13 07. 1976
Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 10 mai 1976, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur l'octroi de subsides de l'Etat pour les investissements et les frais de premier établissement réalisés par les administrations autonomes subordonnées, les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique", a donné le 15 juin 1976, l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e mei 1976 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op het verlenen van Rijkstoelagen voor investeringen en kosten van eerste inrichting verwezenlijkt door lagere autonome besturen, verenigingen zonder winstdoel en instellingen van openbaar nut", heeft de 15e juni 1976 het volgend advies gegeven :

9 JUIL. 1976

Le projet de loi tend à établir des règles relatives à l'octroi de certains "subsides" de l'Etat.

Encore que l'emploi du mot "subsides" soit parfaitement correct pour désigner les aides en numéraire que l'Etat accorde à fonds perdu, il serait préférable d'utiliser le terme "subvention" qui est le seul vocable retenu par l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. Il ne faudrait pas que l'utilisation du mot "subside" conduise à prétendre que l'arrêté royal n° 5 n'est pas applicable aux interventions financières de l'Etat qui sont dénommées "subsides".

*

* *

L'intitulé du projet de loi devrait être plus court de manière à faciliter les citations et les références futures.

Article 1er.

I. De la manière dont le texte est rédigé, la future loi aurait un caractère supplétif général et pourrait régler l'octroi de subventions qu'elle prévoit, même en des matières qui relèvent de la compétence des conseils culturels, ce qui serait contraire à l'article 59bis de la Constitution et ce qui n'est d'ailleurs pas l'intention du Gouvernement.

II. Le Conseil d'Etat constate que les établissements publics ne sont pas compris dans l'énumération de l'article 1er du projet, qui revêt un caractère limitatif.

.../...

III. Si le Gouvernement n'a pas l'intention d'exclure certains établissements d'utilité publique qui ont reçu une personnalité juridique par des lois spéciales et non conformément à la loi du 27 juin 1921, la référence à cette dernière loi devrait être supprimée.

Article 2.

Selon cet article "les ministres sont autorisés à octroyer des subsides aux institutions et ...".

Cette habilitation ne doit pas être prévue dans le projet de loi mais devrait figurer dans l'arrêté royal d'exécution qui sera pris ultérieurement. En effet, dès que le législateur a voté les crédits destinés à être distribués sous forme de subventions et qu'il a éventuellement déterminé les bénéficiaires et les conditions mises à l'octroi de celles-ci, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de prendre les décisions individuelles d'attribution.

Si, au sein du pouvoir exécutif, il importe de confier à chaque ministre intéressé le soin de prendre les décisions individuelles d'attribution, c'est au Roi qu'il appartient de régler pareille habilitation de pouvoir.

Dès lors, l'article 2 du projet de loi doit être omis.

Article 3.

Cet article tend à donner aux ministres compétents pour accorder des subsides le pouvoir de fixer "par voie de règlement et dans les limites déterminées par le Roi, les conditions auxquelles il doit être satisfait pour l'obtention des subsides ...".

Le pouvoir de prendre les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois appartient au Roi en vertu de l'article 67 de la Constitution. Il est dès lors plus conforme aux principes de notre droit que le pouvoir réglementaire des ministres procède d'une délégation du Roi, spécialement autorisée par la loi, plutôt que d'être le fruit d'une attribution législative directe.

Cette manière de procéder s'impose d'autant plus dans le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat que ce projet prévoit l'attribution d'un pouvoir réglementaire au Roi, en conformité avec l'article 78 de la Constitution.

Article 4.

Le paragraphe 2 prévoit que "le gouverneur de province territorialement compétent en fonction du lieu d'exécution ... se prononce ...".

Ce texte gagnerait en précision s'il était rédigé par analogie aux dispositions du Code de la T.V.A., en se référant au lieu où la livraison des biens ou des services doit être exécutée.

*

* *

Selon l'exposé des motifs, l'intention du Gouvernement est de donner à la notification de l'approbation ministérielle la valeur d'une promesse d'octroi de la subvention, promesse de principe dans le cas d'un avant-projet et promesse ferme dans le cas d'approbation du projet définitif.

.../...

Cette conséquence devrait apparaître dans la loi elle-même plutôt que dans l'arrêté royal d'exécution.

*

* *

Il serait utile que le projet détermine à partir de quelle approbation ou de quelle promesse naît le droit subjectif au paiement de la subvention, de manière à rendre plus aisée la détermination de la juridiction éventuellement appelée à trancher les conflits qui pourraient s'élever.

