

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 32.480/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 32.480/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 5 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 6 et 13 mars 2002, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 5 november 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 en 13 maart 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

I. Conformité aux principes budgétaires

1. L'article 174, alinéa 1^{er}, de la Constitution prévoit que chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget.

Ainsi est affirmé d'une part, le principe démocratique essentiel qu'il appartient à une assemblée composée de mandataires élus de décider des moyens qui seront mis à disposition de l'Etat et de l'utilisation qui en sera faite. Ce principe vient d'une certaine manière compléter le principe de légalité de l'impôt affirmé par l'article 170 de la Constitution.

D'autre part, les mots "chaque année" traduisent le principe de l'annualité budgétaire, également exprimé, en ce qui concerne les impôts, à l'article 171 de la Constitution. L'autorisation de percevoir des recettes et d'effectuer les dépenses prévues au budget ne vaut que pour une année.

La Constitution prévoit par ailleurs que :

"... toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes" (article 174, alinéa 2)

et que la Cour des Comptes doit veiller

"... à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu" (article 180, alinéa 2).

Sont ainsi exprimés ce que la doctrine appelle respectivement les principes d'universalité et de spécialité du budget.

Pour se conformer à ces principes constitutionnels, l'organisation de la comptabilité de l'Etat doit par conséquent, par priorité à toute autre considération comptable, satisfaire, notamment, aux exigences suivantes :

- 1° les autorisations de dépenses, que constituent les crédits, doivent être fixées annuellement et limitativement et porter sur des objets déterminés;

.../...

- 2° les règles budgétaires et comptables doivent permettre de déterminer avec précision à quel exercice budgétaire et à quel article du budget se rapporte chaque opération de recettes ou de dépense; il serait contraire à la Constitution que la comptabilité soit organisée de manière telle qu'une seule et même opération puisse, au choix de l'administration, faire l'objet d'imputations sur des articles budgétaires différents ou être rattachée à l'un ou l'autre exercice budgétaire.
- 3° un contrôle externe à l'administration, exercé par la Cour des comptes, doit veiller à la correcte imputation sur les articles budgétaires et à ce que ceux-ci ne soient pas dépassés.

L'avant-projet de loi prévoit, outre la tenue de la comptabilité budgétaire, qui consiste à imputer toutes les opérations financières de l'Etat sur les articles pertinents du budget voté par la Chambre des représentants, la tenue d'une comptabilité générale en partie double, similaire à celle que doivent tenir les entreprises.

Aussi légitimes et louables que soient les préoccupations ⁽¹⁾ de l'auteur de l'avant-projet en instaurant une telle comptabilité, qui permet effectivement de mieux faire apparaître les résultats économiques de l'activité de l'Etat ainsi que sa situation active et passive, elles ne doivent toutefois pas occulter la fonction constitutionnelle de la comptabilité de l'Etat, qui est de permettre de contrôler le respect par le pouvoir exécutif des autorisations budgétaires de la Chambre des représentants.

La réforme de la comptabilité budgétaire que l'avant-projet tend à mettre en oeuvre ne permettra pas au budget de remplir pleinement sa fonction constitutionnelle s'il n'était pas tenu compte des observations qui suivent.

2. Comme l'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet donne une nouvelle définition des recettes et des dépenses budgétaires, afin d'assurer le lien entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale en partie double.

⁽¹⁾ Voir l'exposé des motifs, pp. 2 et 3.

En ce qui concerne les recettes, la nouvelle définition n'appelle pas de critiques. Le budget n'a, en effet, pour vocation que d'autoriser la perception de ces recettes, et non pas celle d'en limiter le montant. Celui repris au budget n'est donc qu'une estimation. Que désormais le montant estimé soit celui des droits constatés au profit de l'Etat, plutôt que celui des droits effectivement versés, ne soulève donc pas d'objection.

Il n'en va pas de même pour la nouvelle définition des crédits de dépenses.

