ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 29 novembre 1966, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur le contrôle de l'emploi des subventions", a donné le 30 janvier 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e november 1966 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de controle over de aanwending van de toelagen", heeft de 30e januari 1967 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi tend à améliorer et à renforcer le contrôle de l'emploi des sommes versées à titre de subventions. Il n'a pas pour but de réorganiser tout le domaine des subventions. Spécialement, les conditions et la procédure d'octroi de celles-ci demeureront inchangées.

Le projet ne contient pas de définition de la subvention. Il serait cependant utile d'y pourvoir, afin de déterminer aussi précisément que possible le champ d'application de la loi. Le Conseil d'Etat se réfère à cet égard aux intentions du Gouvernement qui sont :

a) de donner au terme "subvention", son sens le plus large;

b) de limiter le contrôle de l'emploi des subventions, à celles qui sont accordées en argent;

c) d'imposer les règles de contrôle à toutes les subventions accordées par l'Etat ou par des personnes morales de droit public ou de droit privé qui sont elles-mêmes subventionnées par l'Etat, sans distinguer pour ces personnes, selon que les subventions proviennent des fonds de l'Etat ou de leurs fonds propres;

d) d'exclure du champ d'application de la loi en projet, les aides pécuniaires accordées sans obligation de contrepartie, à titre purement gratuit, à des personnes physiques, artistes ou savants, par exemple.

.../...

Il est, dès lors, proposé de placer dans un article venant en tête du projet la définition suivante :

"Article ler.

Au sens de la présente loi, on entend par subvention, toute intervention financière accordée par l'Etat ou par des personnes morales subventionnées par l'Etat, pour le financement d'activités jugées utiles à l'intérêt public.

Les avances de fonds récupérables, même accordées sans intérêt, ne constituent pas des subventions".

Cette définition limite la portée de la loi en projet aux subventions accordées sous forme de sommes d'argent. Elle exclut notamment :

a) les dons en nature;

b) les prestations gratuites;

c) les prêts à usage ou de consommation;

d) les cautions ou garanties de bonne fin;

e) les privilèges ou dégrèvements fiscaux.

La définition proposée exclut également les prix accordés aux savants et artistes. Ces prix sont en effet attribués à titre de récompense des oeuvres qu'ils ont accomplies et ne doivent pas servir à financer des activités utiles à l'intérêt public.

L'article 3 du projet peut donc être omis sans inconvénient.

x

x x

.../...

Dans l'ordre logique des idées, l'établissement du contrôle devrait procéder :

1° du respect du but de la subvention;

2° de l'obligation faite à l'allocataire de justifier de son utilisation;

3° de l'obligation faite à l'auteur de la subvention de prévoir dans l'acte d'octroi les justifications qui seront à fournir par l'allocataire.

Cet enchaînement pourrait apparaître dans le projet ainsi qu'il suit :

"Article 2.-

Toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

Article 3.-

Tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense.

Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire".

.../...

Si ces textes sont adoptés, la référence aux articles 1er et 2 figurant dans les articles 5 et 6 du projet devrait être remplacée par les mots : "à l'article 3".

Article 4.

Cet article impose à l'allocataire d'accepter le contrôle sur place de l'emploi des fonds attribués. Ce contrôle comprendra un contrôle comptable sur pièces et un contrôle portant sur la réalité des faits.

Si le contrôle sur place doit s'entendre comme impliquant l'obligation pour l'allocataire d'accepter d'avance d'éventuelles visites domiciliaires, le texte du projet devrait déterminer les conditions et les formes de ces visites.

Le refus de permettre le contrôle ou la visite n'entraînera d'autre sanction que l'obligation de rembourser la subvention.

Article 6.

Cet article ne doit pas seulement s'appliquer aux subventions légalement dues. Les subventions facultatives, une fois octroyées, peuvent être versées par fractions. L'absence de justifications concernant l'utilisation d'un premier acompte de la subvention ou l'entrave au contrôle doivent permettre de surseoir au paiement des acomptes et solde subséquents.

.../...

Cet article pourrait être complété par un alinéa 2 ainsi conçu :

"Lorsqu'une subvention est versée par fractions, chaque fraction est considérée comme une subvention indépendante pour l'application du présent article".

Article 7.

Il convient d'écrire :

"L'article 12 de l'arrêté royal du 14 août 1933 ... ".

\+

\+ +

Le projet de loi est dépourvu de l'arrêté royal de présentation aux Chambres législatives et n'indique pas, pas plus que l'exposé des motifs, le ou les Ministres qui le contresigneront. Ces lacunes devraient être comblées.

De ontwerp-wet strekt tot verbetering en verscherping van de controle op de besteding van als toelagen gestorte bedragen. Ze heeft niet tot doel het hele toelagenbestel te reorganiseren. Met name komt er geen verandering in de voorwaarden en de procedure voor de toekenning.

