voorzien voor de functioneringskosten van de OCMW's. Initieel was de duurtijd van de totale enveloppe beperkt tot eind 2020. Op parlementair initiatief werd deze duurtijd verlengd tot eind 2021.
>
> Er werden echter, ondanks deze verlenging met een jaar, geen bijkomende middelen voorzien voor de functioneringskosten van de OCMW's. Deze situatie wordt op initiatief van de regering rechtgezet door middel van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, dat in werking treedt op 1 januari 2021.
>
> De urgentie van deze adviesaanvraag is gemotiveerd door het feit dat deze subsidie zijn ingang moet vinden op 1 januari aanstaande opdat de OCMW's de continuïteit kunnen garanderen van het gebruik van de enveloppe en bijgevolg van de bijkomende steun die zij verlenen aan de burger".[1]

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het bedrag van een onderdeel van de zogenaamde "subsidie COVID-19" aan de OCMW's, die voor de periode van 1 april 2020 tot en met 31 december 2021[2] wordt toegekend, te verdubbelen, meer bepaald de subsidie voor de uitgaven in verband met personeelskosten, werkingskosten en investeringen verbonden aan de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor de COVID-19-subsidie kan worden aangewend.

[1] Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, dient de in de adviesaanvraag opgenomen motivering van de spoedeisendheid overgenomen te worden in de aanhef van het te nemen besluit.

[2] Oorspronkelijk bepaalde het te wijzigen koninklijk besluit dat deze periode liep tot 31 december 2020, maar deze periode werd verlengd bij de wet van 27 oktober 2020 'tot wijziging van de artikelen 5 § 2 en 6 van het koninklijk besluit van 13 mei 2020 houdende het invoeren van een subsidie 'COVID-19' voor de doelgroep van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

Daartoe wordt het bedrag verdubbeld dat voor die uitgaven in artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 13 mei 2020 'houdende het invoeren van een subsidie 'Covid-19' voor de doelgroep van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' wordt toegekend (artikel 1 van het ontwerp). Tevens wordt de bijlage bij dat koninklijk besluit, waarin per OCMW zowel de concrete toelage voor de dienstverlening als het bedrag van de subsidie voor de personeelskosten wordt bepaald, integraal vervangen (artikel 2). Aan de ontworpen regeling wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 april 2020 (artikel 3).

RECHTSGROND

4.1. De stellers van het ontwerp beroepen zich voor de rechtsgrond voor het ontworpen besluit op verschillende wettelijke bepalingen die worden opgesomd in de aanhef van het ontwerp.

4.2. In het eerste lid van de aanhef wordt melding gemaakt van de artikelen 1 en 57, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'. Hoewel artikel 57, § 1, van de OCMW-wet betrekking heeft op de taken waarvoor de subsidie wordt verleend, machtigt geen van beide bepalingen de Koning om een of andere vorm van bijkomende subsidie in te stellen voor de OCMW's. Die bepalingen strekken het ontwerp derhalve niet tot rechtsgrond.

4.3. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 17 van de financiewet van 20 december 2019 'voor het begrotingsjaar 2020'. Die bepaling voorziet in voorlopige kredieten voor de maanden januari, februari en maart 2020. Hoewel een speciale bepaling uit de algemene uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert, gelezen in samenhang met artikel 48, derde lid, tweede zin, van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de Federale Staat', bij ontstentenis van een organieke wet rechtsgrond zou kunnen bieden voor een subsidie in een welbepaald begrotingsjaar, moet worden vastgesteld dat, enerzijds, het te dezen niet gaat om een speciale bepaling die de aard van de toelage preciseert en, anderzijds, de bepaling enkel slaat op de eerste drie maanden van het begrotingsjaar 2020. Artikel 17 van de genoemde financiewet kan derhalve evenmin rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

4.4. Blijkens het derde lid van de aanhef wordt ook nog rechtsgrond gezocht in de artikelen 121 tot 124 van de wet van 22 mei 2003. Deze bepalingen bevatten weliswaar een aantal machtigingen aan de Koning, maar die hebben uitsluitend betrekking op de aanwending en de terugvordering van de subsidies, terwijl het ontwerp louter een subsidie beoogt toe te kennen. De genoemde bepalingen strekken het ontwerp dus evenmin tot rechtsgrond.

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

5. Voor het te wijzigen koninklijk besluit van 13 mei 2020 werd, blijkens de aanhef ervan, mede rechtsgrond gezocht in de artikelen 2 en 5, § 1, 3°, van de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)'.[3] Voor zover nuttig, kan erop worden gewezen dat deze wetsbepalingen evenmin rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp, nu de machtigingen aan de Koning in die bepalingen overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van de voornoemde wet, hebben opgehouden uitwerking te hebben op 30 juni 2020.

Evenmin zou kunnen worden overwogen om voor de ontworpen regeling rechtsgrond te zoeken in artikel 4 van de wet van 27 oktober 2020 'tot wijziging van de artikelen 5 § 2 en 6 van het koninklijk besluit van 13 mei 2020 houdende het invoeren van een subsidie 'COVID-19' voor de doelgroep van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'. Die wetsbepaling machtigt de Koning immers om de bij die wet gewijzigde bepalingen van het koninklijk besluit van 13 mei 2020 – zijnde de artikelen 5 en 6 ervan – op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen, maar het ontwerp beoogt enkel artikel 4 van het betrokken koninklijk besluit te wijzigen en de bijlage bij dat koninklijk besluit te vervangen.

6. De conclusie uit wat voorafgaat is dat, tenzij er een specifiek begrotingsartikel in de algemene uitgavenbegroting 2021 zou kunnen worden aangewezen[4], zoals werd uiteengezet in opmerking 4.3, er voor de ontworpen regeling in de huidige stand van de wetgeving geen rechtsgrond is. In dat geval kan de beoogde regeling enkel doorgang vinden nadat alsnog door de wetgever is voorzien in een rechtsgrond of indien de wetgever met terugwerkende kracht de regeling in het koninklijk besluit van 13 mei 2020 met de beoogde aanpassingen overneemt. Om die reden onthoudt de afdeling Wetgeving zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

*

[3] Het ontwerp dat het koninklijk besluit van 13 mei 2020 is geworden, werd niet om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd. Over de maatregelen die zijn vervat in het betrokken koninklijk besluit werd, in afwijking van wat artikel 2, eerste lid, van de wet van 27 maart 2020 (II) voorschrijft, geen overleg gepleegd in de Ministerraad. Het koninklijk besluit zal bovendien overeenkomstig het bepaalde in artikel 7, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 (II), moeten worden geacht nooit uitwerking te hebben geacht indien het niet door de wetgever wordt bekrachtigd binnen de termijn van een jaar vanaf de inwerkingtreding ervan. Het koninklijk besluit van 13 mei 2020 heeft uitwerking gekregen met ingang van 1 april 2020. Gelet op deze vaststellingen lijkt, met het oog op de wettigheid van de in het koninklijk besluit van 13 mei 2020 vervatte maatregelen, op dat vlak in ieder geval een bijkomende tussenkomst van de wetgever noodzakelijk, benevens de wijzigingen die reeds in dat koninklijk besluit werden aangebracht bij de wet van 27 oktober 2020.

[4] In het advies dat de Inspectie van Financiën op 5 december 2020 heeft uitgebracht, wordt alvast enkel melding gemaakt van een interdepartementaal provisioneel krediet.

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

« door het feit dat er in het kader van de COVID-19 crisis via koninklijk besluit een enveloppe voorzien [is] voor bijkomende sociale hulp via de OCMW's aan mensen die financieel getroffen werden door de crisis. In deze enveloppe werd ook een bedrag voorzien voor de functioneringskosten van de OCMW's. Initieel was de duurtijd van de totale enveloppe beperkt tot eind 2020. Op parlementair initiatief werd deze duurtijd verlengd tot eind 2021.

Er werden echter, ondanks deze verlenging met een jaar, geen bijkomende middelen voorzien voor de functioneringskosten van de OCMW's. Deze situatie wordt op initiatief van de regering rechtgezet door middel van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, dat in werking treedt op 1 januari 2021.

De urgentie van deze adviesaanvraag is gemotiveerd door het feit dat deze subsidie zijn ingang moet vinden op 1 januari aanstaande opdat de OCMW's de continuïteit kunnen garanderen van het gebruik van de enveloppe en bijgevolg van de bijkomende steun die zij verlenen aan de burger » [1].

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de doubler le montant d'une partie du subside dit « subside COVID-19» aux CPAS qui est accordé pour la période du 1er avril 2020 au 31 décembre 2021 [2], et plus spécifiquement du subside pour les dépenses relatives aux frais de personnel, aux frais de fonctionnement et aux investissements en lien avec la réalisation des finalités pour lesquelles le subside COVID-19 peut être utilisé.

À cette fin, le montant qui est accordé pour ces dépenses à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 13 mai 2020 'portant création d'un subside 'COVID-19' à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale' est doublé (article 1er du projet). En outre, l'annexe de

[1] Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être inscrite dans le préambule de l'arrêté envisagé.

[2] Initialement, l'arrêté royal à modifier prévoyait que cette période courait jusqu'au 31 décembre 2020 mais cette période a été prolongée par la loi du 27 octobre 2020 'modifiant les articles 5 § 2 et 6 de l'arrêté royal du 13 mai 2020 portant création d'un subside 'COVID-19' à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale'.