En termes de dépenses en effet, un crédit est un montant à concurrence duquel des dépenses sont autorisées au cours de l'exercice budgétaire. Bien entendu, encore faut-il déterminer pour son imputation quelle phase de la dépense est prise en considération pour son imputation : la naissance de l'obligation, son exigibilité, la constatation de celle-ci, la liquidation, l'ordonnancement ou le paiement ?

Dans le système actuel, c'est le moment auquel naît l'obligation qui est en principe pris en considération (système dit "de l'exercice" ⁽²⁾). L'article 5 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat prévoit, en effet, que :

"Les crédits de dépenses portent sur les sommes qui seront dues par l'Etat du chef d'obligations nées à sa charge au cours de l'année budgétaire."

Le crédit est donc une autorisation de faire naître des obligations.

Le système connaît toutefois quelques indispensables tempéraments.

Lorsque l'obligation ne résulte pas d'un acte juridique posé par l'administration, cela n'a, en effet, pas de sens de prévoir que la naissance de l'obligation est soumise à autorisation. Tel est le cas lorsque la dépense résulte d'une obligation légale ou réglementaire préexistante qui a créé un droit subjectif dans le chef du bénéficiaire de la dépense. Seuls l'ordonnancement ou le paiement de cette obligation doivent être couverts par une autorisation de dépenser. L'article 6 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, prévoit, dès lors, que dans de telles hypothèses, les crédits portent sur les sommes qui seront exigibles de l'Etat au cours de l'année budgétaire. Le même tempérament est applicable pour l'exécution des contrats de louage de biens ou de

⁽²⁾ Le système "de l'exercice" s'oppose à celui dit "de la gestion", dans lequel la dépense est prise en considération au moment où l'ordre de la payer est donné.

services : les montants totaux qui seront dus du chef de telles obligations ne sont, en effet, le plus souvent pas connus au moment de la conclusion de ces contrats.

Un autre tempérament nécessaire au système de l'exercice est prévu pour les travaux ou les fournitures de biens ou de services qui nécessitent un délai d'exécution supérieur à un an. Ces dépenses-là sont soumises à une double autorisation, au moment où elles sont contractées et au moment où elles sont ordonnancées. Ce régime est connu sous le nom de "crédits dissociés" ⁽³⁾.

La loi en projet généralise le système des crédits dissociés à toutes les dépenses, mais, paradoxalement, leur caractère d'acte autorisation pourrait s'en trouver dilué.

Le crédit d'engagement est, en effet, défini comme étant le crédit

"à concurrence desquels des sommes peuvent être engagées du chef d'obligations nées ou contractées au cours de l'année budgétaire et, pour les obligations récurrentes dont les effets s'étendent sur plusieurs années, à concurrence des sommes exigibles pendant l'année budgétaire.". (article 19, alinéa 2, 2°, a), de l'avant-projet).

On remarquera d'emblée que pour les obligations récurrentes, il ne s'agit pas d'une autorisation de les engager, puisque le crédit n'est destiné qu'à couvrir les sommes qui seront exigibles pendant l'année, quelle que soit l'année de leur engagement.

Quant aux crédits de liquidation, ils sont définis comme étant les crédits

"à concurrence desquels des sommes peuvent être liquidées au cours de l'année budgétaire, du chef des droits constatés découlant des obligations préalablement engagées.".

⁽³⁾ Voir l'article 7, § 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat, précitées.

Comme l'enseigne le professeur J. Le Brun,

"... la liquidation consiste à vérifier la réalité et la régularité de la dette de l'Etat spécialement sur le plan de sa validité juridique, à en arrêter le montant et à la reconnaître." ⁽⁴⁾.

Dans le même sens, J. Beckers écrit:

"In deze fase, wordt nagegaan of de schuld van de Staat werkelijk en wettelijk bestaat, wat de grootte ervan is, of ze eisbaar is, alsmede of ze niet tenietging door vroegere betalingen, door verjaring of door verval. Het bestaan en de juistheid van de rechten van de schuldeiser worden derhalve vastgesteld." ⁽⁵⁾.

