

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1982-1983**

15 JUNI 1983

Ontwerp van wet betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van sommige toelagen

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN HERREWEGHE**

De Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden heeft haar vergaderingen van 17 en 31 mei 1983 gewijd aan het onderzoek van dit ontwerp, dat een wettelijke basis wil geven aan de mogelijkheid voor de provincies, de gemeenten, de instellingen van provinciaal of gemeentelijk belang die rechtspersoonlijkheid bezitten, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, de commissies voor de cultuur, de verenigingen van provincies en de verenigingen van gemeenten om controle uit te oefenen en eventueel zelfs sanctionerende maatregelen te treffen ten opzichte van door een van deze verstrekkers gesubsidieerde rechtspersonen of natuurlijke personen.

Inleiding van de Minister van Binnenlandse Zaken

« De plaatselijke besturen evenals meerdere instellingen grijpen meer en meer in ten einde economische, culturele en sociale activiteiten te steunen. Zij doen dit in de vorm van toelagen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Paque, voorzitter; Adriaenssens, André, Bascour, De Baere, De Kerpel, Geldolf, Gerits, J. Gilliet, Gramme, Grosjean, Hismans, Hubin, Luyten, Mevr. Panneels-Van Baelen, de heren E. Peetermans, Vandenhaute, Vandermarliere, Vandezande, Van Rompaey en Van Herreweghe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Doumont, Pede en Mevr. Tyberghien-Vandenbussche.

R. A 12702**Zie :****Gedr. St. van de Senaat :**

452 (1982-1983) : N° 1 : Ontwerp van wet.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1982-1983**

15 JUIN 1983

Projet de loi relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. VAN HERREWEGHE**

La Commission de l'Intérieur a consacré ses réunions des 17 et 31 mai 1983 à l'examen du présent projet, dont le but est de donner une base légale à la possibilité pour les provinces, les communes, les établissements d'intérêt provincial ou communal dotés de la personnalité juridique, les agglomérations, les fédérations de communes, les commissions de la culture, les associations de provinces et les associations de communes, d'exercer un contrôle, voire éventuellement de prendre des sanctions à l'égard des personnes morales ou physiques subventionnées par l'un de ces dispensateurs.

Introduction du Ministre de l'Intérieur

« Les pouvoirs locaux ainsi que différentes institutions interviennent de plus en plus en vue de soutenir des activités économiques, sociales ou culturelles. Ils le font sous la forme de subventions.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Paque, président; Adriaenssens, André, Bascour, De Baere, De Kerpel, Geldolf, Gerits, J. Gilliet, Gramme, Grosjean, Hismans, Hubin, Luyten, Mme Panneels-Van Baelen, MM. E. Peetermans, Vandenhaute, Vandermarliere, Vandezande, Van Rompaey, et Van Herreweghe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Doumont, Pede et Mme Tyberghien-Vandenbussche.

R. A 12702**Voit :****Document du Sénat :**

452 (1982-1983) : N° 1 : Projet de loi.

Het is derhalve logisch dat deze toelagen door de begunstigten worden aangewend voor de verwezenlijking van het doel waarvoor zij werden toegekend.

Dit ontwerp is dan ook opgevat om het de verstrekkers van toelagen mogelijk te maken een recht van toezicht uit te oefenen op de aanwending ervan door de begunstigten.

Het oogmerk van dit ontwerp is niet nieuw :

a) Het Rekenhof heeft in zijn 121e opmerkingenboek de wens uitgedrukt « dat de toelagen — zoals alle andere openbare uitgaven — het voorwerp uitmaken van een toezicht op de bestemming voor doeleinden van algemeen belang ».

b) Tijdens de buitengewone zitting 1974 heeft de heer C. De Clercq een wetsvoorstel ingediend betreffende de controle door de ondergeschikte besturen op de toelagen toegekend aan V.Z.W.'s.

c) Door een besluit van 18 april 1967 (koninklijk besluit nr. 5 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van toelagen) werd een controlesysteem opgesteld op alle door de Staat of door een rechtstreeks of onrechtstreeks door de Staat betaalde rechtspersonen uitgekeerde toelagen.

d) Tenslotte heeft minister Boel in 1978 een wetsontwerp ingediend tot controle op de toekenning en op de aanwending van toelagen waarover de Raad van State op 24 oktober van hetzelfde jaar advies heeft uitgebracht.

Het is niet passend gebleken de minieme toelagen onder het toepassingsgebied van de wet te laten vallen.

Het zou niet aangeraden zijn een ganse reeks door toelagen begunstigde verenigingen of bewegingen aan administratieve formaliteiten te onderwerpen die allicht niet in verhouding zouden zijn tot de aan de toelage verbonden voordelen.

Dit ontwerp steunt hoofdzakelijk op zes grote punten :

1. Door het ontwerp worden beoogd : de territoriale publiekrechtelijke rechtspersonen, de instellingen van provinciaal of gemeentelijk belang evenals de intercommunales.

Men heeft eraan toegevoegd alle rechts- of natuurlijke personen die, na een toelage van de hierboven vermelde rechtspersonen te hebben ontvangen, op hun beurt anderen betoelagen.

2. Het begrip toelage moet in algemene zin worden verstaan ongeacht de vorm en de benaming ervan.

Een dubbele uitzondering is evenwel in het ontwerp voorzien : zij heeft betrekking op de prijzen verleend aan kunstenaars en de toelagen die beneden een bepaald bedrag liggen.

Il est donc logique que ces subventions soient utilisées par les bénéficiaires en vue de réaliser effectivement le but pour lequel elles ont été accordées.

L'objectif du projet vise donc à permettre aux dispensateurs de subventions d'exercer un droit de regard sur l'utilisation qui en est faite par les bénéficiaires.

L'objectif du projet n'est pas neuf :

a) La Cour des comptes, dans son 121^e cahier, avait souhaité que « les subventions — comme toutes les dépenses publiques — fassent l'objet d'un contrôle de l'affectation à des fins d'intérêt public ».

b) Lors de la session extraordinaire de 1974, M. C. De Clercq avait déposé une proposition de loi visant à assurer un contrôle par les pouvoirs subordonnés des subventions accordés aux A.S.B.L.

c) Par un arrêté du 18 avril 1967 (arrêté royal n° 5 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions) a été instauré un système de contrôle de toutes les subventions accordées par l'Etat ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'Etat.

d) Enfin, le Ministre Boel avait, en 1978, déposé un projet de loi relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions sur lequel le Conseil d'Etat avait émis un avis le 24 octobre de la même année.

Si tel est l'objectif poursuivi par le Gouvernement, il est apparu qu'il n'était pas indiqué de faire tomber dans le champ d'application de la loi les subventions de minime importance.

Il serait contre-indiqué de soumettre toute une série d'associations ou de mouvements bénéficiaires de subventions à des formalités administratives qui apparaîtraient peut-être disproportionnées par rapport aux avantages inhérents à la subvention.

Telle est la motivation du projet qui repose essentiellement sur six grands points :

1. Sont visés par le projet les personnes publiques territoriales, les établissements d'intérêt provincial ou communal ainsi que les intercommunales.

On y a ajouté toutes les personnes physiques et morales qui, ayant reçu une subvention de la part des personnes sus-indiquées, la redistribuent à d'autres bénéficiaires.

2. La notion de subvention doit être entendue dans un sens général. La forme sous laquelle elle est octroyée et l'appellation sont en principe indifférents.

Une double exception figure cependant dans le projet : elle vise les prix accordés à des artistes et les subventions dont le chiffre est inférieur à un certain montant.

3. Door in artikel 3 gebruik te maken van de woorden « ieder trekker » worden de begunstigten op een algemene manier opgevat.

Er worden hen een aantal verplichtingen opgelegd :

1° Zij moeten de toelage gebruiken voor het doel waarvoor zij is toegekend en het gebruik ervan rechtvaardigen.

2° Indien het om rechtspersonen gaat, moeten zij ieder jaar de balansen en rekeningen alsook een verslag inzake beheer en financiële toestand aan de verstrekker bezorgen.

3° Dezelfde rechtspersonen moeten, wanneer zij een toelage aanvragen, dezelfde boekhoudkundige documenten bij hun aanvraag voegen.