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

cet arrêté royal qui fixe par CPAS tant les subventions concrètes pour les services que le montant de la subvention pour les frais de personnel est remplacée intégralement (article 2). Le dispositif en projet produit ses effets le 1er avril 2020 (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. En ce qui concerne le fondement juridique de l'arrêté en projet, les auteurs de ce dernier invoquent différentes dispositions légales qu'énumère le préambule du projet.

4.2. Le premier alinéa du préambule fait mention des articles 1er et 57, § 1er, de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale'. Bien que l'article 57, § 1er, de la loi sur les CPAS concerne les missions pour lesquelles le subside est accordé, aucune des deux dispositions n'habilitent le Roi à instaurer une quelconque forme de subside complémentaire pour les CPAS. Ces dispositions ne procurent donc pas de fondement juridique au projet.

4.3. Le deuxième alinéa du préambule vise l'article 17 de la loi de finances du 20 décembre 2019 'pour l'année budgétaire 2020'. Cette disposition prévoit des crédits provisoires pour les mois de janvier, février et mars 2020. Même si une disposition spéciale du budget général des dépenses précisant la nature de la subvention, combinée à l'article 48, alinéa 3, deuxième phrase, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral', pouvait, à défaut d'une loi organique, procurer le fondement juridique à un subside d'une année budgétaire précise, force est de constater que, d'une part, il ne s'agit en l'occurrence pas d'une disposition spéciale précisant la nature de la subvention et que, d'autre part, la disposition porte uniquement sur les trois premiers mois de l'année budgétaire 2020. Aussi l'article 17 de la loi de finances précitée ne peut-il lui non plus procurer de fondement juridique au projet.

4.4. Il ressort du troisième alinéa du préambule qu'un fondement juridique est en outre encore recherché dans les articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003. Si ces dispositions comportent certes un certain nombre d'habilitations au Roi, celles-ci concernent uniquement l'emploi et le remboursement des subsides, alors que le projet vise purement et simplement l'octroi d'un subside. Les dispositions précitées ne procurent donc pas non plus de fondement juridique au projet.

5. En ce qui concerne l'arrêté royal du 13 mai 2020 à modifier, il ressort de son préambule, qu'un fondement juridique est en outre recherché dans les articles 2 et 5, § 1er, 3°, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' [3]. Dans la mesure où cette observation est utile, on relèvera que ces

[3] Le projet devenu l'arrêté royal du 13 mai 2020, n'a pas été soumis pour avis à la section de législation. Par dérogation à ce que prescrit l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 27 mars 2020 (II), les mesures figurant dans l'arrêté royal concerné n'ont pas fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. En outre, conformément à l'article 7, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 (II), l'arrêté royal devra être réputé n'avoir jamais produit ses effets s'il n'est pas confirmé par le législateur dans le délai d'un an à compter de son entrée en vigueur. L'arrêté royal du 13 mai 2020 a produit ses effets le 1er avril 2020. Compte tenu de ces constatations et en vue de la légalité des mesures inscrites dans l'arrêté royal du 13 mai 2020, il semble qu'une intervention supplémentaire du législateur soit en tout cas nécessaire à ce niveau, en plus des modifications qui ont déjà été apportées à cet arrêté royal par la loi du 27 octobre 2020.

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡

dispositions légales ne sauraient non plus procurer de fondement juridique au projet, dès lors que les habilitations que confèrent au Roi ces dispositions conformément à l'article 7, alinéa 1er, de la loi précitée, ont cessé de produire leurs effets le 30 juin 2020.

Il ne pourrait pas non plus s'envisager de rechercher un fondement juridique pour le dispositif en projet dans l'article 4 de la loi du 27 octobre 2020 'modifiant les articles 5 § 2 et 6 de l'arrêté royal du 13 mai 2020 portant création d'un subside 'COVID-19' à destination des publics cibles des centres publics d'action sociale'. En effet, cette disposition légale habilite le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions de l'arrêté royal du 13 mai 2020 modifiées par ladite loi – à savoir, les articles 5 et 6 de celui-ci – mais le projet a uniquement pour objet de modifier l'article 4 de l'arrêté royal concerné et de remplacer son annexe.

6. Les considérations qui précèdent permettent de conclure qu'à moins de pouvoir désigner un article budgétaire spécifique du budget général des dépenses 2021 [4], ainsi que le relève l'observation formulée au point 4.3, le dispositif en projet est, dans l'état actuel de la législation, dépourvu de fondement juridique. Dans ce cas, ledit dispositif visé pourra uniquement se concrétiser après que le législateur aura prévu un fondement juridique ou s'il reproduit rétroactivement le dispositif dans l'arrêté royal du 13 mai 2020 avec les adaptations envisagées. Pour ces motifs, la section de législation renonce à poursuivre l'examen du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[4] L'avis donné le 5 décembre 2020 par l'Inspection des Finances fait en tout cas uniquement mention d'une provision interdépartementale.

‡LW-AHBVFECFE-GIGBFVT‡