Si l'on se réfère au sens que lui donne, aujourd'hui, la doctrine, on observera que la liquidation ne se distingue pas de ce que l'avant-projet appelle, désormais, la constatation d'un droit.

Or, cela n'a pas de sens de soumettre la constatation d'une obligation à autorisation. Cette constatation n'est, en effet, pas un acte de volonté, mais s'impose à celui qui est mis en présence des pièces justificatives.

Suivant l'article 8 de l'avant-projet, un droit est constaté quand quatre conditions sont remplies : montant déterminé, débiteur ou créancier déterminable, obligation de payer, et une pièce justificative en possession du service concerné. L'article 12 prévoit, d'autre part, que toute opération est inscrite sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre de date dans un ou plusieurs journaux.

⁽⁴⁾ J. Le Brun, Droit des finances publiques, Volume I, Université Catholique de Louvain, Faculté de Droit, 1991-1992, p. 144.

⁽⁵⁾ J. Beckers, overzicht van het begrotingsrecht in België, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, p. 260.

Dans ces conditions on n'aperçoit pas comment il pourrait être veillé à ce que les "crédits de liquidation" ne soient pas dépassés. Il en résulte que l'avant-projet ferait ainsi perdre au budget son caractère d'acte d'autorisation des dépenses, à tout le moins pour toutes les obligations dont la naissance n'est pas soumise à une autorisation d'engagement, c'est-à-dire pour celles que l'avant-projet qualifie d'obligations récurrentes.

Le problème n'a semble-t-il pas tout à fait échappé à l'auteur de l'avant-projet puisqu'on trouve dans le commentaire des articles le passage suivant :

"En ce qui concerne la comptabilité budgétaire, l'attention doit être attirée sur la situation particulière en cas d'insuffisance des crédits de liquidation. La liquidation d'une dépense s'effectue au moment de l'imputation du droit constaté à la charge du crédit de liquidation. Si le crédit de liquidation s'avère insuffisant, le droit constaté devra de toute façon être comptabilisé, et ce en application de l'inscription sans retard, mais il ne pourra être liquidé à la charge d'un crédit de liquidation dans la comptabilité budgétaire. Dans ce cas, il faudra envisager deux situations distinctes d'exécution du budget, la première reflétant les droits constatés à caractère budgétaire qu'ils soient liquidés ou non, la deuxième reflétant les droits constatés liquidés à la charge des crédits budgétaires.

Il s'ensuit que les droits constatés comptabilisés budgétairement, mais non liquidés à la charge du crédit de liquidation en raison de l'insuffisance de celui-ci, ne pourront être ordonnancés (payés) qu'après leur liquidation à la charge d'un crédit supplémentaire ou après une redistribution des crédits de liquidation. A défaut d'un crédit supplémentaire ou d'une redistribution des crédits, le paiement de la créance concernée s'avérera impossible (dans le pire des cas, le paiement ne pourra s'effectuer qu'après le vote d'un crédit complémentaire dans la loi visant à approuver le compte général de l'année de la liquidation de la dépense concernée) ...".

Il y a lieu toutefois de relever que l'avant-projet ne traduit pas cette idée ⁽⁶⁾. Bien au contraire, l'article 21, à propos duquel le commentaire qui précède est précisément fait, prévoit que :

"La comptabilité budgétaire est tenue en liaison avec la comptabilité générale. Elle doit permettre un suivi permanent de l'exécution du budget des services."

⁽⁶⁾ Seul l'article 27, relatif à l'annexe au compte d'exécution du budget contient une allusion aux "droits constatés non encore liquidés à charge du budget".