Article 5.

Cet article prévoit une procédure d'approbation tacite aux différents stades de l'examen du dossier.

On observe à cet égard que cette approbation tacite ne joue pas pour le contrôle d'opportunité des avant-projets, exercé par le Ministre.

Cette restriction pourrait énerver l'efficacité du système de l'approbation prévue par le projet.

Par ailleurs, cet article prévoit l'approbation tacite des projets après l'expiration d'un délai de 90 jours à dater de leur réception.

Il serait préférable de substituer un délai de trois mois à celui de nonante jours, le premier étant plus aisé à computer tandis que le second requiert une certaine attention en fonction des mois de 28, 29 et 31 jours.

.../...

Le projet appelle, en outre, quelques observations de forme qui ne nécessitent aucun commentaire et dont il a été tenu compte dans le texte proposé ci-après :

"PROJET DE LOI D'INTERET SUR LES SUBVENTIONS DE L'ETAT A CERTAINS INVESTISSEMENTS D'INTERET PUBLIC.

BAUDOUIN, Roi des Belges.

... (comme au projet) ...

Article 1er.-

Dans la mesure où la matière n'est pas spécialement réglée par ou en exécution d'une loi ou n'est pas de la compétence d'un conseil culturel, la présente loi est applicable à l'octroi des subventions de l'Etat pour les investissements d'intérêt public et les frais de premier établissement réalisés par :

1° les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique, dotés de la personnalité juridique en application de la loi du 27 juin 1921;

2° les fabriques d'église et les autres personnes juridiques qui gèrent des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus;

3° les séminaires diocésains ou interdiocésains;

4° les polders et les wateringues;

5° Les sociétés de développement régional;

.../...

6° les personnes publiques suivantes :

a) les provinces;
b) les agglomérations et les fédérations de communes;
c) les communes;
d) les associations de communes;
e) les commissions d'assistance publique.

Au sens de la présente loi, les subventions comprennent les engagements de payer à l'échéance l'intérêt et le remboursement des prêts consentis par le Crédit communal de Belgique en lieu et place des subventions lorsque ces engagements ont été autorisés par la loi.

Article 2.-

Le Roi détermine les conditions, limites et règles de procédure auxquelles est soumis l'octroi des subventions.

Il peut déléguer aux ministres, chacun en ce qui le concerne, le règlement de tout ou partie des objets suivants :

1° la détermination des travaux susceptibles d'être subventionnés;

2° la détermination des allocataires admissibles compte tenu de la nature des investissements projetés;

3° la destination ou l'usage des biens qui peuvent faire l'objet d'une subvention;

4° la procédure à suivre pour la conclusion des contrats relatifs à l'achat, la construction ou la mise en fabrication de ces biens;

.../...

5° le contenu et la forme de l'avant-projet d'investissement et ceux du projet définitif;

6° les plans types et les cahiers des charges types.

Article 3.-

§ 1er. Les avant-projets d'investissements et de premier établissement doivent être approuvés par les autorités de tutelle de la personne publique ou de l'organisme qui demande la subvention. Cette approbation porte :

a) sur la valeur technique du projet;

b) sur la légalité des décisions prises par le demandeur et la régularité de la procédure;

c) sur l'appréciation de la capacité financière du demandeur au regard du projet et des charges éventuelles d'exploitation.

Lorsque la personne juridique qui demande une subvention n'est pas placée sous tutelle administrative, ou lorsque l'opération pour laquelle elle demande une subvention n'est pas soumise à tutelle, l'approbation prévue à l'alinéa 1er est donnée par le gouverneur de la province où la livraison des biens ou des services doit être exécutée.

§ 2. Lorsque l'autorité de tutelle ou le gouverneur estime que ses services ne peuvent valablement apprécier la valeur technique d'un avant-projet, celui-ci est soumis à l'administration désignée par le ministre qui est compétent pour accorder la subvention.

Il en est de même lorsque ce ministre ou son délégué le décide.

.../...

§ 3. L'avant-projet est ensuite soumis à l'approbation du ministre. La notification de l'approbation au demandeur emporte la promesse de principe de l'octroi de la subvention.

Article 4.-

Les projets définitifs sont soumis à la même procédure d'approbation que celle qui est prévue à l'article 3 pour les avant-projets.

Toutefois, la notification au demandeur de l'approbation du projet définitif par le ministre emporte la promesse ferme de l'octroi de la subvention.

