

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 Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Affaires économiques, le 29 septembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat", a donné le 4 octobre 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 september 1993 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn", heeft op 4 oktober 1993 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est par

"la nécessité de mettre rapidement la législation belge en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes, en particulier compte tenu des responsabilités de la Belgique dans le cadre de la présidence des conseils européens".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

*

Observations générales.

1. Invité à préciser l'intention des auteurs du projet à propos du régime juridique qui serait applicable, à l'avenir, aux infractions déterminées dans des textes se référant à l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

.../...

"Le maintien de l'intitulé "arrêté royal du 31 mai 1933" (...) permet de conserver le régime de référence à cet arrêté faite par plusieurs dispositions particulières, ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs.

Il y lieu de considérer que ces dispositions particulières ont entendu se référer aux dispositions générales applicables aux fraudes en matière de subventions, sans quoi des dispositions pénales spécifiques auraient été prévues.

Il est donc logique que des modifications, notamment des taux des peines, apportées à ces dispositions générales, se répercutent dans les domaines particuliers dans lesquels il a été fait référence à l'arrêté du 31 mai 1933.

Cette conséquence est analogue à celle qu'entraînerait, par exemple, une aggravation des peines prévues à l'article 458 du Code pénal, dans l'application de certaines dispositions particulières qui s'y réfèrent".

Il résulte de ces explications que les dispositions particulières qui font référence aux règles actuelles de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat, devront être interprétées comme faisant référence aux règles telles qu'elles sont modifiées par la loi en projet.

2. On peut lire dans l'exposé des motifs que

"sont clairement protégés les intérêts financiers non seulement de l'Etat fédéral, mais également d'instances infranationales et d'institutions internationales, ...".

.../...

Sur ce point, le délégué du ministre a justifié la compétence du législateur fédéral comme suit :

"Le projet contient des dispositions de droit pénal à caractère général. Le fait que les Communautés et les Régions puissent être victimes des comportements incriminés par ces dispositions générales, tout comme d'autres personnes de droit public national ou international, n'a pas d'incidence sur la compétence du législateur. Ceci ne porte pas non plus préjudice à la possibilité, pour les Communautés et les Régions, de prévoir, dans les limites de leurs compétences, des régimes de sanctions spécifiques, dans des domaines particuliers".

En réalité, la solution suivant laquelle les dispositions nouvelles s'appliquent aux Communautés et aux Régions, trouve son fondement dans l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions suivant lequel :

"La loi détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions".

3. Comme l'indique l'exposé des motifs, la loi en projet tend à tirer, pour l'ordre juridique belge, les enseignements qui peuvent se déduire de l'arrêt du 21 septembre 1989 de la Cour de justice des Communautés européennes, rendu dans l'affaire 68/88 (Commission c/République hellénique). Selon cet arrêt, lorsqu'une réglementation communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction pour sa violation ou renvoie sur ce point aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité C.E.E. impose aux Etats membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire.

.../...

A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, ils doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif. En outre, les autorités nationales doivent procéder, à l'égard des violations du droit communautaire, avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en oeuvre des législations nationales correspondantes (1).

Dans son arrêt du 25 mai 1993, rendu dans l'affaire C-197/91 (Frutticoltori Associati Cuneesi c/Asprofrut e.a.), la Cour a encore précisé que dans les cas où une réglementation communautaire n'autorise le paiement d'une aide qu'à la condition que certaines modalités de contrôle soient observées, une aide versée en méconnaissance de cette condition ne serait pas conforme au droit communautaire. Dans tous ces cas, il incombe donc aux autorités belges compétentes de compléter le dispositif répressif prévu par le projet présentement examiné, par des mesures de contrôle dont le nombre et l'importance soient suffisants, afin que les exigences du droit communautaire soient pleinement satisfaites.

(1) Rec., p. 2965.

Dispositif.Article 2.

La notion de "deniers publics" pouvant donner lieu à des difficultés d'interprétation, le délégué du ministre en a précisé la signification en ces termes :

"Cette terminologie a été utilisée pour éviter toute contestation qui pourrait naître si l'instance chargée de verser la subvention à certains bénéficiaires n'est pas, au sens strict, "une personne morale de droit public ou une organisation internationale". On peut, en effet, imaginer qu'une institution de droit public charge un organisme qui pourrait être mixte voire privé, de la mission de verser des subventions (par exemple, en matière de subventions agricoles). Il ne faudrait pas que le choix de l'une ou l'autre forme juridique pour la constitution de l'organisme débiteur ait pour effet d'éluder l'application des dispositions pénales en projet".

Observation finale.

Le projet de loi ne contient pas de dispositions de droit transitoires. Le délégué du ministre a commenté ce choix comme suit :

"Les nouvelles dispositions seront applicables, dès l'entrée en vigueur de la loi, pour les infractions dont les éléments constitutifs se situeront après cette entrée en vigueur. Le fait qu'une subvention ait été accordée initialement avant cette date est sans incidence à cet égard, si, par exemple, les faits décrits aux paragraphes 1er ou 3 (de l'article 2 en projet) sont commis après l'entrée en vigueur".

Le texte du projet de loi peut autoriser une telle interprétation de l'effet immédiat de la loi nouvelle.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"la nécessité de mettre rapidement la législation belge en conformité avec la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes, en particulier compte tenu des responsabilités de la Belgique dans le cadre de la présidence des conseils européens".

*

Gelet op de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot de volgende opmerkingen.

