

30-01-1989
Sandemculbroche
Transmis à M.
Sous pli cacheté de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 19 janvier 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements à la proposition de loi "modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat", a donné le 20 janvier 1989 l'avis suivant :

Met de thans voor advies voorgelegde amendementen wordt in ruime mate tegemoet gekomen aan de opmerkingen vervat in het advies L. 18.843/1 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 22 december 1988 heeft uitgebracht over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 656/2 - 88/89).

Gelet op de uiterst korte termijn die hem is toegemeten, beperkt de Raad van State zich ertoe, wat de van toepassing zijnde beginselen betreft, te verwijzen naar de overwegingen die daaraan in het eerste advies zijn gewijd.

De hierna volgende opmerkingen of tekstvoorstellen dienen met die verduidelijking gelezen te worden.

Amendement op artikel 1.

Geen opmerkingen.

Amendement op artikel 2.

Geen opmerkingen.

.../...

Amendement op artikel 3.

De tekst van het amendement is de getrouwe weergave van het tekstvoorstel dat door de Raad van State in het advies L. 18.843/1 werd geformuleerd.

Na een nieuw onderzoek van de tekst lijkt het beter - om mogelijke verwarring te voorkomen - de zinsnede "die gedurende het begrotingsjaar worden ingesteld" te vervangen door "die gedurende het begrotingsjaar gelden".

Amendementen op artikel 4.

a) Geen opmerkingen.

b) Indien in de bepaling van het nieuwe artikel 9, § 4, van de wet van 28 juni 1963 de instellingen van categorie A bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut worden opgenomen, dan is het aangewezen die verruiming te verwoorden in alle artikelen die in het oorspronkelijke wetsvoorstel enkel op de Diensten van Algemeen Bestuur van de Staat betrekking hebben (zie onder meer de paragrafen 6, 7, 8 en 9 van dit artikel; het artikel 10 (nieuw), §§ 2 en 3; artikel 10bis (nieuw), § 4). Die nieuwe regeling heeft eveneens tot gevolg dat de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 die de begroting van de instellingen van categorie A betreffen, op overeenkomstige wijze zullen moeten gewijzigd of aangepast worden.

.../...

c) De bepaling van het oorspronkelijk wetsvoorstel die met dit amendement wordt gewijzigd, luidt als volgt :

"De algemene uitgavenbegroting bepaalt zo nodig de aan de uitgaven verbonden voorwaarden en preciseert de aard van de facultatieve toelagen die kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

Uit die bepaling lijkt men te mogen afleiden dat het de bedoeling van de indieners van het voorstel was een dubbele regeling in te voeren : een eerste algemene regel die alle uitgaven betreft, een tweede meer bijzondere regel die enkel betrekking heeft op de facultatieve toelagen.

Om nader aan te sluiten bij die oorspronkelijke bedoeling, wordt voorgesteld de tweede zin als volgt te redigeren : "Bij ontstentenis van een reglementering moet elke facultatieve toelage in de algemene uitgavenbegroting het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost die de aard ervan preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

Opgemerkt mag worden dat in de Franse tekst bovendien een inschrijving op naam ("une inscription nominative particulière") is vereist. Vraag is welke van beide teksten de bedoeling van de indieners van het amendement juist weergeeft.

.../...

d) De terminologische aanpassing die in dit amendement op aanbeveling van de Raad van State is geschied, moet eveneens worden doorgevoerd in de bepalingen van de paragrafen 7, 8 en 9 van dit artikel en van artikel 10bis (nieuw), § 5.

e) Zoals hij is gesteld, komt de nieuwe tekst van het amendement niet volledig tegemoet aan de opmerking die de Raad van State in zijn eerste advies heeft gemaakt onder artikel 4, § 7, van het wetsvoorstel, met betrekking tot de concurrerende bevoegdheid van, eensdeels, de ordonnancerende Minister en de Minister van Begroting en, anderdeels, de Eerste Minister en de Ministers van Financiën en van Begroting (zie Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 656/2 - 88/89, blz. 20).

