

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 Ministre des Finances, le 18 juin 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal portant organisation de la gestion financière et administrative du Fonds monétaire comme service d'Etat à gestion séparée", a donné le 24 juin 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 juni 1997 door de Minister van Financiën, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende organisatie van het administratief en financieel beheer van het Muntfonds als Staatsdienst met afzonderlijk beheer", heeft op 24 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

1. En vertu de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il convient de compléter le préambule en insérant un alinéa 5 nouveau reproduisant la motivation figurant dans la demande d'avis formulée le 17 juin 1997.

2. L'alinéa 5 devenant l'alinéa 6 doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 24 juin 1997 en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Dispositif

Article 6

Cette disposition ne prévoit pas formellement par qui et sous quelle forme le budget du Fonds monétaire serait approuvé.

Même si la gestion des services d'Etat à gestion séparée est, par définition, séparée de celle des services d'administration générale, ces services ne constituent toutefois pas des entités distinctes de l'Etat et leur

.../...

budget doit, dès lors, faire l'objet d'un vote de la Chambre des représentants, conformément à l'article 174 de la Constitution (1).

Par ailleurs, l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat prévoit que, parmi les dispositions auxquelles le Roi soumet la gestion de ces services, la publication du budget et des comptes doit être prévue.

Mieux vaut, dès lors, prévoir, à l'instar de l'article 115 de ces mêmes lois coordonnées, relatif à l'approbation du budget des entreprises d'Etat, que le budget du Fonds monétaire est annexé au budget général des dépenses et que son approbation est acquise par le vote des dispositions qui le concernent dans la loi fixant le budget général des dépenses.

En outre, la deuxième phrase de l'article 6 en projet est contraire au principe de l'annualité budgétaire, qui implique l'approbation préalable du budget (2). Dans l'hypothèse où cette approbation n'interviendrait pas avant le début de l'année budgétaire, l'autorisation donnée au Fonds monétaire d'effectuer des dépenses ne pourrait

(1) L'article 140, alinéa 2, 3^o, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précise du reste que les dépenses des services de l'Etat à gestion séparée doivent rester dans les limites des crédits limitatifs votés.

(2) Ce principe résulte de l'article 174 de la Constitution et est consacré par les articles 9, 11, 24 et suivants des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

résulter que de la loi ouvrant les crédits provisoires conformément à l'article 24 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Articles 7 et 8

L'article 7 prévoit qu'un état des dépenses et des recettes est établi à la fin de chaque semestre et l'article 8 prévoit qu'à la fin de chaque année, un compte de gestion, un compte d'exécution du budget et un état des actifs et des passifs sont établis et transmis à la Cour des comptes avant le 30 avril de l'année suivante.

Ces dispositions ne sont pas en concordance avec les articles 9, alinéa 1er, et 10 de la loi du 12 juin 1930 portant création d'un Fonds monétaire qui disposent respectivement que "la situation du Fonds monétaire à la fin de chaque semestre est publiée au Moniteur" et que "le compte de gestion du Fonds monétaire est rendu annuellement à la Cour des comptes avant le 31 mars".

Article 10

Cette disposition instaure un mécanisme de contrôle inspiré de la tutelle organisée, notamment, pour les organismes d'intérêt public de catégorie B, C ou D (1), à

(1) Article 9 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

savoir une tutelle de suspension par l'inspecteur des finances et d'annulation par le ministre des Finances. Ces mécanismes de contrôle doivent s'exercer dans des délais fixés.

L'article 7 de la loi du 12 juin 1930 portant création d'un Fonds monétaire prévoit toutefois que "le Fonds monétaire est géré par l'administrateur général de la Trésorerie, sous l'autorité du ministre des Finances ...".

Le mécanisme de contrôle prévu par la loi est donc celui d'un lien hiérarchique, (sous l'autorité ...) renforcé du reste par la qualité de fonctionnaire du ministère des Finances attachée à la personne désignée par la loi pour gérer le Fonds monétaire.

Le contrôle hiérarchique implique que l'autorité peut, en tout temps, substituer sa décision à celle de son subordonné, pour quelque motif que ce soit, même de pure opportunité.

Dans le mécanisme de contrôle prévu par le projet, le ministre ne pourrait s'opposer à une décision de l'administrateur général de la Trésorerie que dans l'hypothèse d'un recours suspensif introduit préalablement par l'inspecteur des Finances, à l'encontre d'une décision que ce dernier considérerait comme contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, et seulement dans les délais très brefs prévus. En outre, aucune disposition ne prévoit les modalités selon lesquelles les décisions de l'administrateur général sont portées à la connaissance de l'inspecteur des Finances.

.../...

Les modalités de contrôle prévues par le projet ne relèvent, dès lors, pas du contrôle hiérarchique prévu par l'article 7 de la loi du 12 juin 1930.