*

Algemene opmerkingen.

1. Op de vraag om de bedoeling van de stellers van het ontwerp te verduidelijken in verband met het rechtsstelsel dat in de toekomst van toepassing wordt op de strafbare feiten die zijn omschreven in teksten waarin wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn, heeft de gemachtigde van de minister als volgt geantwoord :

"Le maintien de l'intitulé "arrêté royal du 31 mai 1933" (...) permet de conserver le régime de référence à cet arrêté faite par plusieurs dispositions particulières, ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs.
....

Il y lieu de considérer que ces dispositions particulières ont entendu se référer aux dispositions générales applicables aux fraudes en matière de subventions, sans quoi des dispositions pénales spécifiques auraient été prévues.

Il est donc logique que des modifications, notamment des taux des peines, apportées à ces dispositions générales, se répercutent dans les domaines particuliers dans lesquels il a été fait référence à l'arrêté du 31 mai 1933.

Cette conséquence est analogue à celle qu'entraînerait, par exemple, une aggravation des peines prévues à l'article 458 du Code pénal, dans l'application de certaines dispositions particulières qui s'y réfèrent".

Uit de uitleg vloeit voort dat de bijzondere bepalingen waarin wordt verwezen naar de huidige voorschriften van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn, moeten worden uitgelegd alsof zij verwijzen naar de voorschriften zoals die gewijzigd worden door de ontworpen wet.

2. In de memorie van toelichting staat te lezen :

"... : niet enkel de financiële belangen van de federale Staat, maar ook die van infranationale openbare instanties en internationale instellingen ... worden duidelijk beschermd".

Op dat punt heeft de gemachtigde van de minister de bevoegdheid van de federale wetgever als volgt gerechtvaardigd :

.../...

"Le projet contient des dispositions de droit pénal à caractère général. Le fait que les Communautés et les Régions puissent être victimes des comportements incriminés par ces dispositions générales, tout comme d'autres personnes de droit public national ou international, n'a pas d'incidence sur la compétence du législateur. Ceci ne porte pas non plus préjudice à la possibilité, pour les Communautés et les Régions, de prévoir, dans les limites de leurs compétences, des régimes de sanctions spécifiques, dans des domaines particuliers".

In werkelijkheid vindt de oplossing, volgens welke de nieuwe bepalingen van toepassing zijn op de Gemeenschappen en Gewesten, haar rechtsgrond in artikel 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten luidende :

"De wet bepaalt de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies".

3. Zoals wordt vermeld in de memorie van toelichting, beoogt de ontworpen wet voor de Belgische rechtsordering te trekken uit het arrest van 21 september 1989 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, gewezen in de zaak 68/88 (Commissie/Helleense Republiek). In dat arrest wordt gesteld dat, wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke strafbepaling bevat met betrekking tot een overtreding ervan of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten krachtens artikel 5 van het E.G.-Verdrag verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.

.../...

Daartoe dienen de Lid-Staten er met name op toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Verder dienen de nationale autoriteiten even energiek op te treden tegen overtredingen van het gemeenschapsrecht als wanneer het gaat om de handhaving van een overeenkomstige nationale wettelijke regeling (1).

In zijn arrest van 25 mei 1993, gewezen in de zaak C-197/91 (Frutticoltori Associati Cuneesi/Asprofrut e.a.), heeft het Hof er nog op gewezen dat, wanneer een Europese regelgeving de uitbetaling een een steun alleen toestaat op voorwaarde dat bepaalde regelen van controle in acht zijn genomen, een steun die is uitbetaald zonder dat aan die voorwaarde is voldaan, niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. In al die gevallen staat het aan de Belgische bevoegde autoriteiten het repressieve bepalende gedeelte voorgeschreven in het thans onderzochte ontwerp aan te vullen met een voldoende aantal en voldoende belangrijke controlemaatregelen zodat volledig wordt voldaan aan de vereisten van het gemeenschapsrecht.

(1) Verz., blz. 2965.

Bepalend gedeelte.Artikel 2.

Aangezien het begrip "openbare gelden" tot interpretatiemoeilijkheden kan leiden, heeft de gemachtigde van de minister de betekenis ervan als volgt verduidelijkt :

"Cette terminologie a été utilisée pour éviter toute contestation qui pourrait naître si l'instance chargée de verser la subvention à certains bénéficiaires n'est pas, au sens strict, "une personne morale de droit public ou une organisation internationale". On peut, en effet, imaginer qu'une institution de droit public charge un organisme qui pourrait être mixte voire privé, de la mission de verser des subventions (par exemple, en matière de subventions agricoles). Il ne faudrait pas que le choix de l'une ou l'autre forme juridique pour la constitution de l'organisme débiteur ait pour effet d'éluder l'application des dispositions pénales en projet".

Slotopmerking.

Het wetsontwerp bevat geen overgangsbepalingen. De gemachtigde van de minister heeft die keuze als volgt gemotiveerd :

"Les nouvelles dispositions seront applicables, dès l'entrée en vigueur de la loi, pour les infractions dont les éléments constitutifs se situeront après cette entrée en vigueur. Le fait qu'une subvention ait été accordée initialement avant cette date est sans incidence à cet égard, si, par exemple, les faits décrits aux paragraphes 1er ou 3 (de l'article 2 en projet) sont commis après l'entrée en vigueur".

.../...

De tekst van het ontwerp van wet kan zich verdragen met zulk een interpretatie van de onmiddellijke uitwerking van de nieuwe wet.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.