

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1974

30 AVRIL 1974.

Proposition de loi relative au contrôle des associations sans but lucratif.

DEVELOPPEMENTS

La multiplication continuelle des tâches de l'Etat a donné lieu à la création de nombreux organismes.

Leurs activités s'étendent notamment à la politique sociale, l'assistance publique, le logement, les communications, la culture, les arts, etc.

Le Parlement a voté plusieurs lois relatives à l'organisation d'un système de contrôle de ces organismes.

Une initiative importante a été prise par le baron R. Moyersoen et consorts, qui ont déposé au Sénat, en date du 28 avril 1949, une proposition de loi organique des personnes publiques parastatales.

Dans l'Exposé des Motifs de ladite proposition, on peut lire : « Des services publics nationaux de plus en plus nombreux sont détachés de l'Administration générale de l'Etat et sont dotés d'une personnalité juridique distincte. C'est une tendance qui s'explique par la multiplication des tâches du pouvoir exécutif et par la nécessité d'établir une collaboration de certains secteurs publics et privés. Toutes ces activités nouvelles — et notamment celles de caractère industriel, commercial ou financier — ne peuvent être remplies d'une façon satisfaisante en respectant les règles ordinaires de l'organisation et de l'action administratives. »

Ce problème fut étudié de manière approfondie par l'Institut belge des Sciences administratives. Toutefois, la proposition de loi en question n'a pas acquis force de loi.

Le problème du contrôle des organismes d'intérêt public a continué à retenir l'attention générale. Le 25 mars 1952, le Gouvernement de l'époque déposa sur le bureau de la Chambre des Représentants un projet de loi relatif au

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1974

30 AVRIL 1974.

Voorstel van wet betreffende de controle op de verenigingen zonder winstoogmerk.

TOELICHTING

De voortdurende uitbreiding van de taken van de Staat heeft aanleiding gegeven tot de oprichting van talrijke organismen.

Als activiteiten mogen hier worden vermeld : sociale politiek, onderwijswezen, huisvesting, verkeerswezen, cultuur, kunsten, enz.

Menige wetgeving tot het inrichten van een controlesysteem kwam tot stand.

Een belangrijk initiatief werd genomen door baron R. Moyersoen c.s. die bij de Senaat op 28 april 1949 het voorstel van organieke wet betreffende de parastatale rechtspersonen indiende.

In de Toelichting van gezegd wetsvoorstel lezen wij : « Steeds talrijker worden de nationale openbare diensten, die van het algemeen bestuur worden afgescheiden en met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid worden begiftigd. Die neiging wordt verklaard door de menigvuldige taken van de uitvoerende macht en door de noodzakelijkheid van samenwerking tussen zekere openbare en private sectoren. Al deze nieuwe activiteiten en vooral die van industriële, commerciële of financiële aard, kunnen slechts op voldoende wijze worden verricht met eerbiediging van de gewone regelen der bestuursorganisatie en -werking. »

Dit probleem werd op grondige wijze bestudeerd door het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen. Bedoeld voorstel kwam evenwel niet tot wet.

Het probleem van de controle op de instellingen van openbaar nut bleef verder de algemene aandacht gaande houden. Op 25 maart 1952 werd bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsontwerp betreffende de controle op som-

contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui est devenu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Celle-ci a été modifiée et complétée par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967 (*Moniteur belge* du 20 avril 1967).

Les objectifs poursuivis par l'arrêté royal n° 4 précité sont définis comme suit :

— renforcer le contrôle budgétaire dans ces organismes, spécialement en ce qui concerne l'approbation et l'exécution de leur budget;

— aménager l'exercice du droit de recours des commissaires du gouvernement et des délégués du Ministre des Finances auprès de ces organismes, ainsi que la procédure de confirmation de ces recours;

— étendre la compétence du Comité supérieur de contrôle et du Service spécial d'enquêtes budgétaires à ces organismes;

— attribuer au Gouvernement un droit de tutelle coercitive sur ces organismes permettant, lorsque l'intérêt général le requiert, de passer outre à leur passivité ou à leur opposition.

Il importe également de noter que le même *Moniteur belge* publie, à la même date, l'arrêté royal n° 5 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, et que celui-ci se fonde sur les considérations suivantes :

« Considérant qu'une partie considérable du budget ordinaire de l'Etat est dépensée par le procédé des subventions et que la bonne exécution des tâches pour lesquelles ces sommes ont été allouées présente un intérêt majeur pour la gestion publique;

» Qu'il s'impose de contrôler l'octroi et l'emploi de toute intervention financière accordée par l'Etat ou par des personnes morales subventionnées par l'Etat, pour le financement d'activités jugées utiles à l'intérêt général, en ce compris les avances récupérables consenties sans intérêt, mais à l'exclusion des prix accordés aux savants et artistes à titre de récompense des œuvres qu'ils ont accomplies;

» Que dans son 121^e Cahier, fascicule 1^{er}, la Cour des Comptes a attiré l'attention sur le fait qu'il arrive, ou bien que l'arrêté royal pris en exécution de la loi budgétaire ne précise pas la manière dont l'allocataire doit rendre compte de l'emploi des fonds reçus, ou, encore, que le service ordonnateur se désintéresse du contrôle. »

Depuis lors, les pouvoirs subordonnés ont développé un nouveau procédé, qui consiste à créer des associations sans but lucratif, sur la base de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Ces a.s.b.l. ont des objectifs très différents, tels que :

— la création de services d'aide aux familles et aux personnes âgées;

mige instellingen van openbaar nut ingediend, dat uiteindelijk de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, is geworden. Deze wet werd gewijzigd en aangevuld bij koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 (*Belgisch Staatsblad* van 20 april 1967).

Als verantwoording van bovengemeld koninklijk besluit nr. 4, wordt gegeven :

— de begrotingscontrole in bedoelde organismen te versterken, vooral wat de goedkeuring en de uitvoering van hun begroting betreft;

— de uitoefening van het recht van beroep van de regeringscommissarissen en van de afgevaardigden van de Minister van Financiën bij bedoelde organismen, alsmede de bevestigingsprocedure van de beroepen aan te passen;

— de bevoegdheid van het Hoog Comité van Toezicht en van de Bijzondere Dienst voor Begrotingsenquêtes tot bedoelde organismen uit te breiden;

— aan de Regering een dwingend voogdijrecht op bedoelde organismen te verlenen, waardoor het mogelijk wordt, wanneer het algemeen belang zulks vereist, hun lijdzaam of openlijk verzet te verhelen.

Belangrijk is ook te noteren dat in hetzelfde *Belgisch Staatsblad* en met dezelfde datum het koninklijk besluit nr. 5 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen verschijnt, en dat de volgende overwegingen ten grondslag liggen aan dat besluit :

« Overwegende dat een aanzienlijk deel van de gewone Rijksbegroting wordt uitgegeven met het procédé van de toelagen en dat de goede uitvoering van de taken, waarvoor deze bedragen zijn toegekend, van buitengewoon belang is voor het openbaar beheer;

» Dat het geboden is controle uit te oefenen op de toekenning en op de aanwending van iedere financiële bijdrage, door de Staat of door van Staatswege gesubsidieerde rechtspersonen verleend om werkzaamheden te financieren die voor het algemeen belang dienstig worden geacht, daarin begrepen de zonder interest verleende terugvorderbare voorschotten, doch met uitsluiting der aan geleerden en kunstenaars als beloning voor uitgevoerd werk toegekende prijzen;

» Dat het Rekenhof er in zijn 121^e Opmerkingenboek, 1^{ste} bundel, de aandacht op vestigt dat het voorkomt, ofwel dat het in uitvoering van de begrotingswet genomen koninklijk besluit niet nauwkeurig bepaalt op welke wijze de toelagetrekker verantwoording moet verstrekken over de aanwending van de ontvangen gelden, of nog dat de ordonnancerende dienst van de controle afziet. »

Sederdien is er bij de ondergeschikte besturen een nieuwe procédé gegroeid, namelijk de oprichting van verenigingen zonder winstoogmerk, gesteund op de wet van 27 juni 1921, waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

Deze v.z.w. hebben zeer uiteenlopende doelstellingen o.m. :

— oprichting van diensten voor gezinshulp en bejaardenhulp;

- la création et l'exploitation de centres de santé;
 - la création et l'exploitation de services et organismes à caractère social;
 - la création de centres de formation;
 - la promotion du sport, de la culture et des loisirs;
- l'encouragement et la mise sur pied de toutes activités susceptibles de promouvoir l'éducation physique, la culture, le sport, etc.

Il y a lieu de souligner que les pouvoirs subordonnés recourent à la création d'associations sans but lucratif et surtout qu'ils utilisent à cette fin les deniers publics des provinces, communes, commissions d'assistance publique, etc.

Cette évolution doit être suivie de très près et cette décentralisation plus poussée requiert sans plus que le contrôle sur les finances publiques soit lui aussi plus rigoureux.

Il convient d'instituer un double contrôle qui sera exercé :

1. *Par le pouvoir subordonné qui octroie les subventions aux a.s.b.l.*

Ce contrôle devrait consister à obliger toute a.s.b.l. subventionnée à soumettre chaque année son budget et ses comptes et à présenter par la même occasion un rapport annuel.

Ainsi, le conseil provincial, le conseil d'agglomération, le conseil de fédération, le conseil communal, la commission d'assistance publique, etc., seront à même de vérifier si l'emploi des subventions correspond aux objectifs visés et si l'allocataire gère l'a.s.b.l. de manière satisfaisante.

2. *Par la Cour des Comptes*, mais à cet effet, il faut modifier l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle et à l'emploi des subventions.

Ce double contrôle constituerait par le fait même une double garantie quant à l'emploi des deniers publics mis à la disposition des a.s.b.l. par les pouvoirs subordonnés.

*
**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}.

Chaque année, avant l'examen du budget par le conseil provincial, le conseil d'agglomération, le conseil de fédération, le conseil communal et la commission d'assistance publique, leurs membres sont mis, par écrit, en possession du budget, des comptes, ainsi que du rapport sur la gestion et la situa-

- oprichting en uitbating van gezondheidscentra;
- oprichting en uitbating van diensten en instellingen met sociaal karakter;
- oprichting van vormingscentra;
- bevordering van de sport, de cultuur en de ontspanning;
- het nastreven en het tot stand brengen van alles wat de lichamelijke opvoeding, de cultuur en de sport kan bevorderen, enz.

Belangrijk is te noteren dat de ondergeschikte besturen hun toevlucht nemen tot de oprichting van verenigingen zonder winstoogmerk, maar vooral dat dit geschiedt met openbare gelden van provincies, gemeenten, commissies van openbare onderstand, enz.

Deze evolutie dient op de voet te worden gevolgd en deze verdere decentralisatie eist zonder meer ook verdere controle op de openbare gelden.

Er dient een dubbele controle te worden geïnstalleerd :

1. *Door het ondergeschikt bestuur dat aan v.z.w. toelagen verleent.*

Deze controle zou dienen te bestaan uit het verplicht voorleggen — en dit jaarlijks — van de begroting, de rekening met jaarverslag van elke gesubsidieerde v.z.w.

Zodoende kan de provincieraad, agglomeratieraad, federatieraad, gemeenteraad, commissie van openbare onderstand, enz. nagaan of de toelagen aangewend worden voor de gestelde doeleinde en of de toelagetrekker op een verantwoorde wijze de v.z.w. beheert.

2. *Door het Rekenhof*, maar hiervoor dient het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen gewijzigd te worden.

Het instellen van deze dubbele controle zou meteen een dubbele waarborg betekenen op de aanwending van de openbare gelden, door de ondergeschikte besturen ter beschikking gesteld van v.z.w.

C. DE CLERCQ.

*
**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1.

Elk jaar, vóór de begroting in behandeling wordt genomen door de provincieraad, de agglomeratieraad, de federatieraad, de gemeenteraad, de commissie van openbare onderstand, worden de leden ervan, betreffende de vereniging zonder winstoogmerk die toelage heeft genoten ten laste van de

tion de l'association sans but lucratif qui a bénéficié de subventions à charge du budget.

Le Roi peut étendre la liste des pouvoirs subordonnés énumérés à l'alinéa 1^{er}.

ART. 2.

A l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, les mots « la province, l'agglomération, la fédération, la commune et la commission d'assistance publique » sont insérés après les mots « par l'Etat ».

ART. 3.

A l'alinéa 1^{er} de l'article 2 de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, les mots « et à la Cour des Comptes » sont insérés après les mots « à l'Etat ».

ART. 4.

A l'alinéa 2 de l'article 2 de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, les mots « de l'Etat » sont insérés après les mots « des contrôles ».

begroting, schriftelijk in het bezit gesteld van de begroting, de rekening en het verslag over het beheer en de toestand van de zaken.

De Koning kan de lijst van de in het eerste lid opgesomde ondergeschikte besturen uitbreiden.

ART. 2.

In het eerste lid van artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen, worden na de woorden « door het Rijk » de woorden « de provincie, de agglomeratie, de federatie, de gemeente, de commissie van openbare onderstand » ingevoegd.

ART. 3.

In het eerste lid van artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen worden na de woorden « aan het Rijk » de woorden « en aan het Rekenhof » ingevoegd.

ART. 4.

In het tweede lid van artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen worden de woorden « van het Rijk » ingevoegd na het woord « controle ».

C. DE CLERCQ.

J. van WATERSCHOOT.

A. VLERICK.

A. LAGAE.

F. de BONDT.