

18-934/1 L. 18.934/1 27-02-1989
KONINKRIJK BELGIË ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 februari 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat, alsmede opheffing van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten", heeft op 16 februari 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 15 février 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires", a donné le 16 février l'avis suivant :

I. INLEIDENDE OPMERKING.

Met een brief van 14 februari 1989 vraagt de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies over een voorstel van wet dat, volgens de termen van de adviesaanvraag, het resultaat is van de werkzaamheden van de subcommissie van de Kamercommissie voor de begroting omtrent de hervorming van het stelsel van opmaak, goedkeuring en uitvoering van 's Rijks begrotingen, inzonderheid van de uitgavenbegrotingen.

Uit die brief mag worden geconcludeerd dat, ten aanzien van het bepaalde in artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de thans voorgelegde tekst de definitieve aard van een wetsvoorstel wordt toegemeten.

De adviesaanvraag volgt op de vorige adviesaanvragen die betrekking hadden respectievelijk op het wetsvoorstel 656, het wetsvoorstel 670 en het wetsvoorstel 681, waarover de Raad van State advies uitbracht respectievelijk op 22 december 1988 en 20 januari 1989 (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1988-1989, nrs 656/2 en 4), op 4 januari 1989 (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1988-1989, nr. 670/2) en op 23 januari 1989 (Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1988-1989, nr. 681/2).

.../...

Zoals het thans voorliggende wetsvoorstel als de voortzetting mag worden gezien van de wetsvoorstellen waaromtrent voorheen om advies is gevraagd, moet het hiernavolgend advies gezien worden als een voortzetting van de voorheen uitgebrachte en zoëven nader geïdentificeerde adviezen van de Raad van State. Inzonderheid gelet op de zeer korte termijn waarin om het advies wordt verzocht, mag de Raad van State ervan uitgaan, eensdeels, dat er geen noodzaak is om de voorheen uitgebrachte opmerkingen omtrent de door de onderscheiden wetsvoorstellen gestelde algemene rechtsvragen te herhalen, - opmerkingen waaraan overigens in meer dan ruime mate door de auteurs van de tekst van het wetsvoorstel is tegemoetgekomen - anderdeels, dat dit advies zich mag beperken tot opmerkingen welke hun oorsprong vinden in rechtsvragen die voor het eerst naar aanleiding van het thans voorliggende wetsvoorstel aan de orde komen.

Voor sommige bepalingen van het wetsvoorstel is in een alternatief voorzien. Daar de adviesopdracht van de Raad van State bij uitsluiting van technisch-juridische aard is, komt het hem niet toe op grond van andere dan rechtsbeschouwingen, een keuze tussen de ene dan wel de andere tekst te maken. Over de ene of de andere tekst worden in dit advies slechts opmerkingen gemaakt, wanneer daartoe, binnen de grenzen van 's Raads opdracht, aanleiding is.

.../...

II. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het thans voor advies voorgelegde wetsvoorstel, dat de wetten van 28 juni 1963 en 16 maart 1954 wijzigt en de wet van 31 december 1986 vervangt, beoogt, zoals de vorige wetsvoorstellen, de hervorming van het bestaande begrotingsstelsel, inzonderheid de opsplitsing van de uitgavenbegrotingen in enerzijds, één algemene uitgavenbegroting die de uitgavenkredieten per programma vastlegt en onderwerp is van een begrotingswet, en, anderzijds, administratieve begrotingen welke de toegekende programmakredieten verdelen op grond van een tabel van basisallocaties gerangschikt volgens de economische classificatie, doch die als dusdanig geen onderwerp van een begrotingswet zijn.

Uit de tekst van het wetsvoorstel en de Toelichting volgt evenwel dat de volle uitvoering van de bij de algemene uitgavenbegroting verleende machtigingen - blijkbaar ter voldoening aan de grondwetsvoorschriften omtrent de opdracht van de Wetgevende Kamers ter zake van de machtiging tot en de controle op de staatsuitgaven - afhankelijk wordt gesteld van de voorafgaande vastlegging van de administratieve begrotingen (zie het nieuwe artikel 9, § 8, van de wet van 28 juni 1963) welke daarom hetzij samen met het ontwerp van algemene uitgavenbegroting, hetzij afzonderlijk aan de Wetgevende Kamers moeten worden meegedeeld, waarna de Wetgevende Kamers verklaren dat de meegedeelde administratieve begrotingen met de inhoud en de doelstelling van de algemene uitgavenbegroting in overeenstemming zijn.

Aldus worden ook de administratieve begrotingen aan de parlementaire instemming onderworpen.

Die parlementaire instemming blijkt, luidens het nieuwe artikel 9, § 6, van de wet van 28 juni 1963 , uit "een met redenen omklede motie" van de Wetgevende Kamers.

Het staat uiteraard aan de Wetgevende Kamers uit te maken of terzake een motie een geëigend instrument is. In ieder geval zal men ervoor oog hebben dat met name met betrekking tot de uitvoering van de begroting, zoals zoëven is uiteengezet, aan de bedoelde motie - die formeel noch materieel een wet is - rechtsgevolgen worden verbonden die naar hun inhoud de interne werking van de Wetgevende Kamers of het in de regel aan een motie verbonden politiek gevolg overstijgen.