De geamendeerde bepaling sluit immers niet uit dat na 31 december voorafgaand aan het begrotingsjaar, verder toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in het eerste lid.

Men kan dit euvel verhelpen door in de geamendeerde tekst de woorden "kunnen zij ook worden" te vervangen door "worden zij". Men vervange de woorden "tegen de 31 december" door "uiterlijk op 31 december".

+

De wijzigingen die met deze amendementen aan het tweede lid van paragraaf 7 worden aangebracht, nopen de Raad van State ertoe bijkomend twee opmerkingen te formuleren met betrekking tot de niet geamendeerde tekst van het eerste lid van die paragraaf.

.../...

De verruiming van het toepassingsgebied van de algemene uitgavenbegroting tot de instellingen van categorie A heeft tot gevolg dat, zoals hierboven onder b) is gesteld, in het eerste lid ook de begrotingen van die instellingen moeten vermeld worden. Die aanvulling impliceert dat eveneens moet worden bepaald op de voordracht van welke minister het koninklijk besluit betreffende die begrotingen zal genomen worden.

Gelet op de omkering van de procedure van de invulbesluiten (de koninklijke besluiten worden volgens de geamendeerde tekst van het nieuwe artikel 9, § 9, van de organieke wet van 28 juni 1963 slechts bekendgemaakt na het verstrijken van een termijn van dertig dagen na de neerlegging ervan bij de Wetgevende Kamers), ware het geraden minstens in deze bepaling de term "uitgevaardigd", die kan gelezen worden als bevattende een verwijzing naar de bekendmaking, te vervangen door "genomen". Die oplossing heeft het voordeel dat zij tegelijk de Nederlandse tekst in overeenstemming brengt met de Franse tekst.

f) Geen opmerkingen.

g) Geen opmerkingen.

h) Geen opmerkingen.

i) Gelet op de verschillende oogmerken die respectievelijk met de nieuwe paragraaf 10 en met artikel 24 van de organieke wet van 1963 worden nagestreefd, verdient het aanbeveling de woorden "onverminderd het bepaalde in artikel 24" te schrappen en de aanvang van de zin dienovereenkomstig aan te passen.

j) Bij de redactie van dit amendement, waarbij een nieuwe paragraaf 11 wordt ingevoegd in de wet van 28 juni 1963, wordt ermee geen rekening gehouden dat de wetgever de vaststelling van de departementale uitgavenbegrotingen en van de begrotingen van de openbare instellingen van categorie A tot zich kan trekken. De bepaling moet dus op dit punt aangevuld worden.

Bovendien moet, wat de instellingen van categorie A betreft, de ordonnancerende overheid vermeld worden.

Amendement op artikel 5.

Geen opmerkingen.

Amendementen op artikel 6.

a) Voorgesteld wordt de geamendeerde tekst van het nieuwe artikel 10bis, § 1, eerste lid, van de wet van 28 juni 1963 te redigeren als volgt :

"Indien blijkt dat de algemene uitgavenbegroting niet vóór 30 november of de rijksschuldbegroting of de begroting der dotaties niet vóór 31 december van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat niet kan goedgekeurd worden, opent de wet voorlopige kredieten die voor de werking van de diensten noodzakelijk zijn en in mindering komen van de begroting van dat begrotingsjaar".

.../...

b) Geen opmerkingen.

c) Geen opmerkingen.

d) Geen opmerkingen.

e) In de tekst van paragraaf 5 moet, naast de begrotingen van de Diensten van Algemeen Bestuur van de Staat, ook melding worden gemaakt van de begrotingen van de instellingen van categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954.

Amendement op artikel 7.

Geen opmerkingen.

Amendementen op artikel 8.

a) Geen opmerkingen.

b) Vermits de wijziging van de algemene uitgavenbegroting zelf, krachtens de regelen welke op de begroting betrekking hebben, onderwerp zal zijn van een latere begrotingsaanpassing, lijken de woorden "overeenkomstig de gewijzigde voorschriften van die begroting" beter te worden weggelaten.

.../...