4. Aan de verstrekkers wordt de volgende verplichting opgelegd en het volgende recht toegekend :

1° Wanneer zij een toelage toekennen moeten zij de aard, de omvang en de aanwendingsvoorwaarden ervan bepalen en tevens vermelden welke verantwoording van de toelage-trekker wordt geëist.

Deze formaliteit moet het mogelijk maken de aanwending te bepalen die de trekker zal kunnen maken van de hem verleende toelage.

Het valt niet te betwijfelen dat in sommige gevallen, rekening houdend met de werkzaamheden van de begunstigde, deze bestemming in algemene termen zal kunnen worden opgevat.

2° Ieder verstrekker heeft het recht ter plaatse de aanwending van de verleende toelage te controleren. Ditzelfde recht wordt toegekend aan de toeziende overheden wanneer het gaat om toelagen verleend door een ondergeschikt bestuur.

5. De sancties voorzien in geval van niet-naleving van de door het ontwerp bepaalde verplichtingen zijn tweemaal :

1° Terugbetaling van de ontvangen toelage;

2° Opschorting van de toekenning van nieuwe toelagen.

6. Wat het toepassingsgebied van de wet betreft, is het, zoals reeds hoger gezegd, niet wenselijk gebleken dat alle toelagen, inzonderheid deze van geringe omvang, onder toepassing van de wet zouden vallen. Aangezien het begrip « geringe omvang » zeer relatief is en kan variëren naargelang van de belangrijkheid en de financiële middelen van de verstrekker werd een soepel systeem in het vooruitzicht gesteld.

Indien de wet van toepassing is zodra een toelage één miljoen overtreft, kan voor toelagen lager dan dit bedrag een onderscheid worden gemaakt :

1° Indien de toelage lager is dan 250 000 frank, zijn de bepalingen van het ontwerp niet van toepassing tenzij de verstrekker concreet bepaalde formaliteiten aan de trekker heeft opgelegd;

3. Les bénéficiaires ont été conçus d'une manière très générale, le texte de l'article 3 utilisant les mots « tout bénéficiaire ».

Ces bénéficiaires se voient imposer un certain nombre d'obligations :

1° Ils doivent utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée et justifier son emploi.

2° S'il s'agit de personnes morales, elles doivent, chaque année, transmettre au dispensateur, leurs bilan et comptes ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière.

3° Ces mêmes personnes morales doivent, lorsqu'elles demandent une subvention, joindre les mêmes documents comptables.

4. Les dispensateurs se voient imposer une obligation et reconnaître un droit :

1° Il leur appartient d'abord, lorsqu'ils octroient une subvention, d'en préciser la nature, l'étendue, les conditions d'utilisation et prévoir les justifications exigées du bénéficiaire.

Cette formalité doit permettre de déterminer l'utilisation que pourra faire le bénéficiaire de la subvention qui lui est accordée.

Il n'est pas douteux que dans certains cas, compte tenu de l'activité du bénéficiaire, cette finalité pourra être conçue en termes généraux.

2° Tout dispensateur peut vérifier sur place l'utilisation qui est faite de la subvention. Ce même droit a été reconnu, lorsqu'il s'agit de subventions accordées par un pouvoir subordonné, aux autorités de tutelle.

5. Les sanctions prévues en cas de non-respect des obligations prévues par le projet sont de deux ordres :

1° La restitution de la subvention reçue.

2° Le sursis à l'octroi de nouvelles subventions.

6. Quant au champ d'application de la loi, il est apparu, comme indiqué plus haut, qu'il n'était pas souhaitable que toutes les subventions, notamment de minime importance, tombent dans le champ d'application du projet. Toutefois, étant donné que la notion de minime importance est une notion très relative, qui peut varier en fonction de l'importance et des moyens financiers du dispensateur, un système souple a été prévu.

Si la loi est applicable dès lors qu'une subvention dépasse un million, des distinctions peuvent être opérées pour les subventions inférieures à ce montant;

1° Si la subvention se situe en deçà de 250 000 francs, les dispositions du projet ne sont pas applicables à moins que, *in concreto*, le dispensateur n'ait imposé certaines formalités au bénéficiaire.

2° Indien de toelage begrepen is tussen 250 000 frank en 1 000 000 frank, zijn de bepalingen van het ontwerp van toepassing op de verstrekker en de begunstigde. De verstrekker kan niettemin de trekker geheel of gedeeltelijk vrijstellen van bepaalde verplichtingen. »

Algemene bespreking

Een commissielid begrijpt niet wat het eerste lid van de memorie van toelichting met dit ontwerp te maken heeft. Hij stelt de vraag of een lidgeld aan een vereniging als een toelage dient beschouwd te worden, en wenst te weten wie nu in feite controle zal uitoefenen. Een aantal commissieleden wijzen erop dat zij niet inzien hoe dit ontwerp kan leiden naar een begrotingsevenwicht zonder de gemeentelijke autonomie aan te tasten.

De Minister merkt op, dat het eerste lid van de memorie van toelichting alleen de betekenis heeft van een vaststelling van een feit bij wijze van inleiding. Ten gronde licht hij toe, dat bijdragen als zodanig niet onder toepassing van dit ontwerp vallen waar zij beschouwd worden als een vergoeding voor geleverde diensten. Het ontwerp moet toelaten, dat lokale besturen wettelijk het recht krijgen toezicht uit te oefenen op de besteding van de gelden die zij toevertrouwen aan privaatrechtelijke zowel als aan publiekrechtelijke personen. Wat de feitelijke verenigingen betreft, worden deze als zodanig niet gevat door het ontwerp, echter wel de natuurlijke personen die de feitelijke vereniging vormen.

De Minister is van oordeel, dat dit ontwerp een technisch middel is om het begrotingsevenwicht bij de ondergeschikte besturen na te streven.

Een lid betwijfelt echter dat een politiek probleem, nl. het begrotingsevenwicht, kan worden opgelost middels een technisch instrument, zoals dit wetsontwerp.

Nog wijzend op wat hij noemt « tegenstrijdigheden » tussen de memorie van toelichting en de tekst van het ontwerp zelf, onderstreept het lid dat in de commentaar op artikel 2 de bijdragen wel degelijk opgesomd worden en dus niet buiten toepassing van deze wet zouden vallen.

Commentaar wijzend aan de trapsgewijze betoelaging welke in een aantal gevallen gebeurt, wil het lid weten of het verlenen van een subsidie door b.v. A.B.O.S. aan een gemeentelijke V.Z.W. eveneens onder toepassing van deze wet zou vallen, net als andere nationale instellingen « ... tot en met de schoolpactcommissie », waarop de Minister antwoordt dat het A.B.O.S. geïsoleerd wordt in het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van toelagen.

In overeenstemming met de beschikkingen van dit koninklijk besluit nr. 5 wordt in dit ontwerp ook de trapsgewijze betoelaging d.w.z. de rechtstreekse of onrechtstreekse subsidiëring bedoeld; men wil inderdaad de laatst-begunstigde eveneens kennen voor de controle op zijn besteding van de hem toevertrouwde toelagen.

2° Lorsque la subvention se situe entre 250 000 francs et 1 000 000 de francs, les dispositions du projet sont applicables au dispensateur et au bénéficiaire. Toutefois, le premier peut exonérer le second de certaines obligations. »

Discussion générale

Un commissaire déclare ne pas comprendre quel peut être le lien entre le premier alinéa de l'exposé des motifs et le projet. Il se demande si le fait de verser une cotisation à une association doit être considérée comme une subvention et il aimerait savoir qui exercera en réalité le contrôle. Plusieurs commissaires disent ne pas comprendre comment le projet pourra conduire à un équilibre budgétaire sans porter atteinte à l'autonomie communale.

Le Ministre fait remarquer que le premier alinéa de l'exposé des motifs ne fait que constater un fait en guise d'introduction. Sur le fond du problème, il précise que les cotisations en tant que telles ne tombent pas sous l'application du projet, dans la mesure où elles sont considérées comme la rémunération de services prestés. Le projet doit permettre de doter légalement les administrations locales d'un droit de contrôle sur l'affectation des fonds qu'elles confient tant aux personnes de droit privé qu'aux personnes de droit public. En ce qui concerne les associations de fait, elles ne sont pas visées comme telles par le projet, mais bien les personnes physiques qui constituent l'association de fait.

