

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 7 januari 1994 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer van het Begrotingsfonds voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten", heeft op 19 april 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 7 janvier 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "établissant le règlement spécial relatif à la gestion du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux", a donné le 19 avril 1994 l'avis suivant :

Aanhef.

Het ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 6 van de wet van 17 maart 1993 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten. Deze bepaling vormt een voldoende rechtsgrond voor het ontwerp.

De in het eerste tot het vierde lid en in het zesde lid van de aanhef vermelde wetten bieden daarentegen geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. De verwijzingen ernaar dienen dan ook te worden weggelaten.

Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp beperkt zich ertoe te bepalen dat de verrichtingen van het Begrotingsfonds voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten, de boeking ervan in de comptabiliteit en de verantwoording of regularisatie ervan, onderworpen zijn aan de "algemene bepalingen betreffende de organieke fondsen".

Het Fonds is evenwel reeds vermeld in de bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, en aldus reeds onderworpen aan de bepalingen van die wet. Bovendien is de Koning niet gemachtigd om desgevallend van die bepalingen af te wijken.

.../...

Artikel 1 van het ontwerp is bijgevolg een overbodige bepaling en dient te worden weggelaten.

Artikel 2.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het Fonds wordt beheerd door de Minister van Landbouw.

De vraag rijst of die bepaling verenigbaar is met artikel 2, tweede lid, van de wet van 17 maart 1993. Volgens deze wetsbepaling wordt het Fonds immers "beheerd" door een Raad waarvan de organisatie, de samenstelling en de werkwijze door de Koning worden bepaald.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 maart 1993, zou aan het Fonds een structuur worden gegeven "die steunt op de principes van medebeheer, medeverantwoordelijkheid en medefinanciering" (1). Tijdens de bespreking in de Senaatscommissie voor de Landbouw en de Middenstand werden die beginselen uitdrukkelijk ter sprake gebracht bij het onderzoek van artikel 5 van het wetsontwerp. Volgens die bepaling, die ongewijzigd goedgekeurd werd, zou aan de Raad van het Fonds op verscheidene domeinen een adviserende bevoegdheid worden toegekend. Ter zake werd opgemerkt dat

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 544-1, p. 2. Zie eveneens, in dezelfde zin, verslag van de bevoegde Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 544-2, p. 2.

dit artikel 5 "de beginselen van medebeheer, medeverantwoordelijkheid en medefinanciering in toepassing (brengt)" (1).

Uit de aldus verstrekte toelichting kan worden afgeleid dat, ondanks de in artikel 2 van de wet gebruikte term "beheerd", aan de Raad van het Fonds geen andere dan een adviserende bevoegdheid wordt toegekend. Zulks strookt trouwens met de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 : de begrotingsfondsen worden daarin behandeld onder titel II, met als opschrift "Diensten van algemeen bestuur van de Staat", terwijl het onbetwistbaar is dat zulke diensten door een Minister worden beheerd.

Artikel 2 van het ontwerp is bijgevolg niet onverenigbaar met artikel 2 van de wet van 17 maart 1993.

Artikel 3.

1. In het eerste lid schrijve men : "Overeenkomstig artikel 73 ...".

2. In het tweede lid schrappe men de vermelding van het postchecknummer : dit behoort tot de detailregeling die de Minister gerechtigd is uit te werken bij de uitvoering van het ontwerp. In artikel 7, tweede lid, wordt het rekeningnummer trouwens evenmin bepaald.

(1) Verslag van de bevoegde Senaatscommissie, o.c., p. 8.

3. Het is niet gebruikelijk bepalingen of delen van een tekst te onderstrepen. De onderstreping in het vierde lid dient dan ook te worden weggelaten.

Artikel 7.

1. Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de uitgaven van het Fonds onderworpen blijven aan de controles bedoeld in het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 (tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole).

Een begrotingsfonds is evenwel, zoals de andere diensten van algemeen bestuur van de Staat, onderworpen aan de administratieve en begrotingscontrole bedoeld in de artikelen 46 en 47 van de wetten op de rijkscomptabiliteit. Dit geldt met name voor het Begrotingsfonds bedoeld in het ontwerp, nu dit Fonds is vermeld in de bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, en artikel 1, tweede lid, van die wet de toepasselijkheid bevestigt van de wettelijke en reglementaire bepalingen die betrekking hebben op de begrotingsfondsen bedoeld in artikel 19 van de wet van 25 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit (thans artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit).

Welnu, de nadere regels omtrent deze controle, door de Koning bepaald ter uitvoering van artikel 46, tweede lid, zijn precies in het genoemde koninklijk besluit van 5 okto-

.../...

ber 1961 terug te vinden. De uitgaven van het Fonds zijn dus op grond van de wet zelf onderworpen aan de bepalingen van het genoemde koninklijk besluit. Bovendien is de Koning niet gemachtigd om desgevallend van die bepalingen af te wijken.

Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp is bijgevolg een overbodige bepaling en dient te worden weggelaten.

2. Men schrijve, in overeenstemming met de in de overige bepalingen van het ontwerp gehanteerde terminologie, in het derde lid "Fonds" in plaats van "Begrotingsfonds".

Préambule.

Le projet d'arrêté royal a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 6 de la loi du 17 mars 1993 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux. Cette disposition procure un fondement légal suffisant au projet.

En revanche, les lois dont font mention les premier, deuxième, troisième, quatrième et sixième alinéas du préambule, ne procurent aucun fondement légal à la réglementation en projet. Les références qui y sont faites doivent dès lors être omises.

Article 1er.

L'article 1er du projet se borne à disposer que les opérations du Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux, leur inscription en comptabilité et leur justification ou leur régularisation sont soumises aux "dispositions générales qui régissent les fonds organiques".

Toutefois, le Fonds est déjà mentionné dans l'annexe de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et est de ce fait déjà soumis aux dispositions de cette loi. En outre, le Roi n'est pas autorisé à déroger éventuellement à ces dispositions.

Par conséquent, l'article 1er du projet, étant une disposition superflue, doit être omis.

.../...

Article 2.

L'article 2 du projet dispose que le Fonds est géré par le Ministre de l'Agriculture.

La question se pose de savoir si cette disposition est compatible avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 17 mars 1993. Selon cette disposition législative, le Fonds est, en effet, "géré" par un Conseil dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont arrêtés par le Roi.

Ainsi qu'il résulte de l'exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi du 17 mars 1993, le Fonds serait doté d'une structure "basée sur les principes de cogestion, coresponsabilité et cofinancement" (1). Au cours de la discussion à la Commission de l'agriculture et des classes moyennes du Sénat, ces principes ont été évoqués de manière explicite lors de l'examen de l'article 5 du projet de loi. Selon cette disposition, qui a été approuvée telle quelle, le Conseil du Fonds serait investi d'une compétence consultative dans divers domaines. A cet égard, il fut relevé que cet article 5 "met en oeuvre les principes de cogestion, de coresponsabilité et de cofinancement" (2).

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 544-1, p. 2. Voir également, dans le même sens, le rapport de la Commission compétente du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 544-2, p. 2.

(2) Rapport de la Commission compétente du Sénat, o.c., p. 8.

Des éclaircissements ainsi fournis, il est permis de déduire qu'en dépit de l'emploi du terme "géré" à l'article 2 de la loi, le Conseil du Fonds n'a été investi d'autre compétence que consultative, conformément du reste avec les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 : les fonds budgétaires y sont abordés sous le titre II, portant l'intitulé "Des services d'administration générale de l'Etat", alors qu'il est incontestable que de tels services sont gérés par un Ministre.

Par conséquent, l'article 2 du projet n'est pas incompatible avec l'article 2 de la loi du 17 mars 1993.

Article 3.

1. A l'alinéa 1er, on écrira : "Conformément à l'article 73 ...".

2. A l'alinéa 2, on supprimera la mention du numéro du compte de chèques postaux : il s'agit d'une question de détail que le Ministre est autorisé à mettre au point lorsqu'il pourvoit à l'exécution du projet. L'article 7, alinéa 2, au demeurant, n'indique pas davantage le numéro de compte.

3. Il n'est pas d'usage de souligner certaines dispositions ou parties d'un texte. Il faut dès lors omettre le soulignage à l'alinéa 4.

.../...

Article 7.

1. L'article 7, alinéa 1er, du projet dispose que les dépenses du Fonds restent soumises aux contrôles prévus à l'arrêté royal du 5 octobre 1961 (portant organisation du contrôle administratif et budgétaire).

Un fonds budgétaire est toutefois, comme les autres services d'administration générale de l'Etat, soumis au contrôle administratif et budgétaire visé aux articles 46 et 47 des lois sur la comptabilité de l'Etat. Tel est le cas notamment du Fonds budgétaire visé par le projet, dès lors que ce Fonds est mentionné à l'annexe de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et que l'article 1er, alinéa 2, de cette loi confirme l'applicabilité des dispositions légales et réglementaires, relatives aux fonds budgétaires visés à l'article 19 de la loi du 25 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat (à présent, l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat).

Or, les modalités de ce contrôle, réglées par le Roi en exécution de l'article 46, alinéa 2, figurent précisément dans l'arrêté royal précité du 5 octobre 1961. Sur le fondement de la loi même, les dépenses du Fonds sont par conséquent soumises aux dispositions de l'arrêté royal concerné. En outre, le Roi n'est pas autorisé à déroger éventuellement à ces dispositions.

L'article 7, alinéa 1er, du projet étant, par conséquent, une disposition superflue, doit être omis.

.../...

2. En conformité avec la terminologie employée dans les autres dispositions du projet, il conviendrait d'écrire, à l'alinéa 3, "Fonds" au lieu de "Fonds budgétaire".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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 de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.