Cette disposition doit être revue.

Article 15

Le mot "recettes" doit être remplacé par le mot "revenus", l'article 4, alinéa 3, de la loi du 12 juin 1930 prévoyant que "les revenus annuels excédant les charges du Fonds monétaire sont attribués au Trésor".

Aucune disposition du projet ne prévoit, toutefois, une comptabilisation distincte des revenus et des charges, de manière à dégager l'excédent qui devrait être remboursé au Trésor.

Il n'est, en effet, pas concevable que l'excédent à reverser soit celui de l'ensemble des recettes par rapport à l'ensemble des dépenses, la loi faisant d'ailleurs elle-même une distinction entre les "recettes" du Fonds et ses "revenus" et entre ses "dépenses" et ses "charges".

Il convient donc de compléter le projet par des dispositions organisant, outre le compte de gestion (comptabilisant les recettes et les dépenses), le compte d'exécution du budget (comptabilisant les engagements et les ordonnancements), l'état des actifs et des passifs et la comptabilité patrimoniale, la tenue d'une comptabilité des revenus et des charges du Fonds, permettant de dégager l'excédent qui doit être reversé au Trésor.

.../...

Article 16

Cette disposition doit être remaniée pour être rendue conforme à l'article 4, alinéa 4, de la loi du 12 juin 1930 qui dispose que les "placements du Fonds sont effectués à l'intervention de la caisse d'amortissement" (et non pas "sur avis de la commission de contrôle de la caisse d'amortissement").

Article 17

1. S'il s'agit de régler la mise à disposition du personnel de l'Administration de la Trésorerie auprès du Fonds monétaire, le texte examiné doit être rédigé de manière plus claire.

2. Dans la deuxième phrase, les mots "à l'Administration de la Trésorerie" doivent être remplacés par les mots "au Trésor".

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Ingevolge artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de aanhef te worden aangevuld door een nieuw vijfde lid in te voegen, waarin de motivering wordt weergegeven die is opgenomen in de adviesaanvraag van 17 juni 1997.

2. Het vijfde lid wordt het zesde lid en moet als volgt worden gesteld :

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 24 juni 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Bepalend gedeelte

Artikel 6

Die bepaling stelt niet uitdrukkelijk vast door wie en in welke vorm de begroting van het Muntfonds zou worden goedgekeurd.

Hoewel het beheer van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer per definitie gescheiden is van dat van de diensten van algemeen bestuur, zijn die staatsdiensten geen overheden die onderscheiden zijn van de Staat. Derhalve dient hun begroting, overeenkomstig artikel 174 van

.../...

de Grondwet (1), te worden goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Bovendien bepaalt artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit dat de bepalingen die de Koning op het beheer van die diensten toepasselijk maakt, onder meer moeten voorzien in het bekendmaken van de begroting en van de rekeningen.

Bijgevolg is het beter, in navolging van artikel 115 van dezelfde gecoördineerde wetten, dat betrekking heeft op de goedkeuring van de begroting van de staatsbedrijven, te bepalen dat de begroting van het Muntfonds wordt toegevoegd aan de algemene uitgavenbegroting en dat de goedkeuring ervan wordt verkregen door de aanneming van de desbetreffende bepalingen in de wet houdende de algemene uitgavenbegroting.

Daarenboven is de tweede zin van het ontworpen artikel 6 in strijd met het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting, dat de voorafgaande goedkeuring van de begroting inhoudt (2). In de veronderstelling dat die goedkeuring niet zou plaatsvinden vóór het begin van het begrotingsjaar zou, overeenkomstig artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, de aan het

-
- (1) Artikel 140, tweede lid, 3^o, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt overigens dat de uitgaven van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer binnen de perken van de goedgekeurde limitatieve kredieten dienen te blijven.
- (2) Dit beginsel vloeit voort uit artikel 174 van de Grondwet en wordt bekrachtigd door de artikelen 9, 11, 24 en volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

.../...

Muntfonds verleende toestemming om uitgaven te doen slechts kunnen voortvloeien uit de wet waarbij voorlopige kredieten worden geopend.

Artikelen 7 en 8

Volgens artikel 7 wordt aan het einde van ieder halfjaar een staat van ontvangsten en uitgaven opgemaakt en naar luid van artikel 8 worden aan het einde van ieder jaar een beheersrekening, een rekening van uitvoering van de begroting en een staat van de activa en passiva opgesteld en vóór 30 april van het volgende jaar overgezonden naar het Rekenhof.

Die bepalingen zijn niet in overeenstemming met de artikelen 9, eerste lid, en 10, van de wet van 12 juni 1930 tot oprichting van een Muntfonds, welke respectievelijk het volgende bepalen : "de stand van het Muntfonds bij het einde van elk halfjaar wordt in de Moniteur bekend gemaakt" en "over het beheer van het Muntfonds wordt jaarlijks vóór 31 maart, aan het Rekenhof rekening afgelegd".

