13. MAR '61
Coordinatie-12/

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling etgeving, tweede kamer, de 20e ebruari 1961 door de Minister van iddenstand verzocht hem, binnen en termijn van ten hoogste drie agen , van advies te dienen over n ontwerp van koninklijk besluit houdende regeling van de controle ver de toelagen te boeken op de groting van het Ministerie van iddenstand", heeft de 24e fe- ruari 1961 het volgend advies geven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 20 février 1961, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "réglant le contrôle des subventions imputables au budget du Ministère des Classes moyennes", a donné le 24 février 1961 l'avis suivant :

Het ontwerp bedoelt de verlening van op de begroting van het Ministerie van Middenstand uitgetrokken toelagen, behalve die welke voor het nationaal comité en de gewestelijke comité's voor beroepsopleiding en -volmaking in de ambachten en neringen zijn bestemd, aan een tweeledige controle te onderwerpen : eerst een voorafgaand onderzoek van een begroting van inkomsten en uitgaven van de begunstigden, vervolgens een verificatie van hun rekeningen op het einde van het dienstjaar. Gesubsidieerden die hun rekeningen op het door de Minister te bepalen tijdstip niet voorleggen of de toelagen anders gebruiken dan in hun begroting is aangegeven, zouden het jaar daarop niet voor toelage in aanmerking komen.

Als uiting van de wil van de Minister van Middenstand om er zich met afdoende middelen van te vergewissen dat de toelagen van zijn departement oordeelkundig worden verleend, sluit het ontwerp aan bij de uitvoering van de begrotingswetten en ontleent het daaraan zijn voornaamste rechtsgrond, overeenkomstig een opvatting waarvan in verordenende teksten tal van voorbeelden zijn en steeds waren te vinden.

Rechtsgrond zijn die wetten echter alleen in zover het ontwerp doelt op begrotingsposten die louter uitgaafmachtigingen zijn. Zodra uit de begrotingswet gaat blijken, dat de uittrekking een dwingend karakter vertoont, zoals onder meer het geval is wanneer zij andere gebiedende of louter conventionele wetsbepalingen verwerkelijkt, kan de Koning, als hij daartoe

.../...

niet is gemachtigd, aan de bepalingen van wet of overeenkomst geen bijkomende voorwaarden, laat staan straffen verbinden.

Anderdeels moeten, naar de uitleg van de gemachtigde ambtenaar, niet alleen de in artikel 9 bedoelde, maar alle op de begroting van het departement staande toelagen waarvan de toekenning door andere verordenende bepalingen is geregeld, buiten het toepassingsgebied van het ontwerp-besluit worden gehouden.

Om de strekking van het ontwerp juist aan te geven, stelle men artikel 1 dan ook als volgt :

"Artikel 1.-

In de begrotingswet van het Ministerie van Middenstand uitgetrokken toelagen, voor de toekenning waarvan geen andere voorschriften gelden, worden alleen verleend onder de voorwaarden bepaald in de hiernavolgende artikelen".

Artikel 9 kan meteen vervallen.

Artikel 2 bepaalt, dat toelagen eerst worden verleend nadat de Minister een inkomsten- en uitgavenbegroting van de te subsidiëren personen heeft goedgekeurd. Op de keper beschouwd, gaat het hier veeleer om instemming mét dan wel om goedkeuring vàn die begroting. Goedkeuring veronderstelt een scherper bestuurstoezicht vanwege de Minister, en zou hem verplichten alle vermeldingen van de begroting op hun opportuniteit te toetsen. Anderdeels kunnen de bepalingen van de artikelen 2, 3 en 4 zeer goed tot één artikel worden verwerkt, als volgt :

.../...

"Artikel 2.-

Geen toelage wordt verleend tenzij de te subsidiëren persoon aan de voorafgaande instemming van de Minister, vóór een door deze te bepalen datum, een begroting met opgave van alle verwachte inkomsten en voorgenomen uitgaven onderwerpt.

Die begroting geeft aan, voor welke uitgaven de toelage zal dienen.

De Minister kan zodanige inlichtingen en stukken vragen als hij dienstig acht".

Gaat de Regering akkoord met de opmerking bij artikel 5, dan krijgt dat artikel nummer 3.

Artikel 6, dat artikel 4 wordt, stelle men als volgt :

"Artikel 4.-

De toelage mag alleen worden gebruikt tot doeleinden aangegeven in de begroting waarmee de Minister zijn instemming heeft betuigd.

Is de toelage in verscheidene, ieder voor aparte uitgaven bestemde delen gesplitst, dan mag de gesubsidieerde niet van die verdeling afwijken dan na akkoordbetuiging van de Minister".

.../...

Artikel 7 wordt artikel 5 en ware als volgt te lezen :

"Artikel 5.-

Aan de Minister moeten de jaarrekeningen van de gesubsidieerde en, als de Minister erom verzoekt, ook de verantwoordingsstukken worden voorgelegd. Van laatstgenoemde stukken kan alleen ter plaatse inzage worden genomen".

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar kan de Minister zijn goedkeuring aan de rekeningen niet onthouden onder aanvoering dat deze of gene uitgave hem niet opportuun voorkomt. Ook hier gaat het alleen om een controle op de regelmatigheid.

Voor artikel 8, dat nummer 6 wordt, stelt de Raad van State de volgende lezing voor :

"Artikel 6.-

De gesubsidieerde die zich niet gedraagt naar het voorschrift van artikel 4 (6) of 5 (7), of wiens rekeningen zonder geldige reden afwijken van de begroting, kan het jaar daarop geen toelage ontvangen".

Artikel 9 kan om de hiervoren aangegeven reden vervallen.

Volgens artikel 10 van het ontwerp kan de Minister van Middenstand een of meer ambtenaren van zijn bestuur met het ambt van revisor belasten en hem de bij dit besluit ingestelde controle geheel of gedeeltelijk opdragen.

.../...

Dat artikel wekt de indruk alsof het ontwerp ergens revisoren laat optreden, terwijl daarvan in geen enkele bepaling geen sprake is en het optreden van zulke gespecialiseerde ambtenaren, gelet op het streng beperkt karakter van de controle, ook niet nodig lijkt.

Voor zover het artikel mocht betekenen, dat de Minister, als daaromtrent in het organiek reglement van het Ministerie niets is bepaald, zich mag laten bijstaan door ambtenaren die hij aanwijst, dan is het overbodig, want dit behoort uiteraard tot de taak van ambtenaren die onder de Minister werken.

Voor zover het artikel de Minister ertoe machtigt de ganse controlebevoegdheid die het ontwerp-besluit hem verleent, of een essentieel deel daarvan, aan ambtenaren over te dragen, gaat de Koning wat aan opdrachten is geoorloofd te buiten en overschrijdt Hij zijn bevoegdheid.

Dat artikel ware te schrappen of althans te herzien.

Het opschrift van het ontwerp en de eerste considerans, ten slotte, kunnen beter als volgt worden gelezen :

.../...

"Koninklijk besluit houdende controlemaatregelen met betrekking tot toelagen,aan te rekenen op de begroting van het Ministerie van Middenstand".

Overwegende dat regeling van de controle over de opportuniteit van de uitgaven waartoe de toelagen moeten dienen en over de bestemming die aan deze wordt gegeven, noodzakelijk is".

Le projet a pour objet de soumettre l'octroi des subventions inscrites au budget du Ministère des Classes moyennes, à l'exclusion toutefois de celles destinées au comité national et aux comités régionaux de formation et de perfectionnement dans les métiers et négoces, d'abord, à l'examen préalable d'un budget des recettes et des dépenses des bénéficiaires et, ensuite, à une vérification de leurs comptes au terme de l'exercice. Ceux des bénéficiaires de subventions qui ne soumettraient pas leurs comptes au moment fixé par le Ministre , de même que ceux qui ne donneraient pas aux subventions la destination prévue au budget, seraient exclus de l'attribution de subventions l'année suivante.

Le projet, qui traduit le souci du Ministre des Classes moyennes de s'assurer efficacement de l'attribution judicieuse des subventions ressortissant à son Département, se rattache à l'exécution des lois budgétaires et y trouve essentiellement son fondement légal conformément à une conception dont la réglementation fournit et a toujours fourni de nombreux exemples.

Ce fondement légal ne vaut cependant que dans la mesure où le projet ne vise que des inscriptions budgétaires constitutives de simples autorisations de dépenses. Dès l'instant où il résulte de la loi budgétaire que l'inscription a un caractère impératif, comme dans les cas où elle réalise d'autres dispositions légales impératives ou simplement conventionnelles,

.../...

il ne saurait appartenir au Roi, à défaut d'habilitation à cet effet, d'ajouter des conditions,voire des pénalités,aux dispositions de la loi ou de la convention.

Il ressort d'autre part des renseignements donnés au Conseil d'Etat par le délégué du Ministre que doivent échapper au champ d'application de l'arrêté en projet non seulement les subventions auxquelles se réfère l'article 9, mais également toute subvention figurant au budget du Département dont l'attribution ferait l'objet d'autres dispositions réglementaires.

Il suit de là que pour donner au projet sa portée exacte, il conviendrait de rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er.-

Les subventions prévues par la loi budgétaire du Ministère des Classes moyennes, dont l'octroi n'est pas régi par d'autres prescriptions, ne sont attribuées qu'aux conditions fixées par les articles suivants ".

Cette rédaction permettra d'omettre l'article 9.

L'article 2 dispose que les subventions ne seront accordées qu'après approbation par le Ministre d'un budget de recettes et de dépenses des personnes appelées à en bénéficier. Il s'agit,à la vérité,d'un agrément à donner par le Ministre au budget bien plus que d'une approbation,dont le caractère tutélaire plus marqué entraînerait pour le Ministre l'obligation de se prononcer sur l'opportunité de toutes les mentions

.../...

du budget. On pourrait,de plus,grouper sans aucun inconvénient à l'article 2 les dispositions de cet article avec celles des articles 3 et 4, et le rédiger comme suit :

"Article 2.-

Aucune subvention n'est accordée si le bénéficiaire de celle-ci ne soumet au préalable à l'agrément du Ministre, et avant une date que celui-ci détermine, un budget relatant toutes les recettes et toutes les dépenses qu'il se propose de faire.

Ce budget indique les dépenses auxquelles la subvention sera consacrée.

Le Ministre peut demander les renseignements et documents qu'il estime utiles".

Si le Gouvernement se rallie à l'observation relative à l'article 5, celui-ci deviendrait l'article 3.

L'article 6,qui deviendrait l'article 4 , devrait être rédigé ainsi qu'il suit :

"Article 4.-

La subvention ne peut être utilisée qu'aux fins prévues par le budget auquel le Ministre a donné son agrément.

Si la subvention est divisée en plusieurs parties consacrées chacune à des dépenses distinctes, le bénéficiaire de la subvention ne peut s'écarter de cette répartition sans l'accord préalable du Ministre".

.../...

L'article 7 deviendrait l'article 5 et serait rédigé comme suit :

"Article 5.-

Les comptes annuels du bénéficiaire de la subvention doivent être communiqués au Ministre ainsi que les pièces justificatives si le Ministre en fait la demande. Ces dernières pièces sont communiquées sans déplacement".

Il résulte des déclarations du fonctionnaire délégué que le Ministre ne pourra refuser l'approbation des comptes parce qu'il estimerait que telles ou telles dépenses, étaient inopportunes. Le contrôle est, ici également, un contrôle de régularité.

Le Conseil d'Etat propose pour l'article 8, devenu l'article 6, la rédaction suivante :

"Article 6.-

Le bénéficiaire qui ne respecte pas l'article 4 (6) ou l'article 5 (7) ou dont les comptes s'écartent sans raison valable du budget, ne peut recevoir de subvention au cours de l'année suivante".

L'article 9 peut être omis pour les raisons déjà indiquées ci-dessus.

Aux termes de l'article 10 du projet, le Ministre des Classes moyennes peut charger des fonctions de reviseur un ou plusieurs agents de son administration à qui il confiera tout ou partie du contrôle réglé par le présent arrêté.

.../...

Cet article est conçu comme si le projet prévoyait l'intervention de reviseurs alors que, d'une part, aucune autre disposition n'y fait allusion et que la portée strictement limitée du contrôle, d'autre part, ne semble pas nécessiter l'intervention de fonctionnaires aussi spécialisés.

Dans la mesure où l'article signifierait que le Ministre est autorisé, en l'absence de dispositions relatives à la matière dans le règlement organique du Département, à se faire assister par les fonctionnaires qu'il désigne, il est inutile car c'est la mission même des fonctionnaires qui se trouvent sous l'autorité du Ministre.

Dans la mesure où l'article autorise le Ministre à subdéléguer aux fonctionnaires qu'il désigne soit la totalité du contrôle dont l'arrêté en projet le charge, soit quelque partie qui toucherait à l'essence des pouvoirs qui lui sont conférés, le Roi sort du cadre des délégations permises et excède ses pouvoirs.

Cet article devrait être omis ou revu.

L'intitulé du projet ainsi que le considérant gagneraient enfin a être rédigés comme suit :

"Arrêté royal portant des mesures de contrôle relativement aux subventions imputables au budget du Ministère des Classes moyennes.

Considérant qu'il y a lieu d'organiser le contrôle de l'opportunité des dépenses auxquelles sont destinées les subventions et de leur affectation;".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	H. BUCH,	raadsheren van State,	
	G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. VAN HECKE,	assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.P. MAROY, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.