Article 5.-

§ 1er. Les avant-projets et les projets définitifs à l'égard desquels les autorités de tutelle ou le gouverneur de la province n'a pas, dans le délai de trois mois à partir de la réception du dossier complet, pris la décision prévue aux articles 3, § 1er, ou 4, sont considérés comme approuvés par ces autorités.

Ce délai est porté à quatre mois lorsque l'examen de la valeur technique de l'avant-projet ou du projet définitif, se fait en application de l'article 3, § 2.

§ 2. Sont considérés comme approuvés les projets définitifs sur lesquels le ministre n'a pas statué dans les trois mois à partir de la réception du dossier.

Dans ce cas, la promesse ferme de l'octroi de la subvention fait l'objet d'une décision constatant l'expiration du délai.

.../...

§ 3. L'autorité de tutelle, le gouverneur et le ministre peuvent toutefois, par décision motivée prise avant l'expiration du délai, prolonger une seule fois celui-ci pour un terme égal ou inférieur à sa durée.

Article 6.-

Ne suffisent pas à conférer un droit subjectif à la subvention :

1° le fait de se conformer aux conditions prévues par la loi, le budget ou les règlements;

2° la promesse de principe de l'octroi d'une subvention.

La promesse ferme de l'octroi d'une subvention confère un droit subjectif au paiement de celle-ci lorsque toutes les conditions fixées ont été remplies et que les crédits ou autorisations d'engagement prévus par la loi ou le budget sont disponibles.

Article 7.-

... (article 6 du projet du Gouvernement) ...

Article 8.-

L'arrêté-loi du 31 août 1945 concernant les travaux des administrations subordonnées est abrogé".

Het wetsontwerp bedoelt regelen te stellen in verband met het verlenen van sommige "Rijkstoelagen".

Ofschoon het Franse "subsides" juist gebruikt is ter aanduiding van de geldelijke hulp welke de Staat kosteloos verstrekt, ware het verkieslijk te werken met de term "subvention", de enige die gebruikt is in het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen. Als men nu het woord "subside" gaat gebruiken, zou wel eens kunnen worden beweerd dat het koninklijk besluit nr. 5 geen toepassing vindt op de financiële Staatsbijdragen die in het Frans "subsides" worden genoemd.

*

* *

Het opschrift van het wetsontwerp zou korter moeten zijn om later citaten en verwijzingen te vergemakkelijken.

Artikel 1.

I. Zoals de tekst is geredigeerd, zou de toekomstige wet een algemeen aanvullend karakter hebben en zou het verlenen van de erin bedoelde toelagen kunnen

regelen zelfs in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de cultuurraden behoren, hetgeen in strijd zou zijn met artikel 59bis van de Grondwet en trouwens niet in de bedoeling van de Regering ligt.

II. De Raad van State constateert dat de openbare instellingen niet voorkomen in de opsomming van artikel 1 van het ontwerp, dat een beperkend karakter heeft.

III. Ligt het niet in de bedoeling van de Regering sommige instellingen van openbaar nut uit te sluiten die rechtspersoonlijkheid hebben gekregen uit kracht van bijzondere wetten en niet overeenkomstig de wet van 27 juni 1921, dan dient de verwijzing naar laatstgenoemde wet te vervallen.

Artikel 2.

Volgens dit artikel "zijn de ministers ertoe gemachtigd aan de ... instellingen subsidies te verlenen".

Die machtiging hoeft niet te worden verleend in het wetsontwerp maar wel in het koninklijk uitvoeringsbesluit dat later zal worden vastgesteld. Zodra immers de wetgever de kredieten heeft goedgekeurd die in de vorm van toelagen zullen worden verdeeld, en zodra hij eventueel zal hebben bepaald aan wie en onder welke voorwaarden zij

.../...

zullen worden verleend, is het zaak van de uitvoerende macht de individuele toekenningsbeslissingen te nemen.

Waar binnen de uitvoerende macht aan elke betrokken minister de zorg moet worden gelaten om de individuele toekenningsbeslissingen te nemen, is het zaak van de Koning zodanige opdracht van bevoegdheid te regelen.

Artikel 2 van het wetsontwerp moet derhalve vervallen.

Artikel 3.

Dit artikel wil aan de ministers die bevoegd zijn om toelagen te verlenen, ook de bevoegdheid geven om "bij wijze van reglement, binnen de perken door de Koning vastgesteld, de voorwaarden te bepalen waaraan moet worden voldaan voor het bekomen van de toelagen ...".