2. Inzonderheid met betrekking tot het voorgestelde stelsel van parlementaire instemming met de administratieve begrotingen, is het wetsvoorstel op enkele punten aan verduidelijking of aanvulling toe.

Vooreerst is in de eerste versie van het nieuwe artikel 9, § 6, van de wet van 28 juni 1963 niet bepaald of en op welke wijze de Wetgevende Kamers zich uitspreken over de al bij de algemene uitgavenbegroting gevoegde administratieve begrotingen. Mag men, zoals uit de inleidende zin van hetzelfde artikel 9, § 8, (eerste versie) en uit de verantwoording kan worden afgeleid, stellen dat de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting tevens de goedkeuring van de eraan toegevoegde administratieve begrotingen impliceert ?

De tekst is niet bijzonder duidelijk op dat punt.

Vergeleken met de eerste oplossing, heeft de alternatieve oplossing van dat artikel 9, § 8, het voordeel dat zij voor alle administratieve begrotingen, ongeacht de wijze van mededeling aan de Wetgevende Kamers, te dezen een uitdrukkelijke instemming vereist.

Evenwel, in geen van beide formules is in een regeling voorzien, mochten de Wetgevende Kamers niet tot een verklaring van overeenstemming zijn gekomen binnen de in artikel 9, § 6, vierde lid, vermelde termijn. Worden de administratieve begrotingen alsdan geacht in overeenstemming te zijn met de inhoud en de doelstellingen van de algemene uitgavenbegroting of moet men ervan uitgaan dat in dat geval de algemene uitgavenbegroting niet ten volle kan worden uitgevoerd, zodat de bevoegdheid van de ordonnancerende minister tot het vastleggen en ordonnanceren van uitgaven beperkt blijft tot de basisallocaties van de vorige goedgekeurde begroting? In rechte komt de vraag neer op een vraag omtrent de aard van de gestelde termijn.

Vaagheid blijft vervolgens ook over welk middel of over welke mogelijkheid de Wetgevende Kamers beschikken wanneer zij - of slechts één van hen - tot het besluit komen dat een administratieve begroting niet of niet helemaal in overeenstemming is met de inhoud en de doelstellingen van de algemene uitgavenbegroting, bijvoorbeeld naar aanleiding van opmerkingen van het Rekenhof. Vraag is of de Wetgevende Kamers dan zelf wijzigingen kunnen aanbrengen aan de administratieve begrotingen of de bevoegde Ministers daartoe kunnen verplichten.

De hiervoor gemaakte opmerkingen zijn uiteraard van overeenkomstige gelding voor de bepalingen vervat in het nieuwe artikel 9, § 7, tweede lid, dat een vorm van herverdeling van de basisallocaties regelt, en in het nieuwe artikel 10, §§ 2 en 4, waarin de aanpassing van de administratieve begrotingen wordt geregeld.

Tenslotte zal men vaststellen dat het voorstel geen uitdrukkelijke bepaling bevat, noch omtrent de vorm waarin de administratieve begrotingen aan de Wetgevende Kamers worden meegedeeld, noch omtrent de verplichting of de wijze van publicatie van de administratieve begrotingen. Uit de algemene opzet van het beoogde stelsel van parlementaire instemming met de administratieve begrotingen, lijkt men te mogen concluderen dat de mededeling van de tabellen die de administratieve begrotingen zijn, per brief aan de Wetgevende Kamers zal geschieden - tenzij zij al bij het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting zouden zijn gevoegd -, en, na de bedoelde verklaring van overeenstemming, als een parlementair gedrukt stuk worden gepubliceerd. Indien dat zo is, zou het toch best ergens worden aangegeven.

3. In het wetsvoorstel worden een aantal begrippen, zoals "programma", "activiteitenprogramma", "organieke afdeling" en "basisallocaties", die essentieel zijn voor een goed begrip van de nieuwe begrotingsstructuur en alsnog in geen wettekst werden omschreven, niet nader gedefinieerd.

Weliswaar zijn de meeste van die begrippen sinds enkele jaren gangbaar en worden zij opgenomen in een glossarium dat aan de Algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven wordt gevoegd (zie voor het begrotingsjaar 1989, Gedr. St., Kamer van Volksv., 1988, nr. 4-575/1, Bijlage I, p. 192 en volgende). Niettemin lijkt het

voor een goede lezing van de nieuwe wettelijke regeling nuttig die begripsomschrijvingen, zoniet in de tekst dan toch in de Toelichting op te nemen, derwijze dat zij niet telken jare opnieuw hoeven te worden bekendgemaakt.

III. VERDER ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het opschrift is volgens de gebruikelijke regelen gesteld. Gelet op de indringende wijzigingen welke met het voorstel in de vigerende regeling vooral ter zake van de begrotingen worden aangebracht, kan in overweging worden genomen om, in afwijking van de zoëven bedoelde gebruikelijke regelen, het opschrift korter en sprekender te formuleren als volgt :

"Wetsvoorstel tot hervorming van het stelsel van indiening, goedkeuring en uitvoering van 's Rijks begrotingen".

Artikel 1 (artikel 3 van de wet van 28 juni 1963).

Uit die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 5 van het wetsvoorstel, volgt dat de afzonderlijke sectie van de uitgavenbegroting opgeheven wordt.