Le Ministre estime que le projet est un moyen technique de rechercher l'équilibre budgétaire au niveau des administrations subordonnées.

Un membre doute, pour sa part, qu'un problème politique tel que l'équilibre budgétaire puisse se résoudre au moyen d'un instrument technique comme ce projet de loi.

Se référant encore à ce qu'il appelle des contradictions entre l'exposé des motifs et le texte du projet proprement dit, l'intervenant souligne que le commentaire de l'article 2 énumère bel et bien les cotisations, qui n'échapperaient donc pas à l'application de la loi.

Commentant le subventionnement par degré qui se pratique dans certains cas, le membre voudrait savoir si l'octroi d'une subvention par l'A.G.C.D. à une A.S.B.L. communale tomberait également sous l'application de la loi tout comme les autres institutions nationales, jusques et y compris la Commission du pacte scolaire; à quoi le Ministre répond que l'A.G.C.D. est visée par l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

A l'instar des dispositions de cet arrêté royal n° 5, le présent projet vise lui aussi le subventionnement par degré, c'est-à-dire tout subventionnement, qu'il soit direct ou indirect; il importe en effet de connaître également celui qui bénéficie en dernier ressort des subventions afin de contrôler l'emploi que celui-ci en fait.

Slechts in twee gevallen is de wet niet van toepassing, namelijk zo de toelagen niet toegekend worden ter bevordering van voor het algemeen belang dienstige activiteiten of zo de akte niet unilateraal is. Wat er dan meteen op wijst dat de zogenaamde « bijdragen » inderdaad niet binnen het toepassingsgebied van dit ontwerp vallen.

Uit deze commentaren leidt een lid af, dat dit ontwerp een einde wil stellen aan eventuele misbruiken langs b.v. V.Z.W.'s om, wat bij een ander lid de vraag uitlokt of het om een overeenkomst dan wel om een toelage gaat wanneer een gemeente de verbintenis aangaat het exploitatieverlies te dekken van een V.Z.W.; en wat met de V.V.V.'s (Vereniging voor Vreemdelingenverkeer) die voor de bevordering van het toerisme in een gemeente een globale som ontvangen waarvan het doel niet letterlijk bepaald werd.

De Minister meent dat enerzijds de natuur zelf van de begunstigde hier de finaliteit bepaalt, terwijl de statuten meestal een duidelijke aanwijzing zijn. Feit is, dat het ontwerp wel degelijk de controle instelt op de exploitatieverliezen van de V.Z.W.'s.

Een senator wenst te weten of de syndicale premie een bijdrage of een toelage is.

De Minister beperkt zich tot de opmerking dat dit een belastbaar inkomen is en wijst erop dat de gemeenten trouwens verplicht zijn het Fonds te spijzen dat de premies uitbetaalt. De senator repliceert dat ook de personeelskosten bij een V.Z.W. belastbare inkomsten zijn.

Een breedvoerige bespreking wordt eveneens gewijd aan de vraag of de « commissies voor de cultuur » al dan niet mogen of kunnen figureren tussen de ondergeschikte besturen aan wie controlerecht zou worden verleend.

Sommige leden zijn van oordeel, dat deze commissies, onder de voogdij vallend van de Gemeenschappen, niet vatbaar meer kunnen zijn voor nationale wettelijke beschikkingen.

Waarop de Minister antwoordt, dat een nationale overheid het recht heeft controle-instrumenten ter beschikking te stellen van deze « commissies » — wat beoogd wordt met dit ontwerp — maar dat hij er niets op tegen heeft indien hen dit recht niet zou worden verleend. Hij laat de commissie vrij daarover te oordelen.

Andere leden, verwijzend naar het advies van de Raad van State omtrent artikel 1, stellen voor eveneens advies te vragen aan de studiediensten van de Senaat. In afwachting wordt de bespreking van dit aspect opgeschort tot bij de discussie over artikel 1 van het ontwerp.

Nog worden beschouwingen gewijd aan de rol van de voogdij bij de uitoefening van de voorziene controle. De Minister wijst erop, dat aan de voogdij zoals die thans op de lokale besturen wordt uitgeoefend, niet wordt geraakt. Hij is wel gevoelig voor het feit, dat, zoals door een lid wordt opgemerkt, de schijn zou kunnen gewekt worden dat én het lokaal bestuur, als verstrekker van toelagen, én zijn voogdij-instantie *tegelijkertijd* een eigen controle zouden kunnen uitoefenen.

Il n'y a que deux cas où la loi ne sera pas d'application : lorsque les subventions ne sont pas accordées pour la promotion d'activités d'intérêt général ou que l'acte ne sera pas unilatéral. C'est dire qu'effectivement, les « cotisations » ne tombent pas dans le champ d'application du projet en discussion.

Un membre déduit des commentaires que le projet entend mettre un terme aux éventuels abus qui se produiraient par exemple par le biais des A.S.B.L., ce qui amène un autre membre à se demander s'il s'agit d'une convention ou d'une subvention lorsqu'une commune s'engage à couvrir le déficit d'exploitation d'une A.S.B.L.; et qu'en est-il des syndicats d'initiative auxquels la commune octroie une somme globale pour la promotion du tourisme, sans que la destination en soit expressément déterminée.

Le Ministre estime d'une part, que la nature même du bénéficiaire détermine en l'occurrence la finalité, et que d'autre part les statuts fourniront le plus souvent une indication précise. Le fait est que le projet à l'examen instaure effectivement le contrôle sur les déficits d'exploitation des A.S.B.L.

Un sénateur aimerait savoir si la prime syndicale est une cotisation ou une subvention.

Le Ministre se borne à faire observer qu'il s'agit d'un revenu imposable, et il signale que les communes sont d'ailleurs obligées d'alimenter le Fonds qui paie les primes. L'intervenant réplique que les frais de personnel des A.S.B.L. sont également considérés comme revenus imposables.

Un long échange de vues est également consacré à la question de savoir si les « commissions de la culture » peuvent ou non figurer parmi les pouvoirs subordonnés qui se verraient accorder un droit de contrôle.

Certains membres estiment que ces commissions, relevant de la tutelle des Communautés, ne peuvent plus être soumises à l'application de dispositions légales nationales.

Le Ministre répond que le pouvoir national a le droit de mettre des instruments de contrôle à la disposition de ces « commissions » et que c'est là le but poursuivi par le projet à l'examen, mais qu'il n'a rien à objecter au fait que ce droit ne leur serait pas accordé. Il laisse à la Commission le soin d'apprécier.

D'autres membres, se référant à l'avis émis par le Conseil d'Etat au sujet de l'article 1^{er}, suggèrent de demander également l'avis du service d'études du Sénat. En attendant cet avis, l'examen de cet aspect du problème est suspendu jusqu'à la discussion de l'article 1^{er} du projet.

D'autres considérations sont émises quant au rôle à jouer par le pouvoir de tutelle dans l'exercice du contrôle prévu. Le Ministre souligne qu'il n'est pas porté atteinte à la tutelle telle qu'elle est exercée actuellement sur les pouvoirs locaux. Il est néanmoins sensible au fait que, comme le souligne un membre, on pourrait avoir l'impression que le pouvoir local, en tant que dispensateur de subventions, et l'autorité de tutelle pourraient exercer *simultanément* un contrôle distinct.

Dat mag niet gebeuren wil men de huidige voogdij- en aldus ook de controlebevoegdheid onaangetast vrijwaren. Hij zal daarom bij het desbetreffende artikel een tekstaanpassing voorstellen.

Nadien wordt nog een grondige bespreking gewijd aan het probleem van de uitzonderingen op de fundamentele wetsbeschikkingen, zoals voorzien in artikel 9 van het ontwerp; ernstige betwisting ontstaat betreffende de vraag of er al dan niet uitzonderingen mogen worden geschapen. En zo ja, of de uitzonderingsdrempels niet scherper moeten worden ingebouwd.