De bevoegdheid om de voor de uitvoering van de wetten nodige besluiten te nemen, berust bij de Koning krachtens artikel 67 van de Grondwet. Het strookt derhalve meer met de beginselen van ons recht, dat de verordeningsbevoegdheid van de ministers volgt uit een speciaal door de wet toegestane opdracht van bevoegdheid door de Koning, dan dat zij rechtstreeks door de wet wordt verleend.

.../...

Deze werkwijze is in het aan de Raad van State voor advies voorgelegde wetsontwerp des te meer aangewezen daar dit ontwerp aan de Koning een verordeningsbevoegdheid toekent in overeenstemming met artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 4.

Paragraaf 2 bepaalt dat "de gouverneur van de provincie die territoriaal bevoegd is voor de plaats van uitvoering ... zich ... uitspreekt ...".

Deze tekst zou duidelijker zijn indien hij werd geredigeerd naar analogie van de bepalingen van het Wetboek van de B.T.W. en zou verwijzen naar de plaats waar de goederen worden geleverd of de diensten worden verricht.

*
* *

Volgens de memorie van toelichting ligt het in de bedoeling van de Regering aan de kennisgeving van de ministeriële goedkeuring de waarde te geven van een belofte dat de toelage zal worden verleend, een principiële belofte voor een voorontwerp en een vaste belofte bij goedkeuring van het definitieve ontwerp.

.../...

Dit zou in de wet zelf, eerder dan in het koninklijk uitvoeringsbesluit, tot uiting moeten komen.

*
* *

Het ware nuttig in het ontwerp te bepalen vanaf welke goedkeuring of vanaf welke belofte het subjectief recht op uitbetaling van de toelage ontstaat, opdat gemakkelijker kan worden uitgemaakt welk rechtscollege eventuele conflicten zou moeten beslechten.

Artikel 5.

Dit artikel voorziet in een procedure van stilzwijgende goedkeuring in de verschillende stadia van het onderzoek van het dossier.

In dit opzicht moge worden opgemerkt dat die stilzwijgende goedkeuring niet slaat op de door de minister uitgeoefende controle in verband met de opportuniteit van de voorontwerpen.

Deze beperking zou de doeltreffendheid van de in het ontwerp bepaalde goedkeuringsregeling kunnen ondermijnen.

Ook voorziet dit artikel in de stilzwijgende goedkeuring van de ontwerpen na het verstrijken van een termijn van negentig dagen na ontvangst ervan.

.../...

Het ware verkieslijk een termijn van drie maanden in de plaats te stellen van die van negentig dagen; met de eerste termijn kan gemakkelijker worden gerekend dan met de tweede, die enige aandacht vergt omdat er ook maanden met 28, 29 en 31 dagen zijn.

Bij het ontwerp zijn bovendien enkele opmerkingen te maken die alleen de vorm betreffen; zij behoeven geen commentaar en zijn in de hierna voorgestelde tekst verwerkt :

"ONTWERP VAN WET OP DE RIJKSTOELAGEN VOOR SOMMIGE INVESTERINGEN VAN OPENBAAR NUT.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

... (zoals in het ontwerp) ...

Artikel 1.-

Voor zover voor deze aangelegenheid geen bijzondere regeling is getroffen door of ter uitvoering van een wet of een cultuurraad daarvoor niet bevoegd is, is deze wet van toepassing op het verlenen van Rijkstoelagen voor de investeringen van openbaar nut en de kosten van eerste inrichting verwezenlijkt door :

.../...

1° verenigingen zonder winstoogmerk en instellingen van openbaar nut die rechtspersoonlijkheid hebben krachtens de wet van 27 juni 1921;

2° kerkfabrieken en andere rechtspersonen die de voor de uitoefening van de erkende erediensten nodige onroerende goederen beheren;

3° diocesane of interdiocesane seminaries;

4° polders en wateringen;

5° gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen;

6° volgende overheidspersonen :

a) provincies;
b) agglomeraties en federaties van gemeenten;
c) gemeenten;
d) verenigingen van gemeenten;
e) commissies van openbare onderstand.

In de zin van deze wet omvatten de toelagen de verbintenis om op de vervaldag de interest en de aflossing te betalen van de leningen die door het Gemeentekrediet van België worden toegestaan in plaats van de toelagen, wanneer die verbintenissen door de wet zijn toegestaan.

.../...

Artikel 2.-

De Koning bepaalt de voorwaarden, de grenzen en de procedureregelen waaraan het verlenen van de toelagen onderworpen is.