Artikel 2 (artikel 9 van de wet van 28 juni 1963).

Paragraaf 1.

Uit de algemene formulering van het nieuwe artikel 9, § 1, van de wet van 28 juni 1963 lijkt men te mogen besluiten dat alle uitgavenbegrotingen, inbegrepen de Rijksschuldbegroting, de begroting der Dotatiën en de begroting der Pensioenen, in de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen.

Indien die interpretatie juist is, zal in paragraaf 4 van dit artikel, de omschrijving van het begrip "algemene uitgavenbegroting" best aangevuld worden. De woorden "van de diensten van algemeen bestuur van de Staat" volstaan immers niet om de instellingen zoals het Arbitragehof of het Rekenhof waarvan de ontvangsten en uitgaven bij wege van een dotatie geregeld worden, aan te wijzen.

Paragraaf 3.

In het derde lid schrijve men "De fiscale uitgaven ...".

Paragraaf 4.

In het derde lid stemt de term "voorwaarden" niet overeen met de Franse term "modalités" die gewoonlijk door "nadere regelen" wordt weergegeven. De indieners van het wetsvoorstel zullen moeten nagaan welke van beide uitdrukkingen met hun bedoeling overeenstemt en de teksten dienovereenkomstig aanpassen.

Paragraaf 6.

Voorgesteld wordt het eerste lid van paragraaf 6 als volgt te redigeren :

.../...

"De kredieten voor de programma's worden volgens een economische classificatie onderverdeeld in basisallocaties. Deze bepaling geldt niet voor de kredieten ingeschreven voor de dotatiën".

Paragraaf 7.

Deze paragraaf heeft betrekking op een herverdeling van de basisallocaties in de loop van een begrotingsjaar.

Het is niet duidelijk welke gevolgen aan de mededeling aan de Wetgevende Kamers en het Rekenhof en aan de eventuele opmerkingen van het Rekenhof zijn verbonden.

Voorts is het zo dat de uitdrukking "in overleg met de Minister" geen wel omschreven inhoud heeft. Naar gelang van de bedoeling van de stellers van het wetsvoorstel, schrijve men dan ook "na advies" of "na akkoord".

Onverminderd wat onder de algemene opmerkingen, punt 2, is gezegd met betrekking tot het tweede lid van deze paragraaf, schrijve men "... tenminste 15 % van het aan het programma toegewezen krediet verklaren ...".

De tweede versie van het tweede lid houdt een beleidskeuze in, waarover de Raad van State geen oordeel heeft uit te spreken.

.../...

Paragraaf 8.

Deze paragraaf beperkt de mogelijkheid van vastleggingen gedurende de periode dat de administratieve begrotingen zonder parlementaire instemming zijn.

De alternatieve versie heeft het voordeel dat zij elke hypothese, te weten die van de instemming met de administratieve begrotingen en die van de instemming met de herverdeling der basisallocaties, duidelijk onderscheidt.

Vaag blijft waarom en hoe de goedgekeurde basisallocaties van het vorige begrotingsjaar "proportioneel aangepast (worden) aan de kredieten geopend voor de programma's in de algemene uitgavenbegroting van het betrokken begrotingsjaar".

In het tweede lid van de alternatieve versie schrijve men in fine : "... verrichten binnen de perken van de voor het betrokken begrotingsjaar vastgestelde basisallocaties".

Het komt uiteraard alleen aan de Wetgevende Kamers toe te bepalen of het woord "initiële" al dan niet moet behouden blijven.

Paragraaf 9.

Opgemerkt mag worden dat deze bepaling voor een deel de bepalingen van artikel 21, eerste lid, van de wet van 28 juni 1963 en van artikel 5, tweede lid, van de organieke wet op het Rekenhof aanvult.

Artikel 3 (artikel 10 van de
wet van 28 juni 1963).

Paragraaf 2.

Onverminderd hetgeen in de algemene opmerkingen is geschreven, kan het aanbeveling verdienen deze bepaling als volgt te redigeren :

"Wanneer de algemene uitgavenbegroting aangepast wordt, worden de aangepaste administratieve begrotingen toegevoegd aan het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting of uiterlijk 15 dagen na de aanpassing van de algemene uitgavenbegroting aan de Wetgevende Kamers en aan het Rekenhof medegedeeld door toedoen van de ordonancerende minister en van de minister die de Begroting in zijn bevoegdheid heeft. Desgevallend doet het Rekenhof onverwijld zijn opmerkingen aan de Wetgevende Kamers geworden.

Zo de aangepaste administratieve begrotingen niet aan het ontwerp tot aanpassing van de algemene uitgavenbegroting werden toegevoegd, verklaren de Wetgevende Kamers binnen 15 dagen na de mededeling ervan, in een met redenen omklede motie, dat deze in overeenstemming zijn met de inhoud en de doelstellingen van de algemene uitgavenbegroting".

Paragraaf 3.

Vermits een aangepaste administratieve begroting ook een administratieve begroting is, kan men voorhouden

dat de bepaling van paragraaf 3 overbodig is. Wil men de bepaling voor de duidelijkheid niettemin behouden, dan schrijve men :

"Artikel 9, § 7, van deze wet is van toepassing op de aangepaste administratieve begrotingen".

Paragraaf 4.