Een aantal leden zijn van oordeel, dat de uitzonderingen aanleiding kunnen zijn tot willekeur vanwege de verstrekkers van toelagen. Terwijl andere leden opmerken, dat sommige toelagen, waarvan het globaal bedrag vrij hoog zou kunnen liggen, zouden kunnen uitgesplitst worden, zodat het voorrecht van de uitzondering zou kunnen van toepassing worden.

Nog een lid zou het billijker oordelen en evenwichtiger indien het referentiebedrag zou bepaald worden in functie van een breukcijfer van de gewone dienst op de begroting van de verstrekker.

De Minister antwoordt hierop dat dit inderdaad werd overwogen; maar dat, om een al te rigied systeem te vermijden, tenslotte drie categorieën werden ingevoerd. Aan de commissie het recht om daarover te oordelen.

De algemene bespreking wordt tenslotte afgerond met de verklaring van een lid, die zijn vrees tot uiting brengt dat het ontwerp tot gevolg zal hebben dat gemeenten de controle op de rug zullen schuiven van de voogdij-overheid. Hij zou de voorkeur geven aan een strengere voogdij over de gemeentebegroting. Betwijfelend of dit ontwerp wel het goede middel is om het begrotingsevenwicht te bereiken legt hij er de nadruk op dat niet de trekker maar wel de verstrekker ernstig moet gecontroleerd worden.

Bespreking der artikelen

Artikel 1

Een lid onderstreept hoe moeilijk het tot nog toe gebleken is om doeltreffend op te treden i.v.m. de sanering van de overheidsfinanciën. Het is toch normaal dat controle uitgeoefend wordt op de besteding van overheidsmiddelen. Men heeft naar zijn oordeel zelfs te lang gewacht om de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 5 op andere publieke instellingen toe te passen. Daarom zou artikel 1 zo breed mogelijk moeten uitgebreid worden tot alle instellingen die tot nog toe buiten het toepassingsgebied van het koninklijk besluit nr. 5 gebleven waren. Daarom betreurt hij dat ook de gewesten en gemeenschappen niet worden gevat.

De Minister wijst er evenwel op dat de nationale wetgever niet mag optreden binnen de bevoegdheidssfeer van gemeenschappen en gewesten.

Il faut exclure la possibilité d'un tel contrôle si l'on veut préserver le pouvoir de tutelle et, partant, de contrôle. Par conséquent, le Ministre proposera une adaptation de texte à l'article concerné.

Ensuite, une discussion approfondie est consacrée au problème des dérogations aux dispositions fondamentales prévues à l'article 9 du projet; une sérieuse controverse s'engage sur le point de savoir si de telles dérogations peuvent ou non être tolérées et si, dans l'affirmative, les seuils et les plafonds prévus à cet égard ne doivent pas être fixés de manière plus rigoureuse.

Plusieurs membres estiment que l'octroi de dérogations peut donner lieu à des décisions arbitraires de la part des dispensateurs. D'autres membres font observer que certaines subventions dont le montant global pourrait être assez élevé pourraient être scindées, de manière à pouvoir bénéficier du privilège de la dérogation.

Un autre membre encore juge plus équitable et plus équilibré de déterminer le montant de référence en fonction d'une fraction du service ordinaire du budget du dispensateur.

Le Ministre répond que cette solution a en effet été envisagée mais que, pour éviter un système par trop rigide, on a finalement instauré trois catégories. Il appartient à la Commission de prendre une décision à ce sujet.

La discussion générale est finalement clôturée par la déclaration d'un membre qui craint que le projet aura pour effet que les communes ne se débarrassent du contrôle au détriment de l'autorité de tutelle. Pour sa part, il préférerait qu'une tutelle plus sévère soit exercée sur le budget communal. Il doute que le projet à l'examen constitue un moyen efficace d'atteindre l'équilibre budgétaire et souligne que ce n'est pas le bénéficiaire mais le dispensateur qui doit faire l'objet d'un contrôle sérieux.

Discussion des articles

Article 1^{er}

Un membre souligne à quel point il s'est révélé difficile jusqu'à présent d'intervenir efficacement pour assainir les finances publiques. Il est tout de même normal qu'un contrôle soit exercé sur l'affectation des deniers publics. A son avis, on a même attendu trop longtemps avant de rendre applicables à d'autres organismes publics les dispositions de l'arrêté royal n° 5. C'est pourquoi l'article 1^{er} doit être interprété de manière aussi extensive que possible. Son champ d'application devrait être étendu à tous les organismes qui n'étaient pas régis jusqu'à présent par l'arrêté royal n° 5. Il regrette dès lors qu'on ne soumette pas les Régions et les Communautés à la loi en projet.

Le Ministre fait observer que le législateur national ne peut pas intervenir dans la sphère de compétences des Communautés et des Régions.

Een ander lid is van oordeel, dat met dit ontwerp de gemeentelijke autonomie wordt aangetast alhoewel de voogdijoverheid toch nu reeds over doelmatige controlemiddelen beschikt.

Waarop gerepliceerd wordt, dat het ontwerp de gemeentelijke autonomie juist wil verstevigen door een wettelijke basis te verlenen aan haar controlerecht.

Het lid, dat tijdens de algemene bespreking reeds voorbehoud had gemaakt betreffende de opname van de « commissies voor de cultuur » in dit ontwerp, bevestigt zijn aarzeling.

De Minister verklaart dat de tekst door de Raad van State voorgesteld, niet werd aangehouden omdat dan juist de gewesten en gemeenschappen gevat zouden worden door dit ontwerp, maar dat de opname van de « commissies voor de cultuur » juridisch wel verantwoord is. Zelf heeft hij geen bezwaar dat deze « commissies » uit de tekst zouden gelicht worden.

In overeenstemming met de wens van de Commissie werd de studiedienst van de Senaat om advies gevraagd betreffende het advies van de Raad van State over artikel 1.

De studiedienst verstrekke hieromtrent volgend advies :

« In artikel 1, 1°, van het ontwerp nr. 452 (omschrijving van de werkingssfeer van de wet) heeft de Regering het advies van de Raad van State niet gevolgd. Moet de tekst van het ontwerp worden gewijzigd en, zo ja, in welke zin ? Gelet op de zeer korte termijn die ons is toebedeeld, wordt het onderstaande antwoord onder alle voorbehoud gegeven.

1. Artikel 1 van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp luidde 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. ... »

2. In zijn advies van 18 januari 1983 maakte de Raad van State twee opmerkingen over die bepaling :

a) Wat de vorm betreft : om alle dubbelzinnigheid te vermijden, zou de omschrijving van de werkingssfeer van de wet moeten geschieden niet door verwijzing naar de verstrekkers van de toelagen, maar veeleer door verwijzing naar de toelagen zelf of naar de toelagetrekkers.

b) Wat de inhoud betreft : terwijl de Regering een « bij uitbreiding » begripsbepaling voorstelde (door de opsomming van de verschillende categorieën van verstrekkers) herinnert de Raad van State eraan dat hij, in een vroeger advies (advies L. 13157/2 van 24 oktober 1978), gegeven in verband met een ander soortgelijk voorontwerp, een veel ruimere begripsbepaling « naar de inhoud » in overweging had gegeven (« de

Un autre membre estime que le projet porte atteinte à l'autonomie communale, alors que l'autorité de tutelle dispose déjà actuellement de moyens de contrôle efficaces.

Il lui est répondu que le projet a précisément pour objet de renforcer l'autonomie communale en donnant une base légale à son droit de contrôle.

L'intervenant, qui avait déjà émis des réserves au cours de la discussion générale au sujet de l'insertion des mots « commissions de la culture » dans le présent projet, confirme ses réticences.

Le Ministre déclare que le texte proposé par le Conseil d'Etat n'a pas été retenu parce qu'il rendait précisément le projet applicable aux Régions et aux Communautés; toutefois, dit-il, l'insertion des mots « commissions de la culture » se justifie d'un point de vue juridique. Pour sa part, il ne s'oppose pas à la suppression de ces mots.

Conformément au vœu de la Commission, le service d'études du Sénat a été consulté sur l'avis émis par le Conseil d'Etat à propos de l'article 1^{er}.

Le service d'études a donné l'avis suivant :

« A l'article 1^{er}, 1°, du projet 452 (définition du champ d'application de la loi), le Gouvernement n'a pas suivi l'avis du Conseil d'Etat. Y-a-t-il lieu de modifier le texte de ce projet, et si oui, dans quel sens ? Etant donné le très bref délai qui nous a été imparti, la réponse qui suit est donnée sous toutes réserves.

1. L'article 1^{er} de l'avant-projet soumis au Conseil d'Etat était rédigé comme suit :

« 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 des communes, aux commissions de la culture, aux associations de provinces et aux associations de communes;

2. ... »

2. Dans son avis du 18 janvier 1983, le Conseil d'Etat formulait deux observations à propos de cette disposition :

a) Quant à la forme : pour éviter toute équivoque, la définition du champ d'application de la loi devrait se faire non par référence aux dispensateurs des subventions, mais plutôt par référence aux subventions elles-mêmes, ou aux bénéficiaires de celles-ci.

b) Quant au fond : alors que le Gouvernement proposait une définition « en extension » (par énumération des différentes catégories de dispensateurs), le Conseil d'Etat rappelle que, dans un avis antérieur (avis L. 13157/2, du 24 octobre 1978), rendu à propos d'un autre avant-projet analogue, il avait suggéré une définition « en compréhension », beaucoup plus large (« les personnes morales de droit public »), assor-

publiekrechtelijke rechtspersonen) met een dubbele uitzondering (niet-toepasselijkheid op de toelagen onderworpen hetzij aan het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967, hetzij aan de wet van 20 februari 1978).

Het jongste advies van de Raad van State is op z'n minst dubbelzinnig, aangezien hij slechts herinnert aan de correcties die hij had voorgesteld in een ander voorontwerp (dat dagteekent van voor de wetten van augustus 1980 !), zonder duidelijk te stellen of dezelfde redactie al dan niet opnieuw in overweging wordt gegeven, en hij tot besluit zegt dat « de tekst zou moeten worden herzien », zonder nader aan te geven of dat uitsluitend geldt voor de vorm, dan wel eveneens voor de inhoud.

3. De Regering heeft het advies van de Raad van State weliswaar gevolgd, wat de vorm betreft (« Deze wet is van toepassing op elke toelage verleend door... »), maar zij heeft, wat de inhoud betreft, haar oorspronkelijke tekst onverkort gehandhaafd.

De handhaving van de begripsbepaling « bij uitbreiding », die de voorkeur kreeg boven de begripsbepaling « naar de inhoud », waarnaar de Raad van State verwees, wordt beknopt maar duidelijk verantwoord op blz. 2 van de memorie van toelichting : de zeer algemene formule « de publiekrechtelijke rechtspersonen » omvat met name de Staat, de gewesten en de gemeenschappen. De Regering is evenwel niet van plan die gezagsorganen op te nemen in de werkingssfeer van haar ontwerp.

Maar zij heeft evenmin voorzien in de tweevoudige uitzondering in overweging gegeven door de Raad van State, en de memorie van toelichting bevat hieromtrent geen verantwoording.

Wat de wet van 20 februari 1978 betreft, ligt de verklaring voor de hand. Want zowel uit het opschrift van die wet als uit de tekst van artikel 1, blijkt duidelijk dat zij uitsluitend van toepassing is op de « toelagen van de Staat ». Aangezien het ontwerp, bij hypothese, niet van toepassing is op de laatstgenoemde, bestaat er geen gevaar voor overlapping of tegenspraak tussen de twee teksten, daar zij een verschillend doel nastreven.

Ongelukkig genoeg ligt de zaak niet zo eenvoudig wat het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreft. Dat besluit (art. 1, eerste lid) is van toepassing op alle toelagen die worden verleend niet alleen « door de Staat » — wat geen probleem doet rijzen zoals wij hierboven zagen — maar ook « door een rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks door het Rijk gesubsidieerd wordt ». Er bestaat jammer genoeg geen verslag aan de Koning dat een licht werpt op de betekenis die men aan die woorden heeft willen geven, en de korte considerans van het koninklijk besluit nr. 5 is niet verhelderend op dat punt. Maar die uitdrukking lijkt ruim genoeg te zijn om in voorkomend geval de provincies, de gemeenten en de andere publiekrechtelijke rechtspersonen, opgesomd in artikel 1, 1^o, van het ontwerp nr. 452, te kunnen omvatten. Quid dus, wanneer een toelage die door de Staat aan een gemeente is verleend vervolgens wordt aangewend tot

tie d'une double exception (non-applicabilité aux subventions soumises soit à l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, soit à la loi du 20 février 1978).

Le dernier avis du Conseil d'Etat est pour le moins ambigu, puisqu'il se borne à rappeler les corrections qu'il avait proposé d'apporter à un autre avant-projet (antérieur aux lois d'août 1980 !), sans dire clairement si la même rédaction est ou non à nouveau suggérée, et qu'il conclut que « le texte devrait être revu », sans préciser si c'est uniquement dans sa forme, ou bien également quant au fond.

3. Si, quant à la forme, le gouvernement s'est rallié à l'avis du Conseil d'Etat (« La présente loi s'applique à toute subvention accordée par... »), en ce qui concerne le fond, en revanche, il a maintenu intégralement son texte initial.

Le maintien de la définition « en extension », de préférence à la définition « en compréhension » rappelée par le Conseil d'Etat, est justifié brièvement mais clairement, à la page 2 de l'exposé des motifs : la formule très générale « les personnes morales de droit public » englobe notamment l'Etat, les Régions et les Communautés. Or le gouvernement n'a nullement l'intention d'inclure ces entités dans le champ d'application de son projet.

Mais l'on n'a pas repris non plus la double exception suggérée par le Conseil d'Etat, et l'exposé des motifs ne contient aucune justification à cet égard.

En ce qui concerne la loi du 20 février 1978, l'explication est évidente. En effet, il ressort clairement, tant de son intitulé que du texte de son article 1^{er}, que cette loi s'applique exclusivement aux « subventions de l'Etat ». Comme, par hypothèse, le projet ne s'applique pas à celles-ci, il n'y a aucun risque de double emploi ou de contradiction entre les deux textes, leur objet étant essentiellement différent.

Les choses ne sont malheureusement pas aussi simples pour l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967. En effet, celui-ci (art. 1^{er}, al. 1^{er}) s'applique à toute subvention accordée non seulement « par l'Etat » — ce qui ne pose pas de problème, comme on vient de le voir —, mais également « par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'Etat ». Il n'y a malheureusement pas de rapport au Roi éclairant le sens qu'on a voulu donner à ces termes, et le bref préambule de l'arrêté royal n° 5 n'apporte aucun éclaircissement sur ce point. Mais cette expression paraît suffisamment large pour pouvoir englober éventuellement les provinces, les communes, et les autres personnes morales de droit public énumérées à l'article 1^{er}, 1^o, du projet 452. Quid, dès lors, si une subvention accordée par l'Etat à une commune sert ensuite à alimenter une ou plusieurs subventions de cette commune à un tiers quelconque ? On peut se demander si

stijving van een of meer toelagen van die gemeente aan een derde? Men kan zich afvragen of die toelagen niet onder het ontwerp van wet nr. 452 vallen (als « toelagen verleend door de gemeenten ») en tevens onder het koninklijk besluit nr. 5 (als « toelage verleend door een rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks door het Rijk gesubsidieerd wordt »). Men zou natuurlijk moeten kunnen bewijzen dat er een organisch verband bestaat tussen beide toelagen, of anders gezegd, bewijzen dat de toelage verleend door de gemeente inderdaad gestijfd wordt door de toelage van de Staat. Een dergelijke hypothese schijnt a priori volkomen denkbaar te zijn.

In dat geval zouden sommige toelagen dus tegelijkertijd onderworpen zijn aan beide teksten. Kan dit eventuele « dubleren » — om de woorden van de Raad van State te gebruiken — een conflict tussen twee wetten doen ontstaan, zodat een van de twee tegenstrijdige teksten zou moeten worden gewijzigd?