Selon un autre passage de l'exposé des motifs :

"Dans le nouveau système, la comptabilité de caisse est abandonnée et remplacée par une comptabilité basée sur les transactions. Celles-ci seront enregistrées (dans la comptabilité générale) et imputées (dans la comptabilité budgétaire) au moment de la constatation du droit, tant sur le plan des recettes que sur celui des dépenses."

Cette idée est traduite, notamment, par l'article 13 de l'avant-projet qui prévoit que :

"Les opérations sont méthodiquement inscrites dans les comptes de la comptabilité générale et, pour autant qu'elles soient aussi des opérations budgétaires, simultanément dans les comptes des classes budgétaires."

Pour que l'avant-projet respecte le caractère d'acte d'autorisation du budget des dépenses, il faut qu'il donne à la "liquidation" une définition volontariste, et non pas de simple constatation qu'une obligation existe.

Dès lors que la liquidation ne correspond pas à un acte juridique, comme dans le cas de l'engagement, ni à un ordre d'effectuer un tel acte, comme dans le cas d'un ordonnancement, il convient également que l'avant-projet précise le moment auquel la liquidation doit avoir lieu : l'avant-projet perdrait son caractère d'autorisation annuelle si l'administration pouvait décider discrétionnairement à quelle année budgétaire devait être imputée une opération.

Selon les fonctionnaires délégués, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien que la liquidation s'identifie à l'imputation d'un droit constaté sur un crédit de liquidation et qu'elle soit impérativement effectuée au moment de la constatation du droit dans la comptabilité générale. Toutefois en cas d'insuffisance de crédits, cette imputation serait reportée jusqu'au vote d'un crédit supplémentaire ou une redistribution de crédits de liquidation.

Toutes ces précisions doivent figurer dans le corps du texte. Il convient aussi de stipuler que la liquidation ne peut avoir lieu que si le droit constaté a bien fait l'objet préalablement d'une imputation sur le crédit d'engagement. Cette précision, si elle va de soi pour les dépenses résultant d'obligations non-récurrentes, ne l'est pas par contre

.../...

pour les obligations récurrentes, tels les traitements des fonctionnaires, puisqu'un droit peut être constaté avant d'être exigible.

De même, il faut préciser que la liquidation est une condition préalable au paiement : l'article 65 ne le précise en effet qu'indirectement, et pour les seules opérations budgétaires des services de l'administration générale.

Enfin reste à régler l'hypothèse où le crédit de liquidation supplémentaire nécessaire pour imputer un droit constaté n'est pas voté à la fin de l'année budgétaire. L'extrait précité de l'exposé des motifs, selon lequel

"... (dans le pire des cas, le paiement ne pourra s'effectuer qu'après le vote d'un crédit complémentaire dans la loi visant à approuver le compte général de l'année de la liquidation de la dépense concernée).",

paraît contredit par l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, qui prévoit que :

"... les droits constatés qui ne sont pas comptabilisés avant le 1^{er} février de l'année suivante, appartiennent à une année budgétaire ultérieure."

L'avant-projet doit clairement prendre position sur la question suivante : un droit constaté l'année n, alors que les crédits sont insuffisants et qu'aucun crédit supplémentaire n'est voté avant le 1^{er} février de l'année n+1, sera-t-il rattaché à l'année budgétaire n ou à l'année budgétaire n+1 ?

3. Comme il a été relevé au point 1., l'article 180 de la Constitution prévoit, parmi les différentes missions de la Cour des comptes, celle de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Selon M. Daerden et W. Dumazy ⁽⁷⁾,

"Le principe de l'autorisation donnée par la Cour préalablement au paiement des dépenses trouve son origine dans la Constitution. Il ressort, en effet, de l'article

⁽⁷⁾ M. Daerden et W. Dumazy, Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale, Bruxelles, Labor, 1992, p. 181.