Hij kan aan de ministers, ieder wat hem betreft, de bevoegdheid opdragen om de volgende aangelegenheden geheel of gedeeltelijk te regelen :

1° het bepalen van de voor toelage in aanmerking komende werken;

2° het bepalen van de toelagetrekkers die in aanmerking kunnen komen met inachtneming van de aard van de geplande investeringen;

3° de bestemming of het gebruik van de goederen waarvoor een toelage kan worden verleend;

4° de procedure die moet worden gevolgd voor het sluiten van de overeenkomsten betreffende het aankopen, het bouwen of het aanmaken van die goederen;

5° de inhoud en de vorm van het voorontwerp van investering en de inhoud en de vorm van het definitieve ontwerp;

6° de typeplannen en de typebestekken.

.../...

Artikel 3.-

§ 1. De voorontwerpen van investering en eerste inrichting moeten worden goedgekeurd door de overheden die het toezicht hebben op de overheidspersoon of op de instellingen die de toelage vragen. Die goedkeuring heeft betrekking op :

a) de technische waarde van het ontwerp;

b) de wettigheid van de door de aanvrager genomen beslissingen en de regelmatigheid van de procedure;

c) de beoordeling van de financiële mogelijkheden van de aanvrager ten aanzien van het ontwerp en van de eventuele exploitatielasten.

Wanneer de rechtspersoon die een toelage vraagt niet onder administratief toezicht staat of wanneer de verrichting waarvoor hij een toelage vraagt niet aan toezicht onderworpen is, wordt de in het eerste lid bedoelde goedkeuring verleend door de gouverneur van de provincie waar de goederen geleverd of de diensten verricht moeten worden.

§ 2. Wanneer de toezichthoudende overheid of de gouverneur oordelen dat hun diensten niet bij machte zijn om zich uit te spreken over de technische waarde van een voorontwerp, wordt dit voorgelegd aan het bestuur, aangewezen door de minister die bevoegd is om de toelage te verlenen.

.../...

Hetzelfde geldt ook wanneer die minister of zijn gemachtigde aldus beschikt.

§ 3. Het voorontwerp wordt vervolgens ter goedkeuring aan de minister voorgelegd. De kennisgeving van de goedkeuring aan de aanvrager sluit de principiële belofte in dat de toelage zal worden verleend.

Artikel 4.-

De definitieve ontwerpen zijn onderworpen aan dezelfde goedkeuringsprocedure als in artikel 3 voor de voorontwerpen is voorgeschreven.

De kennisgeving aan de aanvrager van de goedkeuring van het definitieve ontwerp door de minister sluit echter de vaste belofte in dat de toelage zal worden verleend.

Artikel 5.-

§ 1. De voorontwerpen en de definitieve ontwerpen waarvoor de toezichthoudende overheden of de provinciegouverneur binnen drie maanden na ontvangst van het volledige dossier de in de artikelen 3, § 1, of 4 bedoelde beslissing niet heeft genomen, worden geacht door die overheden te zijn goedgekeurd.

.../...

Die termijn wordt op vier maanden gebracht wanneer het voorontwerp of het definitieve ontwerp op zijn technische waarde wordt onderzocht overeenkomstig artikel 3, § 2.

§ 2. De definitieve ontwerpen waarover de minister niet heeft beslist binnen drie maanden na ontvangst van het dossier, worden geacht te zijn goedgekeurd.

In dat geval wordt de vaste belofte dat de toelage zal worden verleend, neergelegd in een beslissing die vaststelt dat de termijn verstreken is.

§ 3. De toezichthoudende overheid, de gouverneur en de minister kunnen echter bij een met redenen omklede beslissing, genomen vóór het verstrijken van de termijn, die termijn eenmaal voor een gelijke of kortere tijd verlengen.

Artikel 6.-

Tot het verkrijgen van een subjectief recht op de toelage kunnen niet volstaan :

1° het feit zich te gedragen naar de voorwaarden bepaald in de wet, de begroting of de verordeningen;

2° de principiële belofte dat een toelage zal worden verleend.

.../...

De vaste belofte dat een toelage zal worden verleend, doet een subjectief recht op betaling van die toelage ontstaan wanneer alle gestelde voorwaarden vervuld zijn en de in de wet of de begroting bepaalde kredieten of vastleggingsmachtigingen beschikbaar zijn.

Artikel 7.-

... (artikel 6 van het Regeringsontwerp) ...

Artikel 8.-

De besluitwet van 31 augustus 1945 betreffende de werken der ondergeschikte besturen wordt opgeheven".

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.