

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 10 décembre 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi organique "créant des fonds budgétaires", a donné le 10 décembre 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 december 1990 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van organieke wet "houdende oprichting van begrotingsfondsen", heeft op 10 december 1990 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

OBSERVATIONS GENERALES.

En vertu de l'article 19 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des Voies et Moyens. Ces fonds ne peuvent pas être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.

Certains des fonds énumérés dans le tableau annexé au projet de loi ont été institués par des "lois organiques". Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, d'autres fonds inscrits audit tableau doivent leur existence à une loi budgétaire ou à un arrêté royal pris sur la base de l'article 29 de la Constitution. Il appartiendra aux chambres législatives d'apprécier si l'inscription des fonds en question au tableau annexé au projet peut tenir lieu de "loi organique" de création de ces fonds, au sens de l'article 19 de la loi du 28 juin 1963.

*

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, une

.../...

"révision systématique de la législation" concernant les fonds budgétaires existants va devoir être engagée, pour adapter ces dispositions éparses au nouvel article 19 de la loi du 28 juin 1963 et au projet de loi présentement examiné.

Il résultera de cette méthode de légiférer, une insécurité juridique liée à la difficulté de déterminer avec précision quelles sont les dispositions anciennes qui seraient implicitement abrogées par le fait de l'entrée en vigueur de l'article 19 nouveau de la loi du 28 juin 1963, combinée avec celle de la loi en projet. Si la suppression de l'alimentation des fonds en question par des crédits du budget général des dépenses va de soi, à titre d'exemple, le maintien de dispositions comme celle qui forme l'article 4, alinéas 1er et 3, de la loi du 3 octobre 1983 portant création d'un "Fonds de survie pour le tiers monde", pourrait donner lieu à controverse.

Une difficulté supplémentaire résidera dans la détermination des compétences respectives du législateur et du Roi, pour l'adaptation des textes existants, qui ont la forme d'arrêtés royaux; en effet, les fonds budgétaires ne peuvent être créés que par une loi organique, en vertu de l'article 19 de la loi du 28 juin 1963, et la loi en projet tend à "confirmer" certains de ceux qui furent créés avant l'entrée en vigueur de l'article 19 nouveau. En principe, la matière échappera donc désormais complètement à la compétence du Roi.

*

*

*

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 1er.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, l'intention du Gouvernement est que l'ensemble des fonds budgétaires existants, en voie de création ou futurs, figurent dans le tableau annexé au projet de loi.

Pour exprimer cette intention dont la réalisation présentera l'avantage de donner une vue d'ensemble des fonds, et faire apparaître l'obligation de prévoir dans la loi, l'objet des dépenses et la nature des recettes, l'article 1er pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er. Constituent des fonds budgétaires au sens de l'article 19 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, les fonds inscrits au tableau annexé à la présente loi, avec indication de la nature des recettes affectées et l'objet des dépenses autorisées".

Un article nouveau, numéroté 2, devrait compléter le dispositif en projet, en vue de créer expressément les six nouveaux fonds auxquels l'exposé des motifs fait allusion, sauf à rattacher dès à présent ces dispositions à la loi qui réglerait la matière à laquelle ils se rapportent ¹. En ce cas, la méthode suivie pour les fonds existants, d'énoncer des mentions succinctes dans le tableau annexé au projet, serait juridiquement admissible.

Quelle que soit la solution adoptée, les textes en projet devront faire apparaître distinctement les nouveaux fonds et être rédigés de telle façon qu'en ce qui concerne ceux-ci, les articles 41 et 42 de la Constitution puissent trouver à s'appliquer.

Article 2 (devenant l'article ...).

Le Fonds de survie doit être visé sous sa dénomination exacte (Fonds de survie pour le Tiers monde).

Il vaudrait mieux rédiger le texte néerlandais de l'article ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

¹ Si la première solution était retenue, la numérotation des articles subséquents devrait être adaptée.

Article 4 (devenant l'article ...).

Paragraphe 1er.

La règle énoncée au paragraphe 1er paraît conçue en termes trop larges, en ce sens qu'elle semble s'appliquer à des fonds créés par le projet de loi. De tels fonds ne pourront pas, par hypothèse, disposer des soldes visés dans ce paragraphe. La règle doit être revue sur ce point et précisée en vue de faire apparaître le lien entre chacun des fonds de la section particulière et les fonds budgétaires qui s'y substituent. Le début de la phrase devrait, lui-aussi, être revu, pour le mettre en concordance avec la proposition de texte relative à l'article 1er.

Paragraphe 3.

Ce texte serait juridiquement plus précis s'il se référait à l'annexe à l'exposé des motifs du projet de loi; si cette suggestion était suivie, cette référence expresse devrait conduire à faire de ladite annexe une annexe au projet de loi.

Article 5 (devenant l'article ...).

Ce texte serait lui aussi plus précis s'il se référait explicitement à l'annexe à l'exposé des motifs du projet de loi, selon la modalité préconisée sous l'article 4, § 3.

.../...