116 de la Constitution ⁽⁸⁾ que la Cour «veille à ce qu'aucun article du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu». Veiller, c'est prévenir. D'où la règle du visa préalable que le législateur a traduite dans l'article 14 de la loi organique de la Cour, ainsi qu'à l'article 17 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

C'est l'efficacité du contrôle de la Cour qui a été recherchée. Il apparaît, de fait, plus facile d'arrêter une dépense irrégulière avant son paiement que d'en récupérer le montant par la suite."

La loi n'érige cependant pas le visa préalable de la Cour en obligation absolue. Comme l'écrivent les auteurs précités,

"... des dérogations au visa préalable s'avèrent nécessaires pour la liquidation de certaines dépenses ou lorsque des circonstances particulières l'exigent."

Ces dérogations sont au nombre de trois : les ouvertures de crédits (article 15, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes), les avances de fonds (article 15, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même loi) et les dépenses fixes (article 41 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précitées). Dans les deux premiers cas, la Cour conserve un contrôle préalable. Elle refusera en effet l'ouverture de crédit ou l'avance de fonds lorsqu'elle estime, selon le cas, que la nature du service ne l'exige pas, que l'exploitation du service ne nécessite pas des avances, ou que les avances précédentes n'ont pas été justifiées.

En ce qui concerne les dépenses fixes, le contrôle préalable de la Cour est certes exclu, l'ordonnancement se faisant sur les "états collectifs transmis par les ministères", mais l'article 41 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées, prévoit que :

"Les ministères feront connaître à la Cour des comptes le montant des imputations à faire sur chaque article du budget par suite de la formation de ces états, et, d'après cette communication, la Cour fait l'enregistrement de ces dépenses. Les paiements sont justifiés à cette Cour avant la clôture de l'exercice."

⁽⁸⁾ Article 180 de la Constitution coordonnée.

Selon la nature des dépenses ou des services en cause, la Cour dispose donc de moyens proportionnés qui lui permettent d'assurer sa mission constitutionnelle de "veiller" au respect de la spécialité et du caractère limitatif des articles budgétaires.

L'avant-projet de loi supprime le visa préalable de la Cour des comptes, sauf dans l'hypothèse de l'article 67 (voir l'observation particulière faite sous cet article).

Selon l'exposé des motifs,

"Ce n'est pas seulement l'attention portée, sur le plan comptable, aux droits constatés, mais aussi le renforcement et la généralisation du système des engagements, qui déplacent le centre de gravité du contrôle des dépenses vers les interventions situées plus en amont, lesquelles requièrent l'instauration d'un système de contrôle interne généralisé et une réorganisation du contrôle budgétaire et administratif du pouvoir exécutif. Sans vouloir porter atteinte à l'importance d'un règlement financier correct de ces dépenses, le Gouvernement, sur la proposition de la Commission [de la réforme de la comptabilité publique], a estimé que le maintien du visa préalable de la Cour des comptes ne se justifiait plus dans le nouvel environnement comptable et administratif de la réforme.

[...]

La Cour des comptes veillera comme par le passé à ce qu'aucun crédit budgétaire ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu comme le prescrit l'article 180 de la Constitution ...".

Force est de constater que ni le présent avant-projet, ni l'avant-projet de loi "modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes" ⁽⁹⁾, n'organise la manière dont la Cour va pouvoir assurer cette mission constitutionnelle. Même si celui-ci prévoit que la Cour

"... peut se faire communiquer à tout moment l'ensemble des documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'Etat et des organismes soumis à son contrôle",

le contrôle de la Cour ne pourra s'exercer qu'a posteriori.

⁽⁹⁾ Avis 32.481/4, donné ce jour, par la section de législation du Conseil d'Etat.

Or, un tel contrôle a posteriori ne se distingue pas de celui prévu par la première phrase de l'article 180, alinéa 2, de la Constitution, selon lequel la Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public.

Pour que la deuxième phrase du même alinéa reçoive une exécution complète, la loi devrait prévoir, à tout le moins, la procédure par laquelle la Cour est tenue informée en permanence, en temps réel, des imputations budgétaires, et la manière dont elle peut intervenir pour prévenir un dépassement de crédits ou un transfert.