Deze bepaling is, in haar eerste versie, moeilijk leesbaar en, zoals onder de algemene opmerkingen is aange-stipt, onvolledig, omdat niet blijkt op welke wijze de Wet-gevende Kamers hun instemming betuigen met de aangepaste administratieve begrotingen die hun samen met het ontwerp tot aanpassing van de algemene uitgavenbegroting worden voorgelegd.

Het alternatief, dat overeenstemt met de alterna-tieve regeling voorgesteld in het nieuwe artikel 9, § 8, behelst een strengere doch duidelijkere regeling.

Artikel 4 (artikel 10bis van de
wet van 28 juni 1963).

Dit artikel bevat een nieuwe regeling ter zake van het toekennen van voorlopige kredieten.

.../...

Paragraaf 1.

Vermits in het nieuwe artikel 9, § 4, vierde lid, is bepaald dat de algemene uitgavenbegroting door de Wetgevende Kamers "uiterlijk op 30 november" aangenomen wordt, is het juister in het eerste lid van deze paragraaf te schrijven "niet vóór 1 december" in plaats van "niet vóór 30 november".

Paragrafen 2 en 3.

Voor een vlotte lezing van de bepaling van het derde lid van paragraaf 2, kan het aanbeveling verdienen de paragrafen 2 en 3 van plaats te verwisselen.

Of al dan niet naar de "initiële" kredieten of basisallocaties moet worden verwezen, is zaak van de Wetgevende Kamers.

Paragraaf 4.

De bepaling van het tweede lid luidt als volgt :

"Binnen de maand volgend op de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting, worden de administratieve begrotingen alleszins vastgelegd overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, § 6".

Het is niet onmiddellijk duidelijk wat met deze bepaling wordt bedoeld.

Ofwel worden de ontwerpen van administratieve begrotingen samen met het ontwerp van algemene uitgavenbegroting aan de Wetgevende Kamers meegedeeld, in welk geval de in de algemene uitgavenbegrotingen verleende machtigingen

.../...

al naar de aangehouden formule uitvoerbaar worden, hetzij onmiddellijk, dit is op de dag van bekendmaking van de algemene uitgavenbegroting (zie paragraaf 4, eerste lid, van dit artikel, en artikel 9, § 6, tweede lid), hetzij uiterlijk zeven dagen na de aanneming van de algemene uitgavenbegroting (zie artikel 9, § 6, vierde lid, alternatief). In dat geval hoeft in geen speciale bepaling meer te worden voorzien.

Ofwel worden de ontwerpen van administratieve begroting afzonderlijk aan de Wetgevende Kamers meegedeeld. In dat geval is de voorgestelde regeling niet volledig. Immers, enerzijds doet de bekendmaking van de algemene uitgavenbegroting de wetten waarbij voorlopige kredieten worden geopend, vervallen (artikel 10bis, § 4, eerste lid), anderzijds hebben de Wetgevende Kamers nog niet verklaard dat de administratieve begrotingen in overeenstemming zijn met de inhoud en de doelstellingen van de algemene uitgavenbegroting.

Artikel 10bis, § 4, dient derhalve aangevuld met een bepaling overeenstemmend met het bepaalde in artikel 9, § 8, althans wat de bedoelde periode betreft.

Voorts is een eenvoudige verwijzing naar het bepaalde in artikel 9, § 6, niet werkzaam, aangezien in die paragraaf een vast tijdstip, namelijk 15 december, wordt vermeld, wat niet zo maar transposeerbaar is.

Voor dat tweede lid wordt de volgende tekst in overweging gegeven, uiteraard onverminderd de algemene opmerkingen welke omtrent de bepaling van het nieuwe artikel 9, § 6, zijn gemaakt :

.../...

"Wanneer de administratieve begrotingen niet bij het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting zijn gevoegd, is het bepaald in artikel 9, § 6, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 9, § 6, tweede lid, de woorden "uiterlijk op 15 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat" gelezen dienen te worden als "uiterlijk 15 dagen na de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting". Zo lang de Wetgevende Kamers niet hebben verklaard dat de administratieve begroting met de inhoud en de doelstellingen van de algemene uitgavenbegroting in overeenstemming zijn, is het bepaald in artikel 9, § 8, van toepassing".

Artikel 4bis (artikel 10ter van
de wet van 28 juni
1963).

De Raad van State kan niet uitmaken hoe het summier aangegeven in te voegen artikel 10ter hoort te worden gelezen en kan dienomtrent dan ook geen beredeneerd advies uitbrengen.

Artikel 5 (artikel 19 van de
wet van 28 juni 1963).

Paragraaf 2.

Omdat de algemene uitgavenbegroting meer is dan een enkele "raming" van verrichtingen, wordt voorgesteld deze bepaling te redigeren als volgt :

"De algemene uitgavenbegroting vermeldt de verrichtingen van de begrotingsfondsen".

.../...

Artikel 6 (artikel 24 van de
wet van 28 juni 1963).

Voorgesteld wordt dit artikel 6 als volgt te structureren :

"Artikel 6.-

In artikel 24 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° in § 2, tweede lid, 1., wordt het bedrag "300 miljoen frank" vervangen door "200 miljoen frank";
- 2° in § 2, tweede lid, 2., wordt het bedrag "20 miljoen frank" vervangen door "10 miljoen frank";
- 3° de laatste zin van § 2 wordt het derde lid van deze paragraaf;
- 4° een § 4 wordt ingevoegd, luidend als volgt :

"§ 4. De Ministerraad verdeelt, in basisallocaties, de bedragen van de machtigingen die boven of naast de door de wet geopende kredieten worden verleend.