L'article 5, § 1er, 4°, serait, de l'accord du fonctionnaire délégué mieux rédigé comme suit :

"4° pour les fonds avec autorisations d'engagement, s'ils sont supprimés, à charge de crédits dissociés ou non dissociés, s'ils sont confirmés, à charge de crédits variables inscrits dans le budget général des dépenses".

TABLEAU ANNEXE AU PROJET DE LOI.

Il convient d'identifier de façon précise, l'ensemble des textes auxquels se réfèrent, parfois sans les citer, les indications du tableau. Faute d'avoir obtenu ces renseignements, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier l'exactitude de celles-ci.

La colonne de droite du tableau n'a pas à décrire la nature des dépenses autorisées, ni les objectifs en vue desquels elles sont consenties, mais bien leur objet, conformément à l'article 19 de la loi du 28 juin 1963. L'intitulé de la colonne et certaines des mentions qui y figurent doivent être revus en conséquence. Les divergences éventuelles par rapport aux textes en vigueur seraient à justifier dans l'exposé des motifs.

Le tableau annexe à la loi contient de nombreuses références à des textes législatifs et réglementaires; il serait utile de prévoir, dans la loi, une habilitation au Roi pour lui permettre de remplacer les références que le législateur n'aurait pas modifiées dans ce tableau, à l'occasion d'une modification législative ou du remplacement d'une loi.

.../...

LISTE DES FONDS FIGURANT AU BUDGET DE 1990.

La liste des fonds figurant dans le budget 1990 devrait constituer une annexe au projet de loi ² ou, mieux encore, former l'objet d'une ou de plusieurs dispositions à ajouter à la loi en projet.

Dans la mesure où le projet emporte suppression de certains fonds, il convient d'insérer les articles abrogeant expressément les dispositions qui ont constitué ces fonds.

² Dans ce cas, il y a lieu de numéroté les annexes.

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Krachtens artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, kan een organieke wet begrotingsfondsen oprichten door voor uitgaven, waarvan zij het voorwerp vaststelt, sommige op de rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen. Deze fondsen kunnen niet worden gestijfd met kredieten van de algemene uitgavenbegroting.

Sommige van de fondsen die zijn opgesomd in de bij het wetsontwerp gevoegde tabel, zijn opgericht door "organieke wetten". Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verstrekt, danken andere op de genoemde tabel ingeschreven fondsen hun bestaan aan een begrotingswet of een koninklijk besluit dat is vastgesteld op basis van artikel 29 van de Grondwet. Het is aan de Wetgevende Kamers om uit te maken of de inschrijving van de bewuste fondsen op de bij het ontwerp gevoegde tabel kan gelden als "organieke wet" tot oprichting van die fondsen, in de zin van artikel 19 van de wet van 28 juni 1963.

*

Zoals de memorie van toelichting aangeeft, zal werk moeten worden gemaakt van een "systematische herziening van de ... wetgeving" betreffende de bestaande begrotingsfondsen, om die verspreide bepalingen aan te passen aan het nieuwe artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 en aan het onderhavige wetsontwerp.

Uit die wetgevingsmethode zal rechtsonzekerheid voortvloeien die verband houdt met de moeilijkheid om nauwkeurig te bepalen welke vroegere bepalingen stilzwijgend zouden worden opgeheven door de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 19 van de wet van 28 juni 1963, gecombineerd met de inwerkingtreding van de ontworpen wet. Het spreekt weliswaar vanzelf dat het stijven van de bewuste fondsen met kredieten van de algemene uitgavenbegroting wordt afgeschaft, maar bijvoorbeeld het behoud van bepalingen zoals die welke artikel 4, eerste en derde lid, vormt van de wet van 3 oktober 1983 houdende oprichting van een "Overlevingsfonds Derde Wereld", zou aanleiding kunnen geven tot discussie.

Een bijkomend probleem zal het bepalen zijn van de respectieve bevoegdheden van de wetgever en van de Koning om de bestaande teksten die de vorm van koninklijke besluiten hebben, aan te passen; krachtens artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 kunnen de begrotingsfondsen immers slechts worden opgericht door een organieke wet en de ontworpen wet wil sommige van de fondsen die werden opgericht vóór de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 19, "bevestigen". In principe zal de aangelegenheid voortaan dus volledig buiten de bevoegdheid van de Koning vallen.

*

*

*

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 1.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling van de Regering dat alle bestaande begrotingsfondsen, alle begrotingsfondsen in wording en alle toekomstige begrotingsfondsen, in de tabel staan die bij het wetsontwerp is gevoegd.

Om uitdrukking te geven aan die bedoeling, die als ze werkelijkheid wordt het voordeel zal hebben een overzicht van de fondsen te bieden, en om de verplichting aan te geven in de wet het voorwerp van de uitgaven en de aard van de ontvangsten te bepalen, zou artikel 1 kunnen worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 1. De fondsen die zijn ingeschreven op de tabel gevoegd bij deze wet, met vermelding van de aard van de toegewezen ontvangsten en het voorwerp van de gemachtigde uitgaven, zijn begrotingsfondsen in de zin van artikel 19 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit".

Een nieuw artikel, met nummer 2, zou het ontworpen bepalend gedeelte moeten aanvullen om de zes nieuwe fondsen waarop in de memorie van toelichting wordt gealludeerd, uitdrukkelijk op te richten, tenzij die bepalingen nual worden opgenomen in de wet die zou regelen op welke aangelegenheid de fondsen betrekking hebben ³. In dat geval zou de

³ Als voor de eerste oplossing zou worden geopteerd, zou de nummering van de volgende artikelen moeten worden aangepast.

methode die is aangewend voor de bestaande fondsen, namelijk beknopte vermeldingen in de tabel die bij het ontwerp is gevoegd, juridisch gezien aanvaardbaar zijn.

Welke oplossing ook wordt gekozen, de ontworpen teksten zullen de nieuwe fondsen afzonderlijk moeten vermelden en zo moeten zijn geredigeerd dat de artikelen 41 en 42 van de Grondwet toepassing kunnen vinden op die fondsen.

Artikel 2 (dat artikel ... wordt).

Het Overlevingsfonds moet onder zijn juiste benaming worden vermeld (Overlevingsfonds Derde Wereld).

Het artikel zou aldus geredigeerd kunnen worden :

"Art. 2. Aan het Overlevingsfonds Derde Wereld wordt toestemming verleend om te werken met vastleggingsmachtigingen".

Artikel 4 (dat artikel ... wordt).

Paragraaf 1.

Het in paragraaf 1 uitgevaardigde voorschrift blijkt in te ruime bewoordingen te zijn gesteld doordat het van toepassing lijkt te zijn op fondsen die door het wetsontwerp worden opgericht. Zulke fondsen zullen per definitie niet kunnen beschikken over de in deze paragraaf bedoelde saldi. Het voorschrift moet op dat punt worden her-

zien en verduidelijkt om te tonen welk verband er bestaat tussen elk van de fondsen van de afzonderlijke sectie en de begrotingsfondsen die deze vervangen. Het begin van de zin zou ook moeten worden herzien om het in overeenstemming te brengen met het tekstvoorstel voor artikel 1.

Paragraaf 3.

Juridisch gezien zou deze tekst duidelijker zijn als hij zou verwijzen naar de bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsontwerp; als dat voorstel zou worden opgevolgd, zou die uitdrukkelijke verwijzing tot gevolg moeten hebben dat van die bijlage een bijlage bij het wetsontwerp wordt gemaakt.

Artikel 5 (dat artikel ... wordt).

Ook deze tekst zou duidelijker zijn als hij uitdrukkelijk zou verwijzen naar de bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, op de wijze die is voorgesteld onder artikel 4, § 3.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat artikel 5, § 1, 4°, beter zou worden geredigeerd als volgt :

"4° voor de fondsen met vastleggingsmachtiging, als ze worden afgeschaft, ten laste van gesplitste of niet-gesplitste kredieten en, als ze worden bevestigd, ten laste van variabele kredieten die zijn ingeschreven op de algemene uitgavenbegroting".

TABEL GEVOEGD BIJ HET WETSONTWERP.

Alle teksten waarnaar de vermeldingen van de tabel verwijzen, soms zonder ze te noemen, moeten duidelijk opgegeven worden. Bij gebrek aan die inlichtingen kan de Raad van State de juistheid van die vermeldingen niet worden nagegaan.

De rechterkolom van de tabel moet geen beschrijving geven van de aard van de gemachtigde uitgaven en evenmin van de doeleinden waarvoor ze worden toegewezen maar wel van het voorwerp ervan, overeenkomstig artikel 19 van de wet van 28 juni 1963. Het opschrift van de kolom en sommige vermeldingen die erin staan, moeten dienovereenkomstig worden herzien. Eventuele verschillen met de vigerende teksten zouden in de memorie van toelichting moeten worden verantwoord.

In de tabel bij de wet staan veel verwijzingen naar wet- en verordeningsteksten; het zou nuttig zijn om in de wet te voorzien in een machtiging voor de Koning zodat hij de verwijzingen kan vervangen die de wetgever in die tabel niet zou hebben gewijzigd, in geval van een wijziging of de vervanging van een wet.

LIJST VAN DE FONDSEN DIE VOORKOMEN IN DE BEGROTING 1990.

De lijst van de fondsen die voorkomen op de begroting 1990 zou een bijlage bij het wetsontwerp moeten

zijn ⁴ of, beter nog, het onderwerp moeten zijn van een of meer bepalingen die aan de ontworpen wet moeten worden toegevoegd.

Aangezien het ontwerp de opheffing van sommige fondsen meebrengt, moeten artikelen worden ingevoegd die de bepalingen waarbij die fondsen werden opgericht, uitdrukkelijk opheffen.

⁴ In dat geval, dienen de bijlagen te worden genummerd.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET,

président de chambre,
kamervoorzitter,

M. LEROY,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. LAMBOTTE, premier référendaire.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. C. LAMBOTTE, eerste referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.