II. Champ d'application

1. L'article 2 établit quatre catégories de services auxquelles la loi en projet est applicable. Certaines dispositions sont applicables aux quatre catégories, tandis que d'autres sont spécifiques à chacune de ces catégories.

Selon l'exposé des motifs,

"Le gouvernement a estimé, sur proposition de la Commission de normalisation de la comptabilité publique, qu'il était indiqué, pour plus de clarté, de nommer concrètement tous les services visés et de les classer dans la structure proposée. L'idée de reprendre, dans la loi même, la liste des différents services n'a pas été adoptée parce qu'elle pourrait laisser supposer que seuls les services figurant sur cette liste seraient soumis à l'application de la loi, alors que pour appartenir à une catégorie, un service doit uniquement satisfaire aux conditions imposées par la loi.

La liste des services joints au présent projet est de nature purement indicative. La liste intégrale sera annexée à l'arrêté royal fixant le plan comptable applicable au pouvoir fédéral. Cet arrêté royal disposera également que le Roi doit, régulièrement, compléter et actualiser cette liste."

Cette méthode législative est source d'incertitude. Après avoir défini les différentes catégories de services, il appartient au législateur d'établir, en annexe, la liste limitative des organismes relevant des catégories 2, 3 et 4.

.../...

2. L'avant-projet prévoit que les "entreprises d'Etat" et les "services administratifs à comptabilité autonome" sont désignés par la loi (respectivement articles 96 et 77 de l'avant-projet). En ce qui concerne cette dernière catégorie, la question se pose toutefois de savoir si elle couvre les actuels "services de l'Etat à gestion séparée", visés à l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précitées. Si, comme semble le montrer l'exposé des motifs au n° 28, telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, mieux vaut compléter l'avant-projet par une disposition transitoire précisant que les services de l'Etat dont la gestion a été, en vertu d'une loi particulière, séparée de celle des services de l'administration générale, sont considérés comme des "services administratifs à comptabilité autonome" au sens du présent avant-projet.

III. Compétence respective des pouvoirs législatif et exécutif

Aux termes de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé dans la Constitution, appartient au Roi, et l'article 96, première phrase, de la Constitution, dispose que le Roi nomme et révoque ses ministres. Il ressort de ces dispositions constitutionnelles qu'il appartient en principe au Roi de régler, dans le respect des autres dispositions constitutionnelles pertinentes, l'organisation et le fonctionnement du pouvoir exécutif, de désigner les ministres qui peuvent proposer des projets d'arrêts royaux dans telle ou telle matière. Il ne peut être dérogé à ce principe que si des circonstances particulières, propres à la matière à régler, le justifient .

De nombreuses dispositions de l'avant-projet prévoient que les arrêtés à prendre pour leur exécution doivent être proposés par "le Ministre du Budget", ou par "le Ministre du Budget et le Ministre des Finances". Il appartiendra au législateur de juger si en l'espèce, il existe des circonstances particulières qui peuvent justifier pareille disposition ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ En ce sens, voir l'avis 29.942/1, donné le 2 mars 2000, sur un avant-projet de loi déterminant les conditions auxquelles les communes et les associations peuvent bénéficier de certaines aides financières de l'Etat dans le cadre de la politique des grandes villes (Doc. parl., Chambre, session ordinaire 1999-2000, n° 585/1).

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Il y a lieu de remplacer les mots "pouvoir fédéral" par les mots "Etat fédéral".

La même observation vaut pour la phrase introductive de l'article 2.

Dispositif

Article 2

De nombreuses dispositions du texte en projet visent de manière incohérente au singulier ou au pluriel les services ou organismes qu'elles régissent. Il en résulte une inutile complexité du texte qui peut être la source d'insécurité juridique. L'auteur de l'avant-projet devrait revoir celui-ci afin d'assurer, partout où cela est possible, une syntaxe et une terminologie uniforme.