De bepaling van ... (voorts zoals in het wetsvoorstel)".

Er zal moeten nagegaan worden of de wijziging in de opbouw van paragraaf 2 (zie 3°) niet tot een aanpassing van interne verwijzingen noopt. Men denke bijvoorbeeld aan artikel 24, § 3, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963.

Artikel 7 (artikel 29 van de
wet van 28 juni 1963).

Voorgesteld wordt in het nieuwe artikel 29 de woorden "een voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering" te vervangen door "een voorafbeelding van het resultaat van de uitvoering".

Artikel 9 (artikel 3 van de
wet van 16 maart 1954).

In A schrijve men "artikel 9" in plaats van "art. 9, § 5".

I. OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Par lettre du 14 février 1989, le Président de la Chambre des Représentants sollicite l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur une proposition de loi qui, aux termes de la demande d'avis, est issue des travaux de la sous-commission de la commission du Budget de la Chambre, relatifs à la réforme du système d'élaboration, d'adoption et d'exécution des budgets de l'Etat, plus particulièrement des budgets de dépenses.

Il est permis de conclure de cette lettre qu'au regard des dispositions de l'article 2, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des Représentants attribue au texte présentement soumis le caractère définitif d'une proposition de loi.

La présente demande d'avis fait suite à des demandes d'avis antérieures qui avaient trait respectivement à la proposition de loi 656, à la proposition de loi 670 et à la proposition de loi 681, sur lesquelles le Conseil d'Etat a donné son avis respectivement les 22 décembre 1988 et 20 janvier 1989 (Doc. parl., Chambre, 1988-1989, n°s 656/2 et 4), le 4 janvier 1989 (Doc. parl., Chambre, 1988-1989, n° 670/2) et le 23 janvier 1989 (Doc. parl., Chambre, 1988-1989, n° 681/2).

.../...

De même que la proposition actuellement soumise peut être considérée comme le prolongement des propositions de loi qui ont fait l'objet de demandes d'avis antérieures, de même l'avis qui sera émis ci-après doit être regardé comme un prolongement des avis émis précédemment par le Conseil d'Etat, tels qu'ils viennent d'être identifiés. Eu égard, plus particulièrement, à l'extrême brieveté du délai dans lequel son avis est demandé, le Conseil d'Etat croit pouvoir admettre, d'une part, qu'il n'y a nulle nécessité de répéter les observations formulées antérieurement concernant les questions générales de droit soulevées par les différentes propositions de loi visées - observations dont les auteurs du texte de la présente proposition de loi ont d'ailleurs très largement tenu compte - et d'autre part que le présent avis pourra se limiter à des observations qui trouvent leur origine dans des questions de droit qui se posent pour la première fois à l'occasion de la proposition de loi sous revue.

Certaines dispositions de la proposition de loi sont assorties d'une alternative. La mission d'avis dévolue au Conseil d'Etat étant de nature exclusivement technico-juridique, il ne lui appartient pas de faire un choix, sur la base de considérations autres que juridiques, entre ce texte-ci ou ce texte-là. L'avis ne formulera d'observations sur l'un ou l'autre de ces textes que lorsque, dans les limites de la mission du Conseil d'Etat, il y a lieu de le faire.

.../...

II. OBSERVATIONS GENERALES.

1. La proposition de loi soumise pour avis, qui modifie les lois des 28 juin 1963 et 16 mars 1954 et qui remplace la loi du 31 décembre 1986, a pour objet, comme les propositions de loi précédentes, de réformer le système budgétaire actuel et, plus particulièrement, de scinder les budgets de dépenses d'une part en un unique budget général des dépenses, qui fixe les crédits de dépenses par programme et qui fait l'objet d'une loi budgétaire, et d'autre part en des budgets administratifs, qui répartissent les crédits de programme accordés sur la base d'un tableau d'allocations de base rangées conformément à la classification économique mais qui ne font pas, en tant que tels, l'objet d'une loi budgétaire.

Il résulte toutefois de la proposition de loi et de sa justification que - apparemment dans le souci de satisfaire au prescrit constitutionnel relatif à la mission des Chambres législatives en matière d'autorisation et de contrôle des dépenses de l'Etat - la pleine exécution des autorisations accordées par le budget général des dépenses est subordonnée à la fixation préalable des budgets administratifs (voir le nouvel article 9, § 8, de la loi du 28 juin 1963) qui doivent, pour cette raison, être communiqués aux Chambres législatives soit conjointement avec le projet de budget général des dépenses, soit séparément, les Chambres législatives faisant ensuite une déclaration portant que les budgets administratifs communiqués sont conformes au contenu et à l'objectif du budget général des dépenses.

.../...

Les budgets administratifs sont ainsi soumis eux aussi à l'assentiment du Parlement.

Selon le nouvel article 9, § 6, de la loi du 28 juin 1963, cet assentiment du Parlement résultera "d'une motion motivée" des Chambres législatives.

