



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.116/2
du 26 septembre 2022

advies 72.116/2
van 26 september 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les conditions d'octroi de
subsidies pour des activités
relatives à l'information et à la
sensibilisation à la
cybersécurité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
toekenningsvoorwaarden van
subsidies voor activiteiten rond
het informeren en
sensibiliseren op het vlak van
cyberbeveiliging'

Le 26 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions d'octroi de subsides pour des activités relatives à l'information et à la sensibilisation à la cybersécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Xavier MINY, 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 26 septembre 2022.

*

Op 26 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de toekenningsvoorwaarden van subsidies voor activiteiten rond het informeren en sensibiliseren op het vlak van cyberbeveiliging'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, Xavier MINY, 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 26 september 2022.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Conformément à l'article 6, 2^o, de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion',

« [...] sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget [...] les projets d'arrêté royal [...] :

[...]

2^o qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que le projet a fait l'objet d'un accord de la Secrétaire d'État au Budget.

Il appartiendra à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 10 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 122, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Il convient dès lors, à l'alinéa 1^{er}, de remplacer les mots « l'article 48, alinéa 3, ainsi que les articles 121 à 124 » par les mots « les articles 48, alinéa 3, et 122, alinéa 2 ».

2. Il y a lieu de placer les considérants après l'intégralité des visas des formalités obligatoires.

DISPOSITIF

Article 2

Il est prévu à l'article 1^{er} du projet que, dans les limites du budget visé à l'article 3, une subvention est octroyée

« à une ou des association(s) [...] pour des projets et activités relatifs à l'information et à la sensibilisation à la cybersécurité ou visant à améliorer le niveau de cybersécurité, en Belgique, dans le secteur privé, le secteur public, ainsi que le monde scientifique et académique, qui ont été réalisés ou sont prévus en Belgique du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022, selon les conditions établies [par l'arrêté en projet] ».

Or l'article 2, 1^o, du projet définit la notion d'activité par un contenu identique à ce que prescrit l'article 1^{er} précité de sorte qu'il se présente davantage comme une disposition à caractère normatif.

Partant, le 1^o de l'article 2 sera omis et les mots « les projets et » seront ajoutés aux autres dispositions de l'arrêté en projet lorsqu'elles visent la notion d'activités.

Article 4

Il convient de faire courir le délai d'introduction des demandes de subvention à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet plutôt qu'à celle de sa publication, même s'il résulte de l'article 11 qu'elles coïncident.

Article 6

Il est prévu que, si le montant visé à l'article 3 est insuffisant pour couvrir l'ensemble des demandes de subventions reçues, le montant total du subside sera distribué aux différentes associations candidates de manière proportionnée « au nombre des membres [de cette association] ».

Or la note présentée à l'Inspecteur des Finances indique que l'article 6 du projet prévoit une répartition du subside proportionnelle aux montants des dépenses admissibles et justifiées dans les demandes de subvention au motif que ce mécanisme permet que le budget total des subsides puisse être éventuellement (en fonction des candidatures) réparti proportionnellement entre plusieurs candidats en fonction du montant total des activités proposées et éligibles durant l'année 2022.

Outre que la pertinence du critère finalement retenu par le dispositif n'apparaît pas à première vue, cette différence d'approche doit pouvoir être expliquée.

L'article 6 sera revu à la lumière de l'observation.

Article 9

En raison de l'imprécision de leur contenu normatif, l'emploi de formules telles que « s'engage à remettre », utilisée à l'article 9, § 2, sera évité.

Les mots « s'engage à remettre » seront remplacés par le mot « remet ».

Article 10

L'article 10, alinéa 2, selon lequel « [t]oute subvention non justifiée devra être remboursée », doit être omis.

En effet, en vertu des articles 121, alinéa 3, et 123 de la loi du 22 mai 2003, tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'emploi des sommes reçues à moins que la loi ne l'en dispense et, à défaut, il est tenu de la rembourser.

OBSERVATION FINALE

Dans un texte normatif, il convient d'éviter d'utiliser des mots tels que « devoir », « devoir impérativement » ou « falloir » dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans les dispositions normatives proprement dites.

La formulation du texte du projet, lorsqu'il y a lieu, sera adaptée en conséquence.

*

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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’ bepaalt het volgende:

“(…) worden aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting voorgelegd: (...) de ontwerpen van koninklijk besluit (...):

(...)

2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan”.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, blijkt niet dat het ontwerp door de staatssecretaris voor Begroting akkoord is bevonden.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaande vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Artikel 10 van het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 122, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

In het eerste lid dienen de woorden “artikel 48, derde lid, en de artikelen 121 tot 124” dan ook te worden vervangen door de woorden “de artikelen 48, derde lid, en 122, tweede lid”.

2. De overwegingen dienen pas na alle aanhefverwijzingen naar de verplichte vormvereisten te worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat binnen de grenzen van het budget, bedoeld in artikel 3, een subsidie wordt verleend

“aan een of meer verenigingen voor projecten en activiteiten rond het informeren en sensibiliseren op het vlak van cyberbeveiliging of ter verbetering van het cyberbeveiligingsniveau, in België, in de privésector, de openbare sector en in de wetenschappelijke en academische wereld, die in België zijn uitgevoerd of gepland van 1 januari tot 31 december 2022, volgens de [in het ontworpen besluit] bepaalde voorwaarden”.

Artikel 2, 1°, van het ontwerp definieert het begrip “activiteit” echter in dezelfde bewoordingen als hetgeen in artikel 1 wordt voorgeschreven, zodat het eerder een normatieve bepaling lijkt.

Punt 1° van artikel 2 moet bijgevolg worden weggelaten, en in de andere bepalingen van het ontworpen besluit moeten de woorden “de activiteiten” worden vervangen door de woorden “de projecten en activiteiten”.

Artikel 4

De termijn voor het indienen van de subsidieaanvragen dient in te gaan op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit in plaats van op de datum van de bekendmaking ervan, ook al vloeit uit artikel 11 voort dat die beide tijdstippen samenvallen.

Artikel 6

Er wordt bepaald dat, ingeval het in artikel 3 bedoelde bedrag niet volstaat om alle ontvangen subsidieaanvragen die voldoen aan de voorwaarden van dit besluit te dekken, het totale bedrag van de subsidie wordt verdeeld over de verschillende verenigingen die een aanvraag hebben ingediend, in verhouding “tot het aantal leden [van die vereniging]”.

Volgens de nota die aan de inspecteur van Financiën is voorgelegd, voorziet artikel 6 van het ontwerp echter in een verdeling van de subsidie in verhouding tot de bedragen van de uitgaven die aanvaardbaar zijn en in de subsidieaanvragen worden verantwoord, omdat met die regeling het totale budget van de subsidies eventueel (in functie van de kandidaturen) proportioneel kan worden verdeeld tussen meerdere kandidaten in functie van het totale bedrag van de activiteiten die in de loop van 2022 worden voorgesteld en in aanmerking komen.

Die verschillende benadering moet men kunnen verklaren, nog los van het feit dat de relevantie van het criterium dat in het dispositief uiteindelijk wordt gehanteerd, niet meteen duidelijk is.

Artikel 6 moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 9

De normatieve strekking van formuleringen als “verbindt (...) zich ertoe (...) te bezorgen”, gebruikt in artikel 9, § 2, is onduidelijk. Dergelijke formuleringen zijn dus te mijden.

De woorden “verbindt (...) zich ertoe (...) te bezorgen” moeten worden vervangen door het woord “bezorgt”.

Artikel 10

Artikel 10, tweede lid, luidens welk “[i]edere niet verantwoorde subsidie moet worden terugbetaald”, moet worden weggelaten.

Krachtens de artikelen 121, derde lid, en 123 van de wet van 22 mei 2003 moet iedere begunstigde van een subsidie de aanwending van de ontvangen bedragen immers verantwoorden, tenzij de wet hem daarvan vrijstelt; zoniet moet hij de subsidie terugbetalen.

SLOTOPMERKING

Woorden als “moeten”, “verplicht moeten” of “dienen te”, zijn te mijden in een normatieve tekst, aangezien de verplichting al vervat is in de eigenlijke normatieve bepalingen.

De tekst van het ontwerp moet in voorkomend geval dienovereenkomstig worden geherformuleerd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT