ADV.

- 1 -
10. AOUT 1961
Coordination (2)

L. 7574/1/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 25 juillet 1961, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant organisation du contrôle administratif et budgétaire", a donné le 28 juillet 1961 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 25e juli 1961 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole", heeft de 28e juli 1961 het volgend advies gegeven :

I. OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet a pour but de modifier l'organisation du contrôle administratif et budgétaire en remplaçant par un texte unique l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948 réglant les attributions du comité du budget et l'arrêté du Régent du 16 décembre 1948 réglant les attributions de l'inspection des finances, tels que ces arrêtés ont été modifiés. Le projet les abroge mais reprend certaines de leurs dispositions.

Les formalités de contrôle prévues par le projet sont prises sur la base de l'article 29 de la Constitution et constituent des règles de discipline intérieure de l'administration; elles sont arrêtées dans son intérêt exclusif afin d'assurer le contrôle des dépenses de l'Etat et la coordination de l'activité administrative. Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé antérieurement, ces dispositions, et notamment celles qui imposent le préliminaire de l'avis favorable ou de l'accord, ne soumettent pas l'exercice du pouvoir royal à des conditions de forme complémentaires de caractère substantiel ou prescrites à peine de nullité.

\+
\+ \+

L'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées, prévoit déjà un contrôle du Ministre des Finances sur les actes d'administration que cet article détermine, en requérant le contreseing de ce Ministre. Il ne pourrait être dérogé à cette formalité par les dispositions de contrôle complémentaires prévues par le présent projet.

./.

Suivant les renseignements donnés au Conseil d'Etat, telle n'est pas l'intention du Gouvernement. Toutefois, le projet, à la différence de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948 auquel il se substitue, ne fait aucune référence à la loi du 20 juillet 1921.

Afin d'éviter toute équivoque à ce sujet quant à l'interprétation des dispositions nouvelles, il est proposé une autre rédaction des articles 8 et 11 du projet.

\+
\+ \+

Les pouvoirs du comité des finances et du budget lorsque "les circonstances économiques générales, l'état des recettes de la Trésorerie ou des charges imprévues nécessitent une révision de la politique financière et budgétaire" sont définis par l'article 5 du projet, lequel prévoit que le comité précité "prend les mesures nécessaires" et qu'il peut "notamment suspendre totalement ou partiellement l'application de l'article 14".

La généralité des termes utilisés ainsi que l'emploi du mot "notamment", lequel donne un caractère exemplatif à la dernière disposition, permettent d'interpréter l'article 5 comme donnant au comité ministériel le pouvoir de déroger d'une manière générale aux règles que le projet se propose d'établir, ou de suspendre totalement leur application. Suivant les explications fournies au Conseil d'Etat, l'intention du Gouvernement n'est pas de donner au comité des finances et du budget un tel pouvoir dont la légalité serait, par ailleurs, douteuse étant donné qu'il impliquerait une délégation générale du pouvoir du Roi en matière de contrôle administratif et budgétaire.

./.

Le Conseil d'Etat propose une nouvelle rédaction de l'article 5,qui lui paraît mieux traduire les intentions du Gouvernement.

\+
\+ +

L'article 8 du projet reprend la disposition de l'article 13 de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948, modifié par l'arrêté du Régent du 20 mars 1950, en y apportant deux modifications importantes : l'obligation de recueillir l'accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions est substituée à la formalité de l'avis du Premier Ministre, et cette obligation est étendue aux projets de lois et d'arrêtés qui ont pour objet la création d'emplois et la fixation des cadres "des corps spéciaux de l'Etat" ainsi que la fixation des échelles de traitement de ces corps.

L'expression "corps spéciaux", si elle figure dans certains documents budgétaires, n'est définie par aucune disposition légale ou réglementaire.

Il résulte des explications fournies au Conseil d'Etat que le projet désigne par cette expression les membres et le personnel du pouvoir judiciaire, de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, le personnel de la police judiciaire, de l'enseignement, de l'armée et de la gendarmerie, ainsi que les membres des cultes reconnus.

Le projet étend ainsi la compétence du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions et, par conséquent, l'intervention du service d'administration générale à l'égard de corps et de personnels qui sont étrangers à l'administration centrale de l'Etat et dont certains sont indépendants du pouvoir exécutif lui-même.

./.

Cette extension de compétence se concilie difficilement avec la volonté du Constituant ou du législateur, qui ont entendu assurer l'indépendance des "corps spéciaux" à l'égard de l'exécutif. Cette indépendance est plus ou moins grande selon que le Constituant ou le législateur ont réservé à la loi le soin de fixer le traitement, le statut ou le cadre du personnel.

Etant fondé sur les pouvoirs qui sont conférés au Roi par l'article 29 de la Constitution en tant que chef du pouvoir exécutif, le projet, dont la légalité ne peut être admise que dans la mesure où il a pour objet d'imposer à l'administration une discipline intérieure et de coordonner son action, ne peut subordonner à l'accord d'un Ministre en tant que celui-ci a dans ses attributions l'administration générale, l'exercice de pouvoirs que le Roi détient en vertu du droit d'initiative que lui confère l'article 27 de la Constitution, pouvoir qu'il peut exercer librement sous la responsabilité d'un autre Ministre.

Une telle disposition prête d'autant plus à critique que la réglementation envisagée s'exercerait dans des matières réservées par le Constituant ou le législateur.

Il y a lieu de relever, à cet égard, que lorsque le législateur lui-même est intervenu, par l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921, pour imposer le contrôle du Ministre des Finances dans les matières visées par l'article 8 du projet, il a, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de l'article 6 de la loi précitée, limité ce contrôle "aux actes d'administration".

On notera, enfin, que l'article 31 de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement

./.

supérieur dans les universités de l'Etat, modifié par la loi du 14 décembre 1960, a expressément marqué la volonté du législateur de soustraire les nominations dans le corps professoral aux prescriptions du contrôle administratif et budgétaire des administrations de l'Etat.

Les mots "corps spéciaux" devraient être supprimés.

\+
\+ +

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Il se recommanderait d'adopter, comme formule de salutation pour la version néerlandaise, celle que la loi du 31 mai 1961 prescrit d'utiliser à l'occasion de la sanction et de la promulgation des lois.

\+
\+ +

L'article 1er vise à énoncer les diverses autorités qui exercent le contrôle administratif et budgétaire.

Il est inutile de spécifier que le Premier Ministre préside le comité des finances et du budget; cette attribution lui est expressément donnée par l'article 8 de l'arrêté royal du 2 juin 1961 portant création du comité ministériel de coordination économique et sociale et des comités ministériels qui en dépendent.

Le texte devrait être rédigé comme suit :

" Article 1er.

Le contrôle administratif et budgétaire est exercé par le comité des finances et du budget, par

./.

le Ministre des Finances et par le Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Ils sont assistés par les inspecteurs des finances".

\+
\+ \+

Compte tenu de l'observation faite à propos de l'article 5 et des renseignements fournis au Conseil d'Etat suivant lesquels, en prévoyant la suspension éventuelle de l'article 14, le Gouvernement entend permettre un renforcement des mesures de contrôle et non un allègement de celles-ci, le texte devrait être rédigé comme suit :

" Article 5.

Sans préjudice des dispositions du présent arrêté, le comité des finances et du budget prend les mesures nécessaires lorsque les circonstances économiques générales, l'état des recettes de la Trésorerie ou des charges imprévues nécessitent une révision de la politique financière et budgétaire.

Il peut suspendre totalement ou partiellement l'application de l'article 14, §§ 1er et 2".

\+
\+ \+

Compte tenu des observations qui ont été faites à propos de l'article 8, le texte devrait être rédigé comme suit :

./.

"Article 8.-

Sans préjudice de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921, sont soumis à l'accord du Ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions, les projets de lois, d'arrêtés royaux et d'arrêtés ministériels qui ont pour objet :

1° la création d'emplois et la fixation des cadres des départements ministériels;

2° la fixation des échelles des traitements et des salaires des mêmes départements;

3° l'établissement des règles organiques en matière d'allocations, d'indemnités ou d'avantages en nature à charge du Trésor, ainsi que l'octroi des allocations, indemnités ou avantages en nature, non soumis à des règles organiques".

\+

\+ \+

Suivant les renseignements donnés au Conseil d'Etat, les décisions des ministres visées à l'article 11 ne sont pas des décisions relatives à des cas individuels mais bien à des catégories déterminées de dépenses.

Par ailleurs, il serait préférable de préciser que la dispense visée ne peut porter que sur les formalités prévues par le projet.

Le texte devrait être rédigé comme suit :

../...

"Article 11.-

Le Ministre des Finances et le Ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions peuvent décider, chacun en ce qui le concerne, pour des catégories déterminées de dépenses, que l'avis favorable de l'inspecteur des finances dispense de toute autre formalité prévue par le présent arrêté".

\+

\+ +

L'article 24 ne prévoit pas, parmi les formalités dont il impose la mention dans le préambule des arrêtés, la constatation, dans le cas où il est fait application de l'article 11, de la décision du Ministre des Finances ou du Ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions, en vertu de laquelle l'avis de l'inspecteur des finances dispense des autres formalités de contrôle. En vertu d'un principe général du droit, les actes eux-mêmes doivent justifier de l'accomplissement des formalités prescrites. Il serait, dès lors, souhaitable de prévoir que la décision soit mentionnée dans le préambule des arrêtés.

Le texte de l'article 24 devrait être complété par l'alinéa suivant :

"Si l'article 11 est appliqué, mention est faite de la décision du Ministre des Finances ou du Ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions".

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp strekt tot wijziging van de regeling der administratieve en begrotingscontrole ; hiertoe stelt het een enkele tekst in de plaats van het besluit van de Regent van 15 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden van het begrotingscomité en dat van 16 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden der inspectie van financiën, zoals die besluiten gewijzigd zijn. Het ontwerp heft ze op, maar neemt sommige bepalingen ervan over.

De in het ontwerp voorgeschreven controleformaliteiten zijn vastgesteld op grond van artikel 29 van de Grondwet ; het zijn regels van inwendige bestuursorde, die uitsluitend in het belang van het bestuur zijn gesteld met het oog op de controle op de Rijksuitgaven en de coördinatie van de administratieve werkzaamheden. Zoals de Raad van State er vroeger heeft op gewezen, stellen die bepalingen, en inzonderheid die welke vooraf een gunstig advies of een akkoord eisen, geen aanvullende substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten voor de uitoefening van de macht van de Koning.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 6 van de wet van 20 juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde kredieten, belast reeds de Minister van Financiën met een controle op de in genoemd artikel bepaalde "bestuursakten", door voor te schrijven dat hij die akten moet medeondertekenen. Van deze formaliteit zou niet kunnen worden afgeweken door de aanvullende controlebepalingen van het onderhavige ontwerp.

Volgens de inlichtingen aan de Raad van State verstrekt, ligt dit niet in de bedoeling van de Regering. In tegenstelling met het besluit van de Regent van 15 december 1948, hetwelk het vervangt, verwijst het ontwerp echter niet naar de wet van 20 juli 1921.

Om iedere dubbelzinnigheid daaromtrent bij de interpretatie van de nieuwe bepalingen te voorkomen, wordt voor de artikelen 8 en 11 van het ontwerp een andere lezing voorgesteld.

\+

\+ \+

De bevoegdheid van het comité voor financiën en begroting, "wanneer de algemene economische omstandigheden, de staat van de ontvangsten der Schatkist of onvoorziene lasten een herziening van de financiële budgettaire politiek vergen", wordt bepaald in artikel 5 van het ontwerp, luidens hetwelk genoemd comité "de nodige maatregelen treft" en "inzonderheid de toepassing van artikel 14 geheel of gedeeltelijk kan opschorten".

.../...

Wegens de gebruikte algemene bewoordingen en wegens het gebruik van het woord "inzonderheid", waardoor de laatste bepaling als voorbeeld lijkt te zijn opgenomen, kan artikel 5 zo worden geïnterpreteerd dat het ministerieel comité van de regels,welke het ontwerp wil invoeren,op algemene wijze kan afwijken of de toepassing ervan volledig kan schorsen. Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg,ligt het niet in de bedoeling van de Regering aan het comité voor financiën en begroting zodanige bevoegdheid te verlenen, waarvan de wettigheid trouwens zou kunnen worden in twijfel getrokken , aangezien zij een algemene overdracht van 's Konings bevoegdheid inzake administratieve en begrotingscontrole zou impliceren.

De Raad van State stelt voor artikel 5 een nieuwe lezing voor, die, naar het hem wil voorkomen, de bedoelingen van de Regering beter tot uitdrukking brengt.

\+

\+ \+

De bepaling van artikel 13 van het besluit van de Regent van 15 december 1948, gewijzigd bij het besluit van de Regent van 20 maart 1950, wordt overgenomen in artikel 8 van het ontwerp,dat er echter twee belangrijke wijzigingen in aanbrengt : de verplichting het akkoord te vragen van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, komt in de plaats van het advies van de Eerste Minister, en die verplichting wordt uitgebreid tot de ontwerpen van wetten en besluiten tot oprichting van nieuwe

.../...

betrekkingen en tot vaststelling van de kaders "van de bijzondere korpsen van de Staat", alsook tot vaststelling van de weddeschalen van die korpsen.

De term "bijzondere korpsen" komt weliswaar in sommige begrotingsdocumenten voor, maar is door geen wets- of verordeningsbepaling omschreven.

Naar aan de Raad van State is verklaard, bedoelt het ontwerp met die term, de leden en het personeel van de rechterlijke macht, van het Rekenhof en van de Raad van State, het personeel van de gerechtelijke politie, het onderwijs, het leger en de Rijkswacht, alsook de leden van de erkende erediensten.

Op die wijze wordt de bevoegdheid van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, en dus ook het optreden van de dienst van algemeen bestuur, door het ontwerp uitgebreid tot korpsen en personeelscategorieën die niet tot het centraal Rijksbestuur behoren, en waarvan sommige onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht zelf.

Deze uitbreiding van bevoegdheid is bezwaarlijk overeen te brengen met de wil van de Grondwetgever of van de Wetgever, die de onafhankelijkheid van de "bijzondere korpsen" tegenover de uitvoerende macht hebben willen verzekeren. Die onafhankelijkheid is ruimer of beperkter naargelang de Grondwetgever dan wel de Wetgever de wedde, de rechtspositie of het kader van het personeel bij een wet heeft doen vaststellen.

.../...

/Steunend op de macht welke artikel 29 van de Grondwet aan de Koning, als hoofd van de uitvoerende macht, toekent, kan het ontwerp, dat alleen wettig kan worden geacht voor zover het ertoe strekt aan het bestuur een inwendige regeling op te leggen en zijn optreden te coördineren, het akkoord van een Minister in zover het algemeen bestuur tot diens bevoegdheid behoort, niet eisen voor de uitoefening van de macht welke de Koning bezit krachtens het hem bij artikel 27 van de Grondwet toegekende recht van initiatief, welke bevoegdheid hij vrij kan uitoefenen onder de verantwoordelijkheid van een andere Minister./

Zodanige bepaling is des te meer vatbaar voor kritiek, daar de voorgenomen reglementering zou worden toegepast in zaken welke de Grondwetgever aan de Wetgever heeft opgedragen.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat de Wetgever, toen hij bij artikel 6 van de wet van 20 juli 1921 zelf is opgetreden om de controle van de Minister van Financiën voor te schrijven in de aangelegenheden bedoeld in artikel 8 van het ontwerp, zoals blijkt uit de tekst zelf van artikel 6 van genoemde wet, die controle heeft beperkt tot de "bestuursakten".

Tenslotte weze opgemerkt dat artikel 31 van de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de Rijksuniversiteiten, gewijzigd bij de wet van 14 december 1960, uitdrukkelijk de wil van de Wetgever heeft te kennen gegeven, om de benoemingen in het professorenkorps te onttrekken aan de voorschriften inzake administratieve en begrotingscontrole op de Rijksbesturen.

Men schrappe de woorden "bijzondere korpsen".

\+

\+ +

.../...

II.BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Het zou aanbeveling verdienen,de Nederlandse tekst van het begroetingsformulier aan te passen aan die welke de wet van 31 mei 1961 voorschrijft te gebruiken voor de bekrachtiging en de afkondiging van wetten.

\+

\+ \+

Artikel 1 vermeldt de onderscheiden autoriteiten die de administratieve en begrotingscontrole uitoefenen.

Het is onnodig in de tekst te vermelden dat de Eerste Minister voorzitter is van het comité voor financiën en begroting. Die bevoegdheid is hem uitdrukkelijk verleend bij artikel 8 van het koninklijk besluit van 2 juni 1961 houdende oprichting van het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie en van de ministeriële comités die er van afhangen.

Men leze de tekst als volgt :

"Artikel 1.-

De administratieve en begrotingscontrole wordt uitgeoefend door het comité voor financiën en begroting, door de Minister van Financiën en door de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort.

Zij worden bijgestaan door de inspecteurs van financiën" .

\+

\+ \+

.../...

Met inachtneming van de opmerking bij artikel 5 en van de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, volgens welke de Regering, door te bepalen dat artikel 14 kan worden geschorst,een verscherping en niet een verlichting van de controlemaatregelen mogelijk wil maken, leze men de tekst als volgt :

"Artikel 5.-

Onverminderd de bepalingen van dit besluit, treft het comité voor financiën en begroting de nodige maatregelen wanneer de algemene economische omstandigheden, de staat van de ontvangsten der Schatkist of onvoorziene lasten een herziening van de financiële en budgettaire politiek vergen.

Het kan de toepassing van artikel 14, §§ 1 en 2, geheel of gedeeltelijk schorsen".

\+

\+ \+

Met inachtneming van de opmerkingen omtrent artikel 8 ,leze men de tekst als volgt :

"Artikel 8.-

Onverminderd artikel 6 van de wet van 20 juli 1921, worden aan de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort ter instemming voorgelegd, de ontwerpen van wetten, van koninklijke en ministeriële besluiten die er toe strekken:

1° nieuwe betrekkingen op te richten en de kaders van de ministeriële departementen vast te stellen;

.../...

2° de wedde- en loonschalen van diezelfde departementen vast te stellen;

3° organieke regelen te stellen inzake toelagen, vergoedingen of voordelen in natura ten laste van de Schatkist, alsook toelagen, vergoedingen of voordelen in natura toe te kennen die niet onderworpen zijn aan organieke regelen".

\+

\+ +

Naar aan de Raad van State is verklaard, zijn de in artikel 11 bedoelde beslissingen van de ministers geen beslissingen betreffende individuele gevallen maar wel betreffende bepaalde categorieën van uitgaven.

Overigens verdient het aanbeveling nader te bepalen dat de bedoelde vrijstelling alleen op de in het ontwerp voorgeschreven formaliteiten mag slaan.

De tekst dient te worden gelezen als volgt :

"Artikel 11.-

De Minister van Financiën en de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, kunnen, ieder wat hem betreft, voor bepaalde categorieën van uitgaven, beslissen dat het gunstig advies van de inspecteur van financiën vrijstelt van elke andere in dit besluit voorgeschreven formaliteit".

\+

\+ +

.../...

Onder de formaliteiten waarvan,krachtens artikel 24,in de aanhef van de besluiten melding moet worden gemaakt, vermeldt genoemd artikel niet de vaststelling, ingeval artikel 11 wordt toegepast, van de beslissing van de Minister van Financiën of van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, dat het advies van de inspecteur van financiën van de overige controleformaliteiten vrijstelt. Krachtens een algemeen rechtsbeginsel moeten de akten zelf het bewijs leveren dat aan de voorgeschreven formaliteiten is voldaan. Het is dan ook geraden te bepalen,dat de beslissing in de aanhef van de besluiten moet worden vermeld.

Men vulle de tekst van artikel 24 aan met een als volgt te lezen lid :

"Indien artikel 11 wordt toegepast, wordt melding gemaakt van de beslissing van de Minister van Financiën of van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort".

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,

A. MAST, conseillers d'Etat,
P. DE BOCK,

P. ANSIAUX, assesseurs de la section de législation,
G. VAN HECKE,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :

raadsheer van State, voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.