Il appartient évidemment aux Chambres législatives de déterminer si la procédure de la motion est bien en la matière un instrument approprié. Il faudra, en tout état de cause, garder à l'esprit qu'en ce qui concerne notamment l'exécution du budget, ainsi qu'il vient d'être exposé, il est attaché à cette motion - qui n'est pas une loi ni au sens formel ni au sens matériel - des effets juridiques qui, du point de vue de leur contenu, transcendent le fonctionnement interne des Chambres législatives ou les conséquences politiques qu'une motion comporte en règle générale.

2. En ce qui concerne plus particulièrement le système proposé d'assentiment parlementaire aux budgets administratifs, la proposition de loi a besoin d'être précisée ou complétée sur plusieurs points.

Tout d'abord, la première version du nouvel article 9, § 6, de la loi du 28 juin 1963 ne précise pas si, et de quelle manière les Chambres législatives se prononceront sur les budgets administratifs déjà joints au budget général des dépenses. Peut-on poser, comme il est permis d'inférer de la phrase introductive de l'article 9, § 8 (première version) et de la justification, que l'adoption du budget général des dépenses emporte également l'adoption des budgets administratifs qui y sont joints ?

.../...

Le texte n'est pas très clair sur ce point.

Par rapport à la première solution proposée, la solution alternative dudit article 9, § 8, présente l'avantage d'exiger à cet égard un assentiment explicite pour tous les budgets administratifs, quel que soit leur mode de communication aux Chambres législatives.

Aucune des deux formules ne règle toutefois le cas où les Chambres législatives ne seraient pas parvenues à une déclaration de conformité dans le délai mentionné à l'article 9, § 6, alinéa 4. Les budgets administratifs sont-ils alors réputés conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses ou faut-il considérer qu'en pareille occurrence le budget général des dépenses ne pourra pas être pleinement exécuté, de sorte que le pouvoir du ministre ordonnateur d'engager et d'ordonnancer des dépenses demeure limité aux allocations de base du budget adopté précédemment ? Du point de vue juridique, cette question se ramène à une question touchant la nature du délai fixé.

La proposition reste également dans le vague quant au moyen ou à la possibilité dont les Chambres législatives disposeront dans le cas où elles - ou l'une d'elles - parviendraient à la conclusion qu'un budget administratif déterminé n'est pas ou n'est pas tout à fait conforme au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses, par exemple, à l'occasion d'observations faites par la Cour des comptes. On peut se demander si les Chambres législatives pourront alors elles-mêmes apporter des modifications aux budgets administratifs ou y contraindre les ministres.

Les observations formulées ci-dessus s'appliquent évidemment mutadis mutandis à l'article 9, § 7, alinéa 2, qui règle une forme de nouvelle ventilation des al-

.../...

locations de base, et au nouvel article 10, §§ 2 et 4, qui règle l'ajustement des budgets administratifs.

Enfin, on remarquera que la proposition ne contient aucune disposition expresse ni en ce qui concerne la forme dans laquelle les budgets administratifs sont communiqués aux Chambres législatives ni en ce qui concerne l'obligation ou le mode de publication des budgets administratifs. L'économie générale du système envisagé d'assentiment parlementaire aux budgets administratifs semble autoriser la conclusion que la communication des tableaux que sont les budgets administratifs se fera par lettre adressée aux Chambres législatives - à moins qu'ils ne soient déjà joints au projet du budget général des dépenses - et qu'après la déclaration de conformité prévue, ils seront publiés comme document parlementaire. S'il en est bien ainsi, il serait bien de l'indiquer quelque part dans le texte.

3. La proposition de loi ne précise pas autrement certaines notions qu'elle utilise, telles que les notions de "programme", de "programmes d'activité", de "division organique" et de "allocations de base", qui sont essentielles à la bonne compréhension des nouvelles structures budgétaires et que la loi n'a pas définies jusqu'à présent.

Il est vrai que la plupart de ces notions sont couramment utilisées depuis quelques années et figurent dans un glossaire annexé à l'Exposé général du budget des recettes et dépenses (voir, en ce qui concerne l'année budgétaire 1988, Doc. parl., Chambre, 1988, n° 4-575/1, Annexe I, pages 192 et suivantes). Il paraît néanmoins utile à la bonne compréhension de la nouvelle réglementation légale d'inclure ces définitions sinon dans le texte du moins dans les développements, afin d'éviter qu'elles ne doivent être publiées chaque année à nouveau.

III. SUITE DE L'EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

L'intitulé est rédigé conformément aux règles d'usage. Etant donné toutefois les profondes modifications qui sont apportées aux réglementations en vigueur, plus particulièrement en matière de budgets, on pourrait envisager, par dérogation aux règles d'usage susvisées, de donner à l'intitulé, la formulation suivante, qui est à la fois plus succincte et plus éloquente :

"Proposition de loi portant réforme du système de présentation, d'adoption et d'exécution des budgets de l'Etat".

Article 1er (article 3 de la loi
du 28 juin 1963).

Il découle de cette disposition, combinée avec l'article 5 de la proposition de loi, que la section particulière du budget de dépenses est supprimée.

Article 2 (article 9 de la loi du
28 juin 1963).

Paragraphe 1er.