Het ontwerp geeft geen definitie van "toelage". Een definitie zou nochtans haar nut hebben voor een zo nauwkeurig mogelijke afbakening van de werkingssfeer van de wet. De Raad van State houdt zich hier aan de bedoeling van de Regering, die wenst :

a) dat "toelage" zo ruim mogelijk wordt verstaan;

b) dat de controle alleen slaat op de besteding van toelagen in geld;

c) dat de controleregelen gelden voor alle toelagen die verleend worden door de Staat of door van Staatswege gesubsidieerde publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen, onverschillig of deze de toelagen uit Staatsgelden dan wel uit eigen gelden halen;

d) dat de wet niet geldt voor geldelijke hulp die zonder verplichting tot tegenprestatie, geheel om niet, wordt verleend aan natuurlijke personen, bijvoorbeeld aan kunstenaars en geleerden.

Derhalve wordt voorgesteld, een eerste artikel te wijden aan de volgende definitie :

"Artikel 1.

Onder toelage in de zin van deze wet wordt verstaan iedere financiële bijdrage, door de Staat of door van Staatswege gesubsidieerde rechtspersonen verleend om werkzaamheden te financieren die worden geacht dienstig

.../...

te zijn voor het openbaar nut.

Terugvorderbare geldvoorschotten, ook al worden zij zonder interest toegestaan, zijn geen toelagen".

Deze definitie beperkt de draagwijdte van de ontwerp-wet tot toelagen die in de vorm van geldsommen worden verleend. Zij sluit onder meer uit :

a) giften in natura;

b) uitkeringen om niet;

c) bruiklening of verbruiklening;

d) borgtochten of waarborgen voor goede afloop;

e) ontlastingen of voorrechten inzake belastingen.

Uitgesloten zijn ook prijzen voor geleerden en kunstenaars, die immers worden toegekend als beloning voor uitgevoerd werk en niet dienen om werkzaamheden te financieren die dienstig zijn voor het openbaar nut.

Artikel 3 van het ontwerp kan dan ook zonder bezwaar vervallen.

\+

\+ \+

In een logische gedachtengang zou er bij het invoeren van de controle van moeten worden uitgegaan :

.../...

1° dat de toelage voor haar doel moet worden aangewend;

2° dat hij die ze ontvangt, de besteding moet verantwoorden;

3° dat degene die de toelage verleent in de toekenningsakte moet bepalen welke verantwoording moet worden gedaan door de gesubsidieerde.

Die gedachtegang kan in het ontwerp als volgt tot uiting worden gebracht :

"Artikel 2.-

Iedere toelage moet worden besteed voor het doel waarvoor zij verleend is.

Artikel 3.-

Hij die een toelage ontvangt, moet de besteding van de ontvangen bedragen verantwoorden, tenzij de wet hem daarvan ontslaat.

Tenzij een wets- of verordeningsbepaling erin voorziet, bepaalt iedere beslissing tot verlening van een toelage de aard, de omvang en de bijzonderheden van de verantwoording die moet worden gedaan door hem die de toelage ontvangt".

Als deze teksten aangenomen worden, moet de verwijzing naar "de artikelen 1 en 2" in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp worden vervangen door de woorden "artikel 3".

.../...

Artikel 4.

Krachtens dit artikel moet de gesubsidieerde toestaan, dat ter plaatse controle wordt uitgeoefend op de besteding van de toegekende gelden. Dat is dan een controle van de boeken en een controle over de werkelijke toedracht van de feiten.

Als de controle ter plaatse zo moet worden verstaan, dat de gesubsidieerde verplicht is van tevoren eventuele huiszoekingen toe te staan, zou de tekst de voorwaarden en vormen daarvan moeten vaststellen.

Weigering van controle of huiszoeking zal alleen tot gevolg hebben, dat de toelage moet worden terugbetaald.

Artikel 6.

Dit artikel moet niet alleen slaan op de wettelijk verschuldigde toelagen. Facultatieve toelagen kunnen, als ze eenmaal zijn toegekend, in tranches worden gestort. Wordt geen verantwoording gedaan over de besteding van een eerste voorschot van de toelage of wordt de controle verhinderd, dan moet de betaling van de volgende voorschotten en van het saldo kunnen worden geschorst.

Dit artikel zou kunnen worden aangevuld met een tweede lid, als volgt :

"Wanneer een toelage in tranches wordt gestort, wordt iedere tranche voor de toepassing van dit artikel beschouwd als een op zichzelf staande toelage".

.../...

Artikel 7.

Hier moet worden gelezen :

"Artikel 12 van het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 ...".

+

+ +

Het ontwerp van wet heeft geen indieningsbesluit en zegt evenmin als de memorie van toelichting welke Minister of Ministers het mede zullen ondertekenen. Die leemten moeten worden aangevuld.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	P. DE VISSCHER, R. PIRSON,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. DE LEUZE,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.