Amendement op artikel 11.

Geen opmerkingen.

Amendement op artikel 12.

In de thans voorgestelde tekst waren de woorden "wordt uitgedeeld aan de leden van de Wetgevende Kamers" beter vervangen door "bij de Wetgevende Kamers is ingediend".

Amendement op artikel 13.

Artikel 24 van de wet van 15 mei 1846 hoort slechts te worden opgeheven in zover dat artikel op het instellen van begrotingsfondsen betrekking heeft.

Les amendements soumis pour avis tiennent largement compte des observations formulées dans l'avis L. 18.843/1 que le Conseil d'Etat, section de législation, a émis le 22 décembre 1988 sur une proposition de loi modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat (doc. parl. Chambre, n° 656/2-88/89).

Vu le délai extrêmement bref qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat se borne, pour ce qui est des principes applicables en la matière, à renvoyer aux considérations qu'il y a consacrées dans son premier avis.

Les observations et propositions de texte ci-après doivent se lire avec cette précision.

Amendement à l'article 1er.

Pas d'observations.

Amendement à l'article 2.

Pas d'observations.

Amendement à l'article 3.

Le texte de l'amendement est la reproduction fidèle de la proposition de texte que le Conseil d'Etat avait faite dans son avis L. 18.843/1.

.../...

Un nouvel examen fait toutefois apparaître qu'il serait préférable, pour éviter toute confusion, de remplacer le membre de phrase "établis pendant l'année budgétaire" par le membre de phrase "applicables pendant l'année budgétaire".

Amendements à l'article 4.

a) Pas d'observations.

b) Si l'on inclut dans la disposition du nouvel article 9, § 4, de la loi du 28 juin 1963 les organismes de la catégorie A visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, il est indiqué de faire état de cette extension dans tous les articles qui, dans la proposition de loi initiale, ont trait aux Services d'administration générale de l'Etat (voir notamment les paragraphes 6, 7, 8 et 9 du présent article; l'article 10 (nouveau), §§ 2 et 3; l'article 10bis (nouveau), § 4). Le nouveau régime entraînera en outre que les dispositions de la loi du 16 mars 1954 qui concernent le budget des organismes de la catégorie A, devront être modifiées ou adaptées en conséquence.

.../...

c) La disposition de la proposition initiale que cet amendement vise à modifier s'énonce comme suit :

"Le budget général fixe, s'il y a lieu, les modalités afférentes aux dépenses et précise la nature des subsides facultatifs, pouvant être alloués dans les conditions fixées par le Roi".

Il semble que l'on puisse inférer de cette disposition que l'intention des auteurs de la proposition était d'instaurer une double règle : une première règle, à caractère général, qui concerne toutes les dépenses; une seconde, à caractère plus particulier, qui ne vise que les subsides facultatifs.

Pour serrer de plus près cette intention primitive, il est proposé de rédiger la deuxième phrase comme suit : "En l'absence d'une réglementation tout subside facultatif doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'un article budgétaire spécial qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi".

On peut relever qu'à la différence du texte néerlandais, le texte français requiert en outre une inscription nominative. Il s'agit de savoir lequel des deux textes traduit l'intention exacte des auteurs de l'amendement.

.../...

d) L'adaptation terminologique à laquelle cet amendement procède suite à une suggestion du Conseil d'Etat, doit également être réalisée dans les dispositions des paragraphes 7, 8 et 9 du présent article et de l'article 10bis (nouveau), § 5.

e) Tel qu'il est rédigé, le nouveau texte ne tient pas pleinement compte de l'observation que le Conseil d'Etat avait faite dans son premier avis, lors de l'examen de l'article 4, § 7, de la proposition de loi, en ce qui concerne la compétence concurrente, d'une part, du Ministre ordonnateur et du Ministre du Budget, et d'autre part, du Premier Ministre et des Ministres des Finances et du Budget (voir le doc. parl., Chambre, n° 656/2-88/89, page 20).

En effet, la disposition amendée n'exclut pas qu'après le 31 décembre précédant l'année budgétaire il soit encore fait application de la disposition de l'alinéa 1er.

On peut remédier à cet inconvénient en remplaçant dans le texte amendé les mots "peuvent également être pris" par les mots "sont pris". Aux mots "au 31 décembre" on substituera les mots "au plus tard le 31 décembre".

+

Les modifications que ces amendements apportent à l'alinéa 2 du paragraphe 7 amènent le Conseil d'Etat à faire deux observations supplémentaires relativement au texte non amendé de l'alinéa 1er dudit paragraphe.

.../...

L'extension du champ d'application du budget général des dépenses aux organismes de la catégorie A aura pour conséquence, ainsi qu'il a été relevé au b) ci-dessus, que l'alinéa 1er devra mentionner également les budgets de ces organismes. Cet ajout implique qu'il faut aussi préciser sur la proposition de quel ministre l'arrêté royal relatif à ces budgets sera pris.

Eu égard à l'inversion de la procédure des arrêtés de concrétisation (selon le texte amendé du nouvel article 9, § 9, de la loi organique du 28 juin 1963, les arrêtés royaux ne seront publiés qu'après l'expiration d'un délai de trente jours après le dépôt de ces arrêtés aux Chambres législatives), il serait souhaitable, au moins dans cette disposition, de remplacer le terme néerlandais "uitgevaardigd" (qui pourrait être interprété comme se référant à la publication) par le terme "genomen". Cette solution offre en outre l'avantage de mettre le texte néerlandais en concordance avec le texte français.

f) Pas d'observations.

g) Pas d'observations.

h) Pas d'observations.

i) Eu égard aux objectifs différents que poursuivent respectivement le nouveau paragraphe 10 et l'article 24 de la loi organique de 1963, il se recommanderait de supprimer les mots "Sans préjudice des dispositions de l'article 24", et d'adapter en conséquence le début de la phrase.

.../...

j) La rédaction de cet amendement, qui insère dans la loi du 28 juin 1963 un nouveau paragraphe 11, ne tient pas compte de ce que le législateur peut évoquer la fixation des budgets départementaux de dépenses et celle des budgets des organismes d'intérêt public de la catégorie A. Aussi la disposition doit-elle être revue sur ce point.

Par ailleurs, il y a lieu, en ce qui concerne les organismes de la catégorie A, de mentionner l'autorité ordonnatrice.

Amendement à l'article 5.

Pas d'observations.

Amendements à l'article 6.

a) Il est proposé de rédiger comme suit le texte amendé du nouvel article 10bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 28 juin 1963 :

"S'il apparaît que le budget général des dépenses ne pourra pas être adopté avant le 30 novembre ou que le budget de la dette publique ou le budget des dotations ne pourra pas l'être avant le 31 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire, la loi ouvre les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement des services à valoir sur le budget de cette année budgétaire".

.../...

b) Pas d'observations.

c) Pas d'observations.

d) Pas d'observations.

e) Outre les budgets des Services d'administration générale de l'Etat, le texte du paragraphe 5 doit mentionner les budgets des organismes de la catégorie A visée par la loi du 16 mars 1954 .

Amendement à l'article 7.

Pas d'observations .

Amendements à l'article 8.

a) Pas d'observations.

b) Puisque, en vertu des règles en matière de budget, la modification du budget général des dépenses même fera l'objet d'un ajustement budgétaire ultérieur, il paraît préférable d'omettre les mots "conformément aux prescriptions modifiées du budget".

.../...

Amendement à l'article 11.

Pas d'observations.

Amendement à l'article 12.

Dans le texte présentement proposé, il y aurait lieu de remplacer les mots "a été distribué aux membres des Chambres législatives" par les mots "a été déposé aux Chambres législatives" et de substituer aux mots "à défaut de distribution" par "à défaut de dépôt".

Amendement à l'article 13.

L'article 24 de la loi du 15 mai 1846 ne doit être abrogé que dans la mesure où cet article concerne la création de fonds budgétaires.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. BAERT, adjunct-
auditeur.

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

Le rapport a été présenté par
M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.