Artikel 10

Bij die bepaling wordt een controlesysteem ingevoerd waarvoor het toezicht, dat onder meer wordt georganiseerd voor de instellingen van openbaar nut van de categorieën B, C of D (1) model staat, namelijk een schorsings-

(1) Artikel 9 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

toezicht uitgeoefend door de inspecteur van financiën en een vernietigingstoezicht uitgeoefend door de minister van Financiën. Die controlesystemen dienen binnen vastgestelde termijnen te worden toegepast.

Artikel 7 van de wet van 12 juni 1930 tot oprichting van een Muntfonds bepaalt echter dat "het Muntfonds wordt beheerd door de administrateur-generaal der Thesaurie (...) onder het gezag van de Minister van Financiën (...)".

Het door de wet vastgestelde controlesysteem bestaat dus in een hiërarchisch verband (onder het gezag ...), dat overigens wordt versterkt door de hoedanigheid van ambtenaar van het ministerie van Financiën van de persoon die door de wet wordt aangewezen om het Muntfonds te beheren.

De hiërarchische controle houdt in dat de overheid steeds en om welke reden dan ook, zelfs om loutere opportuniteitsredenen, haar beslissing in de plaats kan stellen van die van haar ondergeschikte.

In het door het ontwerp vastgestelde controlesysteem zou de minister zich tegen een beslissing van de administrateur-generaal van de thesaurie slechts kunnen verzetten indien de inspecteur van financiën vooraf een schorsend beroep heeft ingesteld tegen een beslissing die naar zijn mening in strijd is met de wet, de statuten of het algemeen belang, en alleen binnen de zeer korte termijnen die zijn vastgelegd. Buitendien stelt geen enkele bepaling de nadere regels vast volgens welke de beslissingen van de administrateur-generaal ter kennis worden gebracht van de inspecteur van financiën.

.../...

Bijgevolg sluiten de door het ontwerp vastgestelde controleregels niet aan bij de hiërarchische controle bedoeld in artikel 7 van de wet van 12 juni 1930.

Die bepaling dient te worden herzien.

Artikel 15

Het woord "opbrengsten" dient te worden vervangen door het woord "inkomsten", aangezien artikel 4, derde lid, van de wet van 12 juni 1930 bepaalt dat "de jaarlijkse inkomsten die de lasten van het Muntfonds overtreffen worden toegekend aan de Schatkist".

Geen enkele bepaling van het ontwerp voorziet echter in een afzonderlijke boeking van de inkomsten en de lasten teneinde het overschot te bepalen dat aan de Schatkist zou moeten worden terugbetaald.

Het is immers ondenkbaar dat het terug te storten overschot datgene zou zijn dat verkregen wordt door de gezamenlijke ontvangsten en de gezamenlijke uitgaven tegen elkaar af te wegen, aangezien de wet trouwens zelf een onderscheid maakt tussen de "ontvangsten" van het Fonds en zijn "inkomsten" en tussen zijn "uitgaven" en zijn "lasten".

Het ontwerp dient derhalve te worden aangevuld met bepalingen over het voeren van een boekhouding van de inkomsten en de lasten van het Fonds die de mogelijkheid biedt het overschot te bepalen dat aan de Schatkist moet worden teruggestort, naast de beheersrekening (waarin de ontvangsten en de uitgaven worden geboekt), de rekening van

.../...

uitvoering van de begroting (waarin de vastleggingen en de ordonnanceringsen worden geboekt), de staat van de activa en de passiva en de vermogensboekhouding.

Artikel 16

Die bepaling dient te worden omgewerkt teneinde ze in overeenstemming te brengen met artikel 4, vierde lid, van de wet van 12 juni 1930, dat bepaalt dat "de beleggingen (van het Fonds) worden verricht door bemiddeling van de Amortisatiekas" (en niet "op advies van de commissie van toezicht van de Amortisatiekas").

Artikel 17

1. Indien het erom gaat het personeel van de Administratie der Thesaurie ter beschikking te stellen van het Muntfonds, dient de onderzochte tekst duidelijker te worden gesteld.
2. In de tweede zin dienen de woorden "aan de Administratie der thesaurie" te worden vervangen door de woorden "aan de Schatkist".

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld schrijve men in artikel 14, eerste zin, "De aan het Rekenhof verantwoordelijke ..." in plaats van "De tegenover het

.../...

Rekenhof verantwoordelijke ..." en in onderdeel 7 van dat artikel "rekening van uitvoering van de begroting" en niet "uitvoeringsrekening van de begroting"; in artikel 17 "Voor het dagelijks beheer ... wordt gezorgd door" in plaats van "het dagelijks beheer ... wordt verzekerd".

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. L. DETROUX,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd
opgesteld en toegelicht door
de H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS