Frans... Overgemaakt aan de R...

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 29 décembre 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions", a donné le 18 janvier 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 29e december 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van sommige toelagen", heeft de 18e januari 1983 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Ainsi que l'annonce son intitulé, la loi en projet a pour objet d'instaurer et d'organiser un contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions.

Ce n'est pas le premier avant-projet de loi ayant un tel objet que le Conseil d'Etat, section de législation, est amené à examiner. Dans son avis L. 13.157/2 du 24 octobre 1978, il a formulé un certain nombre d'observations dont le présent avant-projet paraît avoir tenu compte dans une large mesure.

Dans le présent avis, le Conseil d'Etat pourra donc borner ses observations aux dispositions qui s'écartent des suggestions qu'il avait formulées sans que l'exposé des motifs permette de déterminer pourquoi.

Article ler.

Suivant cette disposition :

"La présente loi s'applique :

1° aux provinces, aux communes, aux établissements d'intérêt provincial ou communal dotés de la personnalité juridique, aux agglomérations et fédérations de communes, aux commissions de la culture, aux associations de provinces et aux associations de communes;

2° aux personnes morales et physiques subventionnées directement ou indirectement par l'un des dispensateurs visés au 1°".

.../...

Dans l'avis auquel il vient d'être fait référence, le Conseil d'Etat avait fait observer que le champ d'application d'une loi ayant pour objet le contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions devait se garder de tout double emploi comme de toute solution de continuité avec les champs d'application, d'une part, de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions (allouées à charge de l'Etat) et, d'autre part, de la loi du 20 février 1978 sur les subventions de l'Etat à certains investissements d'intérêt public.

A cette fin, le texte suivant avait été proposé :

"Article ler.-

La présente loi s'applique à toute subvention accordée par :

1° les personnes morales de droit public;

2° les personnes morales ou physiques subventionnées directement ou indirectement par une personne morale de droit public.

La présente loi n'est toutefois pas applicable aux subventions soumises aux dispositions de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, ou aux dispositions de la loi du 20 février 1978 sur les subventions de l'Etat à certains investissements d'intérêt public".

De toute façon, tel qu'il est rédigé, l'article ler crée une certaine équivoque quant au champ d'application de la loi en projet. Celle-ci s'applique bien plus directement soit aux subventions, soit aux bénéficiaires de ces subventions, qu'aux dispensateurs de celles-ci.

Le texte devrait donc être revu.

.../...

Article 2.

La fin de la disposition correspondrait mieux aux intentions du Gouvernement, telles qu'elles ressortent de l'exposé des motifs, si elle était rédigée de la manière suivante :

" ... aux fins pour lesquelles elle a été octroyée et, à moins d'en être dispensé par la loi ou en vertu de celle-ci, doit justifier son emploi".

Article 3.

Cette disposition serait mieux à sa place soit dans l'article ler, soit immédiatement après celui-ci.

Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement entend donner au terme de "subvention" un sens large.

Cette intention serait mieux exprimée dans la rédaction que le Conseil d'Etat avait proposée dans son avis L. 13.157/2 :

> "Par subvention, il y a lieu d'entendre, au sens de la présente loi, toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyé en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général, à l'exclusion toutefois des prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs oeuvres".

Cette rédaction permettrait d'omettre l'article 9, § 2.

Article 4.

Il y a lieu d'écrire "s'il échet" et non "s'il y échet" dans le texte français.

Article 5.

Au paragraphe 2, il est prévu que les personnes morales qui demandent une subvention doivent joindre à leur demande leur bilan et comptes ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière. Les budgets ne sont pas mentionnés. On peut se demander si cette omission est intentionnelle.

Article 7.

Il n'est pas d'usage d'insérer un alinéa à l'intérieur de la subdivision numérotée d'un autre alinéa, car ce procédé crée des difficultés de référence.

Il conviendrait donc de faire un alinéa 2 de la phrase suivante :

"Toutefois, dans le cas prévu à l'alinéa ler, 2°, le bénéficiaire ne doit restituer que la partie de la subvention qui n'est pas justifiée;".

L'actuel alinéa 2 deviendrait de ce fait l'alinéa 3.

.../...

Article 9.

Le Conseil d'Etat croit devoir faire observer que l'article ne contient aucune disposition comparable à l'article 6.4 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si une telle disposition ne serait pas utile.

Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 9, il convient de se reporter à l'observation faite sous l'article 3.

Article 10.

Suivant cette disposition :

"La présente loi est applicable aux subventions payées à partir du 1er janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle elle aura été publiée au Moniteur belge, sans égard à la date de l'octroi ou de la promesse de ces subventions".

Commentant cet article, l'exposé des motifs s'exprime comme suit :

"Le but de cette disposition est d'uniformiser, dès l'entrée en vigueur de la loi, le régime juridique applicable à toutes les subventions, sans remettre cependant en question les effets passés des contrats qui seraient toujours en cours à cette époque; il n'entre, en effet, nullement dans les intentions du Gouvernement de donner un caractère rétroactif à cette loi.

.../...

Cet article, en tant qu'il rend ainsi la loi immédiatement applicable notamment aux conventions en cours à la date de son entrée en vigueur, déroge à l'un des principes de l'application de la loi dans le temps qui veut que les contrats nés sous l'empire d'une loi ancienne restent soumis à cette loi, même s'ils sont appelés à développer leurs effets sous l'empire de la loi nouvelle.

Il est clair toutefois que seuls les effets futurs des contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi seront régis par celle-ci.

A cette fin, les conventions avenues précédemment devront être adaptées, le cas échéant, afin de respecter les dispositions de la présente loi".

Ce commentaire n'est pas en concordance avec le texte de l'article et il manque, d'ailleurs, lui-même de cohérence, puisque si les conventions avenues précédemment doivent être adaptées, c'est que la loi ne s'applique pas d'office auxdites conventions.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De ontworpen wet beoogt naar luid van haar opschrift het instellen en organiseren van een controle op de toekenning en op de aanwending van sommige toelagen.

Het is niet het eerste voorontwerp van wet met een dergelijk doel dat de Raad van State, afdeling wetgeving, te onderzoeken krijgt. In zijn advies L. 13.157/2 van 24 oktober 1978 heeft hij een aantal opmerkingen gemaakt waarmee het onderhavige voorontwerp blijkbaar in ruime mate rekening heeft gehouden .

De Raad van State kan in het onderhavige advies zijn opmerkingen dus beperken tot de bepalingen die van de door de Raad geformuleerde voorstellen afwijken zonder dat uit de memorie van toelichting valt af te leiden waarom.

Artikel 1.

De bepaling luidt als volgt :

"Deze wet is van toepassing op :

1° de provincies, de gemeenten, de instellingen van provinciaal of gemeentelijk belang die rechtspersoonlijkheid bezitten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de commissies voor de cultuur, de verenigingen van provincies en de verenigingen van gemeenten;

2° de rechtstreeks of onrechtstreeks door een van de in 1° bedoelde verstrekkers gesubsidieerde rechtspersonen of natuurlijke personen".

.../...

In het advies waarnaar zoëven is verwezen, had de Raad van State opgemerkt dat de werkingssfeer van een wet die de controle op de toekenning en op de aanwending van sommige toelagen tot doel heeft, zo moet zijn bepaald dat ze niet doubleert en dat ze geen hiaat vertoont met de werkingssfeer van enerzijds het koninklijk besluit nr 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen (die ten laste van de Staat worden toegekend) en anderzijds de wet van 20 februari 1978 op de rijkstoelagen voor sommige investeringen van openbaar nut.

Daartoe was de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 1.-

Deze wet is van toepassing op elke toelage verleend door :

1° publiekrechtelijke rechtspersonen;

2° rechtstreeks of onrechtstreeks door een publiekrechtelijke rechtspersoon gesubsidieerde rechtspersonen of natuurlijke personen.

Deze wet is echter niet van toepassing op de toelagen die onderworpen zijn aan het bepaalde in het koninklijk besluit nr 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen, of aan het bepaalde in de wet van 20 februari 1978 op de rijkstoelagen voor sommige investeringen van openbaar nut".

Hoe dan ook, artikel 1 doet zoals het thans is geredigeerd een zekere dubbelzinnigheid ontstaan wat de werkingssfeer van de ontwerp-wet betreft. Deze is veel directer hetzij op de toelagen hetzij op de trekkers ervan toepasselijk, dan op de verstrekkers van die toelagen.

De tekst zou dus herzien moeten worden.

.../...

Artikel 2.

Het slot van de bepaling zou beter beantwoorden aan de bedoeling van de Regering zoals die uit de memorie van toelichting blijkt, als het in dezer voege zou zijn gesteld :

"... voor het doel waarvoor zij is toegekend en moet, tenzij hij er door of krachtens de wet van vrijgesteld is, het gebruik ervan rechtvaardigen".

Artikel 3.

Deze bepaling zou beter op haar plaats zijn ofwel in artikel 1, ofwel onmiddellijk erna.

Volgens de memorie van toelichting beoogt de Regering een ruime betekenis aan het woord "toelage" te geven.

Die bedoeling zou beter tot uitdrukking komen in de formulering die de Raad van State in zijn advies L. 13.157/2 had voorgesteld :

> "Onder toelage in de zin van deze wet dient te worden verstaan elke tegemoetkoming, elk voordeel of elke hulp, ongeacht de vorm of de benaming ervan, met inbegrip van de zonder interest verleende terugvorderbare voorschotten, toegekend ter bevordering van voor het algemeen belang dienstige activiteiten, maar met uitsluiting van de prijzen die aan geleerden en kunstenaars voor hun werken worden verleend".

Die formulering zou het mogelijk maken artikel 9, § 2, weg te laten.

.../...

Artikel 4.

In de Franse tekst leze men : "s'il échet" en niet : "s'il y échet".

Artikel 5.

In paragraaf 2 wordt voorgeschreven dat rechtspersonen die een toelage aanvragen hun balans en hun rekeningen alsook een verslag inzake het beheer en de financiële toestand bij hun aanvraag dienen te voegen. Van de begrotingen is geen sprake. Men kan zich afvragen of die weglating gewild is.

Artikel 7.

Het is niet gebruikelijk om binnen de genummerde onderverdeling van een lid een ander lid in te voegen, daar die werkwijze problemen doet ontstaan in geval van verwijzing.

Er zou dus een tweede lid moeten worden gemaakt van de volgende volzin :

"In het geval bedoeld in het eerste lid, 2°, moet de toelagetrekker evenwel slechts het deel van de toelage dat niet is verantwoord terugbetalen;".

Het huidige tweede lid zou als gevolg daarvan het derde lid worden.

.../...

Artikel 9.

De Raad van State meent erop te moeten wijzen dat het artikel geen enkele bepaling bevat die te vergelijken is met artikel 6.4 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole.

Het is zaak van de Regering en van de Wetgevende Kamers te oordelen of een dergelijke bepaling niet nuttig zou zijn.

Wat de tweede paragraaf van artikel 9 betreft, moge worden verwezen naar de bij artikel 3 gemaakte opmerking.

Artikel 10.

De bepaling luidt als volgt :

> "Deze wet is van toepassing op de toelagen die uitgekeerd zijn vanaf 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, ongeacht de datum waarop de toelagen verleend of toegezegd zijn".

De memorie van toelichting verklaart, waar dit artikel gecommentarieerd wordt, het volgende :

> "Het doel van deze bepaling is van bij de inwerkingtreding van de wet eenheid te brengen in de juridische regeling die toepasselijk is op alle toelagen, zonder evenwel de voorbije gevolgen van de mogelijk op dat tijdstip nog lopende contracten opnieuw ter sprake te brengen; het is immers geenszins de bedoeling van de Regering deze wet te doen terugwerken.

.../...

In zover dit artikel de wet aldus onmiddellijk toepasselijk maakt op o.m. de overeenkomsten die lopen op de datum waarop zij in werking treedt, wijkt het af van een van de beginselen inzake de toepassing van de wet in de tijd, volgens hetwelk de onder het stelsel van de vroegere wet tot stand gekomen contracten aan die wet onderworpen blijven, ook als zij gevolgen hebben onder het stelsel van de nieuwe wet.

Het is evenwel duidelijk dat slechts de toekomstige gevolgen van de contracten gesloten vóór de inwerkingtreding van deze wet door haar beheerst worden.

Daartoe is het nodig dat de voorheen aangegane contracten in voorkomend geval worden aangepast ten einde de bepalingen van deze wet in acht te nemen".

Deze commentaar strookt niet met de tekst van het artikel en vertoont trouwens zelf een gebrek aan samenhang; immers, indien de vroeger aangegane contracten aangepast dienen te worden, betekent zulks dat de wet niet van ambtswege op die contracten toepassing vindt.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. E. RONSMANS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. RONSMANS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.