Il semble que l'on puisse conclure de la formulation générale du nouvel article 9, § 1er, de la loi du 28 juin 1963 que tous les budgets de dépenses, en ce compris le budget de la dette publique, le budget des dotations et le budget des pensions, seront inclus dans le budget général des dépenses.

.../...

Si cette interprétation est exacte, il serait préférable, au paragraphe 4 de l'article, de compléter la définition de la notion "budget général des dépenses". La formule "des services d'administration générale de l'Etat" est en effet insuffisante pour désigner les institutions, telles que la Cour d'arbitrage ou la Cour des comptes, dont les recettes et dépenses sont réglées par voie de dotation.

Paragraphe 3.

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 3, il faut lire : "De fiscale uitgaven ...".

Paragraphe 4.

A l'alinéa 3, le terme néerlandais "voorwaarden" ne concorde pas avec le terme français "modalités" qui est généralement rendu en néerlandais par "nadere regelen". Il appartiendra aux auteurs de la proposition d'examiner laquelle de ces deux expressions répond à leurs intentions et d'adapter en conséquence l'un des deux textes.

Paragraphe 6.

Il est proposé de rédiger l'alinéa 1er du paragraphe 6 comme suit :

.../...

"Les crédits pour les programmes sont subdivisés en allocations de base conformément à une classification économique. Cette disposition ne s'applique pas aux crédits prévus pour les dotations".

Paragraphe 7.

Ce paragraphe concerne une nouvelle ventilation des allocations de base au cours d'une année budgétaire.

Il n'apparaît pas clairement quelles sont les conséquences que l'on entend attacher à la communication aux Chambres législatives et à la Cour des comptes ainsi qu'aux observations éventuelles de la Cour des comptes.

Par ailleurs, l'expression "en concertation avec le Ministre ..." n'a pas de contenu bien précis. On écrira, selon l'intention des auteurs de la proposition "après avis" ou "après accord".

Sans préjudice de ce qui a été dit au point 2 des observations générales à propos de l'alinéa 2 de ce paragraphe, il conviendrait d'écrire : "... au moins 15 % du crédit attribué au programme, ...".

La seconde version de l'alinéa 2 implique une option politique, sur laquelle le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer.

.../...

Paragraphe 8.

Ce paragraphe limite la possibilité de procéder à des engagements pendant la période où les budgets administratifs n'ont pas l'assentiment des Chambres législatives.

La version alternative a l'avantage de distinguer nettement les deux hypothèses, à savoir celle de l'assentiment donné aux budgets administratifs et celle de l'assentiment à la nouvelle ventilation des allocations de base.

La proposition reste néanmoins dans le vague quant à la question de savoir pour quel motif et de quelle manière les allocations de base approuvées afférentes à l'année budgétaire précédente "sont adaptées proportionnellement aux crédits ouverts pour les programmes dans le budget général des dépenses de l'année budgétaire".

A l'alinéa 2 de la version alternative, il convient d'écrire in fine : "... que dans les limites des allocations de base fixées pour l'année budgétaire concernée".

Il appartiendra évidemment aux seules Chambres législatives de déterminer si le mot "initiales" doit être maintenu ou non.

Paragraphe 9.

On remarquera que cette disposition complète en partie les dispositions de l'article 21, alinéa 1er, de la loi du 28 juin 1963 et de l'article 5, alinéa 2, de la loi organique de la Cour des comptes.

.../...

Article 3 (article 10 de la loi
du 28 juin 1963).

Paragraphe 2.

Sous réserve de ce qui a été dit dans les observations générales, il se recommanderait de rédiger cette disposition comme suit :

"En cas d'ajustement du budget général des dépenses, les budgets administratifs ajustés sont joints au projet d'ajustement du budget général des dépenses ou transmis au plus tard quinze jours suivant l'adaptation du budget général des dépenses aux Chambres législatives et à la Cour des comptes par les soins du ministre ordonnateur et du ministre qui a le budget dans ses attributions. Le cas échéant, la Cour des comptes fait parvenir sans délai ses observations aux Chambres législatives.

Si les budgets administratifs ajustés n'ont pas été joints au projet d'ajustement du budget général des dépenses, les Chambres législatives déclarent, par motion motivée, dans les quinze jours qui suivent leur communication, que ces budgets sont conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses".

.../...

Paragraphe 3.

Un budget administratif ajusté ne cessant pas d'être un budget administratif, on peut soutenir que la disposition du paragraphe 3 est superflue. Si, dans un souci de clarté, on entend néanmoins la maintenir, on écrira :

"L'article 9, § 7, de la présente loi est applicable aux budgets administratifs ajustés".

Paragraphe 4.

Dans sa première version, cette disposition est d'une lecture difficile. Par ailleurs, ainsi qu'il a été relevé dans les observations générales, elle est incomplète car il ne s'en dégage pas de quelle manière les Chambres donnent leur assentiment aux budgets administratifs ajustés qui leur sont soumis conjointement avec le projet d'ajustement du budget général des dépenses.

La version alternative, qui correspond à la solution alternative proposée dans le nouvel article 9, § 8, comporte une réglementation plus sévère mais aussi plus claire.

.../...

Article 4 (article 10bis de la loi
du 28 juin 1963).

Cet article prévoit un nouveau régime d'octroi de crédits provisoires.

Paragraphe 1er.

Comme le nouvel article 9, § 4, alinéa 4, prévoit que le budget général des dépenses est adopté par les Chambres législatives "au plus tard le 30 novembre", il est plus exact d'écrire à l'alinéa 1er de ce paragraphe "avant le 1er décembre" au lieu de "pour le 30 novembre".

Paragraphes 2 et 3.

En vue d'une lecture aisée de l'alinéa 3 du paragraphe 2, il se recommanderait d'intervertir l'ordre des paragraphes 2 et 3.

Il appartiendra aux Chambres législatives de décider s'il convient ou non de se référer aux crédits "initiaux" ou aux allocations de base "initiales".

Paragraphe 4.

La disposition de l'alinéa 2 s'énonce comme suit :

"Les budgets administratifs sont en tout état de cause fixés conformément aux dispositions de l'article 9, § 6, dans le mois qui suit l'adoption du budget général des dépenses".

.../...

Il n'apparaît pas avec évidence quelle est la portée de cette disposition.

Ou bien les projets de budgets administratifs sont communiqués aux Chambres législatives conjointement avec le projet de budget général des dépenses, et dans ce cas les autorisations accordées dans les budgets généraux des dépenses sont exécutoires, selon la formule retenue, soit immédiatement, c'est-à-dire le jour de la publication du budget général des dépenses (voir le paragraphe 4, alinéa 1er, du présent article, et l'article 9, § 6, alinéa 2), soit au plus tard sept jours après l'adoption du budget général des dépenses (voir l'article 9, § 6, alinéa 4, alternative). Il n'est pas nécessaire, dans ce cas, de prévoir une disposition spéciale.

Ou bien les projets de budgets administratifs sont communiqués aux Chambres législatives séparément, et dans ce cas la réglementation proposée est incomplète. En effet, d'une part, la publication du budget général des dépenses rend caduques les lois qui ouvrent des crédits provisoires (article 10bis, § 4, alinéa 1er), d'autre part les Chambres législatives n'auront pas encore déclaré que les budgets administratifs sont conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses.

L'article 10bis, § 4, doit dès lors être complété par une disposition correspondant à celle de l'article 9, § 8, du moins en ce qui concerne la période visée.

Par ailleurs, la simple référence aux dispositions de l'article 9, § 6, est inopérante puisque ce paragraphe prévoit une date fixe, celle du 15 décembre, ce qui ne se laisse pas transposer purement et simplement.

.../...

Le texte suivant est suggéré pour cet alinéa 2, sans préjudice, bien entendu, de ce qui a été dit dans les observations générales au sujet de la disposition du nouvel article 9, § 6 :

"Si les budgets administratifs n'ont pas été joints au projet de budget général des dépenses, le régime prévu à l'article 9, § 6, est d'application, étant entendu que les mots "au plus tard le 15 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire" figurant à l'article 9, § 6, alinéa 2, doivent se lire "au plus tard 15 jours après l'adoption du budget général des dépenses". Aussi longtemps que les Chambres législatives n'ont pas déclaré que le budget administratif est conforme au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses, la disposition de l'article 9, § 8, est d'application".

Article 4bis (article 10ter de la loi du 28 juin 1963).

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de déterminer, d'après l'indication sommaire qui en est donnée, de quelle manière doit se lire l'article à insérer dans la loi. Il se trouve dès lors dans l'impossibilité d'émettre un avis motivé à ce sujet.

Article 5 (article 19 de la loi du 28 juin 1963).

Paragraphe 2.

Le budget général des dépenses étant plus qu'une simple "estimation" d'opérations, il est proposé de rédiger cette disposition comme suit :

.../...

"Le budget général des dépenses mentionne les opérations des fonds budgétaires".

Article 6 (article 24 de la loi du
28 juin 1963).

Il est proposé de structurer cet article comme suit :

"Article 6.-

A l'article 24 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

- 1° au § 2, alinéa 2, 1., le montant "300 millions de francs" est remplacé par "200 millions de francs";
- 2° au § 2, alinéa 2, 2., le montant "20 millions de francs" est remplacé par "10 millions de francs";
- 3° la dernière phrase du § 2 devient l'alinéa 3 de ce paragraphe;
- 4° il est inséré un § 4, rédigé comme suit :

"§ 4. Le Conseil des Ministres ventile en allocations de base les montants des autorisations données au-delà ou en dehors des crédits ouverts par la loi".

La disposition de ... (la suite comme dans la proposition de loi)".

.../...

Il faudra examiner si la structure ainsi modifiée du paragraphe 2 (voir 3°) ne nécessite pas une adaptation des références internes. On songe, par exemple, à l'article 24, § 3, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1963.

Article 7 (article 29 de la loi du 28 juin 1963).

Il est proposé dans le nouvel article 29 de remplacer les mots "une préfiguration des résultats de l'exécution du ..." par les mots "une préfiguration du résultat de l'exécution ...".

Article 9 (article 3 de la loi du 16 mars 1954).

Au A, il convient d'écrire "l'article 9" au lieu de "l'article 9, § 5".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

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

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
Mevr. S. VANDERHAEGEN.

De verslagen werden uitgebracht
door de H. M. VAN DAMME, auditeur,
en 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 Mme S. VANDERHAEGEN.

Les rapports ont été présen-
tés par M. M. VAN DAMME, audi-
teur, et par M. J. BAERT, audi-
teur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.