Helaas heeft het ons aan tijd ontbroken om in detail in te gaan op alle mogelijke implicaties van de gelijktijdige toepassing van het koninklijk besluit nr. 5 en het ontwerp 452 op een en dezelfde toelage. Hoewel beide teksten grotendeels vergelijkbaar zijn, verschillen zij toch op een belangrijk punt: de controle zoals die geregeld is in het koninklijk besluit nr. 5 wordt opgedragen aan de Staat (art. 2), terwijl de controle waarin het ontwerp 452 voorziet, kan worden uitgeoefend door « iedere verstrekker » en door « de overheden die op hen het administratief toezicht inzake rekeningen uitoefenen » (art. 6). Beide teksten zouden dus niet in tegenspraak met elkaar zijn, maar elkaar aanvullen: het feit dat een gelijkaardige controle terzelfder tijd kan worden uitgeoefend door de Staat en door een andere overheid, betekent eigenlijk een dubbele waarborg voor de doeltreffendheid van de controle op de aanwending van de toelagen.

Men kan zich evenwel afvragen wat er zal gebeuren indien beide gelijklopende controles tot de slotsom leiden dat de toegekend bedragen moeten worden terugbetaald. Krachtens artikel 7, derde lid, van het ontwerp 452 kan de gemeente de bedragen terugvorderen bij dwangbevel. Maar artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit verleent aan de Staat dezelfde bevoegdheid, zodat er een — althans theoretisch — gevaar bestaat dat er twee dwangbevelen worden uitgereikt voor een en dezelfde toelage.

Volgens artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 5 « kan de terugvordering geschieden overeenkomstig artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949 », welk artikel bepaalt: « Iedere aan de Staat of aan staats-organismen verschuldigde som ... mag door middel van dwangbevel ingevorderd worden. » Aangezien een gemeente geen « staatsorgaan » is, lijkt het op het eerste gezicht niet geoorloofd dat de Staat gebruik maakt van het dwangbevel om sommen terug te vorderen die afkomstig zijn uit zijn kas, maar aan derden zijn toegekend via een gemeentesubsidie. Enkel indien de terugvordering, bedoeld in artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 5, van toepassing zou zijn in alle gevallen, ongeacht of de Staat de indirecte

lesdites subventions ne tomberaient pas à la fois dans le champ d'application du projet de loi 452 (en tant que « subventions accordées par les communes ») et dans celui de l'arrêté royal n° 5 (en tant que « subventions accordées par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'Etat »). Sans doute faudrait-il pouvoir prouver l'existence d'un lien organique entre les deux subventions, autrement dit établir que la subvention octroyée par la commune est bel et bien alimentée par la subvention de l'Etat. Mais une telle hypothèse semble a priori parfaitement concevable.

Dans ce cas, certaines subventions seraient donc soumises simultanément aux deux textes. Cet éventuel « double emploi » — pour reprendre les mots du Conseil d'Etat — est-il susceptible de créer un conflit de loi qui nécessiterait de modifier l'un des deux textes contradictoires?

Le temps nous a manqué, malheureusement, pour examiner en détail toutes les implications possibles de l'application simultanée à une même subvention, de l'arrêté royal n° 5 et du projet 452. Ces deux textes, bien que largement semblables, diffèrent sur un point essentiel: le contrôle organisé par l'arrêté royal n° 5 est confié à l'Etat (art. 2), alors que celui mis sur pied par le projet 452 relève de « tout dispensateur » et des « autorités investies à l'égard de ceux-ci de la tutelle administrative en matière de comptes » (art. 6). Ces textes ne seraient donc pas contradictoires, mais complémentaires: le fait qu'un contrôle similaire puisse être exercé en même temps par l'Etat et par une autre autorité constituerait plutôt une double garantie quant à l'efficacité du contrôle de l'usage des subventions.

On peut toutefois se demander ce qu'il adviendrait si ces deux contrôles parallèles concluaient l'un comme l'autre à la nécessité de faire rembourser les montants attribués. L'article 7, alinéa 3, du projet 452 permet à la commune d'effectuer la récupération par voie de contrainte. Mais l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 5 ne donne-t-il pas le même pouvoir à l'Etat, créant ainsi le risque — au moins théorique — de voir décerner deux contraintes à propos d'une seule subvention?

Aux termes de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 5, « la récupération peut s'effectuer conformément à l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949 », laquelle dispose que « toute somme due à l'Etat ou à des organismes d'Etat ... peut être récupérée par voie de contrainte ». Une commune n'étant pas un « organisme d'Etat », il ne semble donc pas, à première vue, que l'Etat puisse recourir à la contrainte pour récupérer des sommes provenant de ses caisses, mais allouées à des tiers par l'intermédiaire d'une subvention communale. Ce n'est que s'il s'avérait que la récupération visée à l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 5 était applicable dans tous les cas, peu importe que l'Etat soit le dispensateur médiateur ou immédiat des subventions liti-

of de directe verstrekker van de toelagen is (1), zal het probleem rijzen van een eventueel dubbel dwangbevel.

Gesteld dat zulks het geval is, dan nog is het de vraag of die contradictie niet kan worden opgelost door de algemene beginselen inzake wetconflicten toe te passen (voorrang van de meest recente tekst?). En zelfs als dat zo is, zou die contradictie dan eigenlijk niet een zuiver scholastieke kwestie zijn? Men kan zich inderdaad afvragen in hoeverre de Staat in de praktijk gebruik maakt van het recht op externe controle, als bepaald in het koninklijk besluit nr. 5, om na te gaan hoe de toelagen van de ondergeschikte besturen die worden gefinancierd met zijn eigen toelagen, worden aangewend, vooral nu zijn bevoegdheden inzake toezicht erg zijn ingekrompen ten voordele van de gemeenschappen en de gewesten (art. 7 van de wet van 8 augustus 1980).

Deze korte analyse brengt ons tot de slotsom dat (onder voorbehoud van een eventuele vraag om een aanvullend advies van de Raad van State) er geen aanleiding bestaat om de regeringstekst te amenderen in de zin als aangegeven door de Raad van State in zijn advies van 18 januari 1983. »

Gehoord dit advies neemt de commissie akte van de verklaring van de Minister, die beklemtoont dat de werkingssfeer van het Rijk bepaald wordt door het koninklijk besluit nr. 5. Dit ontwerp wil nu ook de controle regelen op de toelagen verstrekt door de lokale besturen, waaronder de gemeenten. Maar het wil die uitbreiden tot de « commissies voor de cultuur » waarover hij weliswaar geen voogdijbevoegdheid heeft, maar aan wie hij wel controlebevoegdheid wil verlenen net als aan de andere ondergeschikte besturen.

Er worden geen amendementen ingediend.

De tekst van artikel 1 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1, bij 2 onthoudingen.

Artikel 2

Door een lid wordt opgemerkt, dat prijzen verleend aan geleerden en kunstenaars niet gevat worden door deze wet.

Hierop wordt door de Minister geantwoord dat het koninklijk besluit nr. 5 deze uitzondering heeft opgenomen in de considerans, doch niet in het beschikkend gedeelte. Om echter elke betwisting te voorkomen werd deze uitzondering wel opgenomen in het ontwerp : een prijs van deze aard wordt immers algemeen beschouwd als de erkenning van een talent of van een prestatie.

1) Dezelfde vraag kan trouwens worden gesteld i.v.m. artikel 7, derde lid, van het ontwerp 452 : de publiekrechtelijke rechtspersonen die bevoegd zijn tot het heffen van directe belastingen, kunnen de « terugvorderbare » toelagen bij dwangbevel verhalen. Het is duidelijk dat dit artikel de gemeenten toestemming verleent om op die manier de toelagen terug te vorderen die zij zelf rechtstreeks hebben verleend. Maar zullen zij ook op die wijze handelen om de toelagen terug te vorderen die zij onrechtstreeks hebben verleend, via een andere rechtspersoon die geen gebruik kan maken van het dwangbevel (zodat zij die andere rechtspersonen de kosten en de risico's van een eventuele gerechtelijke procedure kunnen besparen)? Dat valt te betwijfelen, maar zoals het ontwerp thans is gesteld, is deze interpretatie niet noodzakelijk uitgesloten.

gieuses (1), que se poserait le problème d'une éventuelle double contrainte.

En supposant que ce soit le cas, encore faudrait-il alors que cette contradiction ne puisse pas se résoudre par l'application des principes généraux en matière de conflits de lois (prééminence du texte le plus récent?). Et même si cela était, cette possibilité de contradiction ne serait-elle pas une pure hypothèse d'école? Il est permis de se demander, en effet, dans quelle mesure l'Etat fait usage, en pratique, du droit de contrôle externe qu'il tient de l'arrêté royal n° 5, pour contrôler l'emploi qui est fait des subventions des pouvoirs subordonnés alimentées par ses propres subventions, surtout depuis que ses pouvoirs de tutelle ont été singulièrement réduits au profit des Régions et des Communautés (art. 7 de la loi du 8 août 1980).

Cette brève analyse nous amène donc à conclure que sous réserve d'une éventuelle demande d'avis complémentaire au Conseil d'Etat, il ne semble pas qu'il y ait lieu d'amender le texte du Gouvernement, dans le sens indiqué par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 janvier 1983. »

Après avoir pris connaissance de cet avis, la Commission prend acte de la déclaration du Ministre qui souligne qu'en ce qui concerne l'Etat, le champ d'application est défini par l'arrêté royal n° 5. Le projet à l'examen entend également régler le contrôle des subventions allouées par les pouvoirs locaux, dont les communes et étendre ce contrôle aux « commissions de la culture » pour lesquelles le Ministre n'est certes pas compétent en matière de tutelle, mais auxquelles il souhaite accorder un pouvoir de contrôle tout comme aux autres pouvoirs subordonnés.

Aucun amendement n'est déposé à cet article.

Le texte de l'article 1^{er} est adopté par 9 voix contre 1 et 2 abstentions.

Article 2

Un membre fait observer que les prix décernés aux savants et aux artistes sont exclus du champ d'application de la présente loi.

Le Ministre répond que cette exception a été mentionnée dans le préambule mais non dans le dispositif de l'arrêté royal n° 5. Néanmoins, pour éviter toute contestation, cette exception a été reprise dans le projet : un prix de cette nature est en effet généralement considéré comme la consécration d'un talent ou d'une prestation.

(1) On peut d'ailleurs se poser la même question à propos de l'article 7, alinéa 3, du projet 452 : les personnes morales de droit public qui ont le pouvoir d'établir des impositions directes sont autorisées à recouvrer par voie de contrainte les subventions « sujettes à restitution ». Il est évident que cet article autorise les communes à récupérer de cette manière les subventions qu'elles ont accordées elles-mêmes directement. Mais pourront-elles y recourir pour récupérer des subventions qu'elles auront octroyées indirectement, par l'intermédiaire d'une autre personne morale ne disposant pas, elle, du privilège de la contrainte (et, épargnant ainsi à celle-ci les frais, et les aléas, d'une éventuelle procédure judiciaire)? On peut en douter, mais tel qu'il est rédigé, le texte du projet n'exclut pas nécessairement cette interprétation.

Artikel 2 wordt aangenomen met 10 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 3

Een lid erkent in de strekking van dit artikel het bewijs dat geen inbreuk wordt gepleegd op de gemeentelijke autonomie en wordt daarin door verscheidene andere leden bijgetreden.

Het artikel 3 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Artikel 4

Een lid wenst nadere toelichting over de zinsnede « Behoudens in de gevallen dat een wettelijke of reglementaire bepaling daarin voorziet » en over de woorden « in voorkomend geval ».

De Minister verklaart dat deze zinsnede werd opgenomen om tegenspraak tussen wetteksten te voorkomen. De woorden « in voorkomend geval » wijzen erop dat de verantwoordelijkheid van de besteding aan een termijn dient gebonden te worden.

Artikel 4 wordt aangenomen met eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

Artikel 5

Op de vraag van een lid waarom het begrip « begroting » niet werd verkozen boven « balans en rekeningen » wordt erop gewezen dat begrotingen niet in alle gevallen verplichtend zijn, onder meer voor de V.Z.W.'s.

Waar een ander lid meent dat op basis van § 2 geen startpremies zullen kunnen verleend worden, antwoordt een ander lid dat dit wel zal kunnen gebeuren bijaldien balans en rekening « nul » bedragen; waarop nog een ander lid opmerkt dat starttoelagen bedenkelijk zijn zolang geen blijk van activiteit wordt gegeven.

Artikel 5 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 6

Een lid merkt op dat de term « alsmede » een gelijktijdigheid uitdrukt van mogelijke controle, enerzijds door de verstrekker en anderzijds, terzelfder tijd, door de voogdij-overheid. Hij stelt voor de zinsnede « alsmede de overheden die op het administratief toezicht inzake rekeningen uitoefenen » te schrappen.

De Minister geeft toe, dat de voogdij-overheid inderdaad thans reeds over de nodige controlemiddelen beschikt en eventuele substitutie van controle-organen niet aangewezen

L'article 2 est adopté par 10 voix et 2 abstentions.

Article 3

Un membre voit dans cet article la preuve qu'aucune atteinte n'est portée à l'autonomie communale, point de vue qui est d'ailleurs partagé par plusieurs autres membres.

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 4

Un membre aimerait obtenir des précisions sur la partie de phrase « Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit » et sur les mots « s'il y échet ».

Le Ministre déclare que cette partie de phrase a été insérée dans l'article pour éviter de créer des contradictions entre des textes de loi. Les mots « s'il y échet » indiquent que les justifications de l'utilisation des subventions doivent être produites dans un délai déterminé.

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 5

Un membre ayant demandé pourquoi la notion de « budget » n'a pas été préférée à celle de « bilan et comptes », il lui est répondu que les budgets n'ont pas un caractère obligatoire dans tous les cas, notamment pour les A.S.B.L.

En réponse à l'observation d'un autre membre qui estime qu'aucune prime de départ ne pourra être accordée sur la base du § 2, un membre précise que cela pourra se faire à condition que le bilan et les comptes soient égaux à zéro; à ce propos, un autre membre encore fait remarquer que l'octroi de primes de départ est sujet à caution aussi longtemps que l'organisme n'a pas fait preuve d'une activité fructueuse.

L'article 5 est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 6

Un membre fait observer que les mots « de même que » expriment la simultanéité d'un contrôle éventuel, d'une part par le dispensateur et, d'autre part, par l'autorité de tutelle. Il propose de supprimer les mots « de même que les autorités investies à l'égard de ceux-ci de la tutelle administrative en matière de comptes ».

Le Ministre reconnaît que l'autorité de tutelle dispose en effet déjà actuellement des moyens de contrôle nécessaires et qu'il n'est pas indiqué de procéder éventuellement à la

is. Hij stemt in met de voorgestelde wijziging en legt ter zake volgende amendement neer :

« In het eerste lid van dit artikel de woorden « Ieder verstrekker alsmede de overheden die op hen het administratief toezicht inzake rekeningen uitoefenen, hebben het recht » te vervangen door de woorden « Ieder verstrekker heeft het recht ». »

Het amendement wordt aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

De aldus gewijzigde tekst van artikel 6 wordt aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikelen 7 en 8

Deze artikelen lokken geen opmerkingen uit.

Zij worden aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Artikel 9

Een lid stelt voor om artikel 9 te schrappen. Nog andere leden geven er de voorkeur aan om het drempelbedrag van 250 000 frank te vervangen door het bedrag van 50 000 frank. Zij vrezen immers dat voor sommige gemeenten dan toch aanzienlijke bedragen zonder nadere controle zouden kunnen besteed worden. Een ander lid voorspelt dat een zelfde vereniging onder verschillende namen toch aanzienlijke toelagebedragen zou kunnen toegespeld krijgen zonder dat zij over de besteding ervan verantwoording hoeft te doen.

De Minister meent dat men toch het bestaan van een aantal verenigingen niet onmogelijk mag maken en dat men de gemeenten in een aantal gevallen niet op te hoge kosten mag jagen door omslachtige administratieve formaliteiten waardoor de relaties tussen vereniging en overheid zouden kunnen vertroebeld worden.

Het amendement, strekkende tot de vervanging van het cijfer « 250 000 » door het cijfer « 50 000 » wordt eenparig aangenomen door de 14 aanwezige leden.

Een lid verdedigt een tweede amendement op artikel 9 waarbij het artikel zou worden aangevuld met de zin. « Voor de toepassing van dit artikel gelden onverminderd de verplichtingen voortvloeiend uit de artikelen 3, 4 en 7. »

Het lid gaat ervan uit, dat de bepalingen van artikel 9 aanleiding kunnen geven tot willekeur en eventueel zelfs tot discriminatie. De indiener van het amendement was van oordeel, dat, om een arbitrair optreden van sommige verstrekkers ten opzichte van bepaalde gegadigden te voorkomen, de bepalingen van de artikelen 3, 4 en 7 in elk geval van toepassing zouden moeten blijven.

De Minister herinnert eraan dat de wet ook van toepassing zal zijn op de kleine gemeenten.

substitution d'organes de contrôle. Il marque son accord sur la modification proposée et dépose l'amendement suivant :

« Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots « Tout dispensateur, de même que les autorités investies à l'égard de ceux-ci de la tutelle administrative en matière de comptes, ont le droit » par les mots « Tout dispensateur a le droit ». »

L'amendement est adopté par 12 voix et 1 abstention.

Le texte ainsi modifié de l'article 6 est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

Articles 7 et 8

Ces articles ne suscitent aucune observation.

Ils sont adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Article 9

Un membre propose de supprimer l'article 9. D'autres membres préféreraient remplacer le montant minimum de 250 000 francs par un montant de 50 000 francs. Ils craignent en effet que certaines communes ne parviennent sinon à utiliser des sommes importantes sans contrôle. Un autre intervenant prévoit qu'une même association pourrait malgré tout parvenir à se faire attribuer des subventions importantes sous des dénominations diverses sans avoir à justifier de leur emploi.

Le Ministre estime qu'on ne peut aller jusqu'à rendre impossible l'existence d'un certain nombre d'associations ni à obliger les communes à exposer dans certains cas des frais élevés en leur imposant des formalités administratives complexes, dont pourraient pâtir les relations entre l'association et le pouvoir public.

L'amendement tendant à remplacer le chiffre 250 000 par le chiffre 50 000 est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Un membre défend un second amendement à l'article 9 tendant à compléter celui-ci par la phrase : « Pour l'application du présent article, il y a lieu d'observer intégralement les obligations prévues aux articles 3, 4 et 7. »

L'intervenant considère que les dispositions de l'article 9 peuvent engendrer l'arbitraire, voire même la discrimination. L'auteur de l'amendement estime qu'afin d'empêcher toute intervention arbitraire de certains dispensateurs à l'égard de bénéficiaires déterminés, les dispositions des articles 3, 4 et 7 devraient, en toute hypothèse, rester applicables.

Le Ministre rappelle que la loi s'applique également aux petites communes.

Hij aanvaardt de argumentatie ten gunste van de toevoeging in artikel 9 van de bepalingen van artikel 3 en van het eerste lid, 1^o, van artikel 7. De Minister dient in die zin het volgende amendement in :

« A. Het eerste lid van dit artikel aan te vullen als volgt :

« onverminderd de verplichtingen volgend uit de bepalingen van de artikelen 3 en 7, eerste lid, 1^o, die in elk geval dwingend zijn. »

B. Het tweede lid van hetzelfde artikel aan te vullen als volgt :

« zonder dat deze laatste evenwel ontslagen kan worden van de verplichtingen volgend uit de bepalingen van de artikelen 3 en 7, eerste lid, 1^o. »

Het lid dat het tweede amendement verdedigde, in overleg met de indiener ervan, kan akkoord gaan met het regeringsamendement omdat, door de technisch anders geformuleerde tekst die hetzelfde doel nastreeft, toch een zekere waarborg betreffende de toepassing van controle- en verantwoordingsmaatregelen ingebouwd blijft.

Het amendement van de Regering wordt aangenomen met 13 stemmen bij 1 onthouding.

Aldus komt het tweede amendement op artikel 9 te vervallen.

Artikel 9 wordt aangenomen met 13 stemmen bij 1 onthouding.

Artikel 10

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 10 wordt eenparig aangenomen door de 14 aanwezige leden.

Het geheel van het ontwerp van wet is aangenomen met 11 stemmen tegen 1, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd met 13 stemmen bij 1 onthouding.

De Verslaggever,
M. VAN HERREWEGHE.

De Voorzitter,
G. PAQUE.

Il admet le bien-fondé de l'argumentation en faveur de l'insertion à l'article 9 des dispositions de l'article 3 et du premier alinéa, 1^o, de l'article 7. En conséquence, il dépose l'amendement suivant :

« A. Compléter le premier alinéa de cet article par les mots :

« sans préjudice des obligations résultant des dispositions des articles 3 et 7, alinéa 1^{er}, 1^o, qui s'imposent en tout cas. »

« A. Compléter le premier alinéa de cet article par les mots :

« sans que ce dernier puisse cependant être dispensé des obligations résultant des dispositions des articles 3 et 7, alinéa 1^{er}, 1^o. »

Le membre qui a défendu le second amendement déclare, d'un commun accord avec l'auteur de celui-ci, qu'il peut se rallier à l'amendement du Gouvernement car, même si la formulation du texte est techniquement différente, il poursuit le même but et conserve malgré tout une certaine garantie quant à l'application des mesures de contrôle et de justification.

L'amendement du Gouvernement est adopté par 13 voix et 1 abstention.

Le second amendement à l'article 9 devient dès lors sans objet.

L'article 9 est adopté par 13 voix et 1 abstention.

Article 10

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'article 10 est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 11 voix contre 1 et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé par 13 voix et 1 abstention.

Le Rapporteur,
M. VAN HERREWEGHE.

Le Président,
G. PAQUE.

ARTIKELN GEAMENDEERD DOOR DE COMMISSIE

ART. 6

Ieder verstrekker heeft het recht om ter plaatse de aanwending van de verleende toelage te doen controleren.

Wanneer de trekker van een toelage deze heeft ontvangen van een natuurlijke of een rechtspersoon, die ze zelf heeft ontvangen van een van de in artikel 1, 1°, bedoelde verstrekkers, hebben dezen alsmede de in het eerste lid bedoelde toezienende overheden het recht om de in het eerste lid vermelde controle uit te oefenen.

ART. 9

Deze wet is niet van toepassing op de toelagen met een waarde lager dan 50 000 frank verleend door de in artikel 1, 1°, bedoelde verstrekkers, behalve dat dezen het recht hebben om aan de trekkers van die toelagen de door deze wet voorgeschreven verplichtingen geheel of gedeeltelijk op te leggen onverminderd de verplichtingen volgend uit de bepalingen van de artikelen 3 en 7, eerste lid, 1°, die in elk geval dwingend zijn.

Voor de toelagen met een waarde tussen 50 000 frank en 1 000 000 frank, kunnen de in artikel 1, 1°, bedoelde verstrekkers de trekker geheel of gedeeltelijk vrijstellen van de door deze wet voorgeschreven verplichtingen zonder dat deze laatste evenwel ontslagen kan worden van de verplichtingen volgend uit de bepalingen van de artikelen 3 en 7, eerste lid, 1°.

ARTICLES AMENDES PAR LA COMMISSION

ART. 6

Tout dispensateur a le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi de la subvention accordée.

Lorsque le bénéficiaire d'une subvention l'a reçue d'une personne physique ou morale qui elle-même la tenait d'un des dispensateurs visés à l'article 1^{er}, 1°, ceux-ci, de même que les autorités de tutelle visées à l'alinéa 1^{er}, ont le droit d'exercer le contrôle prévu à l'alinéa 1^{er}.

ART. 9

La présente loi n'est pas applicable aux subventions d'une valeur inférieure à 50 000 francs accordées par les dispensateurs visés à l'article 1^{er}, 1°, sauf à eux le droit d'imposer aux bénéficiaires de ces subventions tout ou partie des obligations prévues par la présente loi, sans préjudice des obligations résultant des dispositions des articles 3 et 7, alinéa 1^{er}, 1°, qui s'imposent en tout cas.

Pour les subventions d'une valeur comprise entre 50 000 francs et 1 000 000 de francs, les dispensateurs visés à l'article 1^{er}, 1°, peuvent exonérer le bénéficiaire de tout ou partie des obligations prévues par la présente loi, sans que ce dernier puisse cependant être dispensé des obligations résultant des dispositions des articles 3 et 7, alinéa 1^{er}, 1°.