Article 5

Selon les fonctionnaires délégués par la mention des mots "sur proposition du Ministre du Budget et de la Commission de normalisation de la comptabilité publique", l'intention est de renvoyer au plan comptable qui serait arrêté en vertu de la loi, encore en projet, "portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989". Mieux vaudrait, dans ce cas, prévoir le renvoi à cette loi. Il n'y a pas lieu, par ailleurs, de préciser que le Roi n'intervient que sur proposition du Ministre du Budget.

Article 9

Cette disposition paraît inutile.

En effet, l'article 1234 du Code civil prévoit déjà que les obligations s'éteignent, notamment par le paiement, la nullité et la prescription. De surcroît, on n'aperçoit pas pour quelle raison les autres modes d'extinction des droits prévus par le Code civil ne seraient pas également visés.

Même à supposer que l'auteur de l'avant-projet voudrait lui donner un sens purement comptable, elle serait tout aussi inutile. Le paiement, l'annulation d'un droit ou la prescription constituent bien évidemment une modification du patrimoine du service, qui doivent donner lieu à une inscription comptable.

De l'exposé des motifs, il ressort que l'intention de l'auteur de l'avant-projet serait ainsi de préciser qu'une créance d'un service ne peut être rayée de l'inventaire des droits constatés que si elle est payée, annulée ou prescrite, et non plus, comme c'est le cas actuellement en vertu de l'article 32 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées, par "inscription en surséance indéfinie".

Le même effet est toutefois atteint par le fait que l'avant-projet ne contient plus la règle figurant à l'article 32 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées.

Article 10

Pour éviter toute ambiguïté, mieux vaut remplacer les mots "Trésor public" par les mots "le service".

Article 13

A l'article 13, alinéa 1^{er}, il y a une discordance entre la version française et néerlandaise, la première utilisant l'expression "méthodiquement inscrites" et la seconde "systematisch geboekt". Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de régler cette discordance.

Article 14

Il paraît excessif de prévoir que c'est le Roi Lui-même qui "détermine [...] la personne qui [...] est responsable" des pièces justificatives, ainsi que "les lieux où elles doivent être tenues à la disposition du contrôle interne ou externe", particulièrement lorsqu'il s'agit de services décentralisés.

Mieux vaut écrire :

"Le Roi détermine les conditions auxquelles doivent répondre les pièces justificatives, ainsi que les conditions relatives à leur conservation et à leur mise à la disposition du contrôle interne et externe."

Article 19

1. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que limiter le budget aux seules opérations conclues avec des "tiers" est sans doute trop radical.

Selon l'exposé des motifs,

"La notion de «tiers» est à interpréter au sens juridique du mot, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une personne extérieure à «l'entité» pour laquelle un budget a été dressé."

Ainsi qu'en ont convenu les fonctionnaires délégués, il semble, toutefois, qu'il faille également inclure dans les opérations budgétaires de l'administration générale, les opérations donnant lieu à dénouement financier au profit ou à charge des services à comptabilité séparée ou des entreprises d'Etat, et réciproquement. Pour tenir compte de l'ensemble des relations juridiques, y compris non contractuelles, qui peuvent lier une administration, il est proposé de remplacer le mot "conclues" par le mot "réalisées".

Il est suggéré, en outre, d'insérer, entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2, l'alinéa suivant :

"L'administration générale, les services administratifs à comptabilité séparée et les entreprises d'Etat sont considérés entre eux comme des tiers pour l'application de la présente loi."

2. L'alinéa 2, a), n'est pas bien rédigé dans la mesure où il n'apparaît pas clairement que les obligations récurrentes ne doivent pas être engagées au moment de leur naissance. En outre, la définition du crédit d'engagement est partiellement tautologique, dès lors que l'engagement et le fait de contracter une obligation sont synonymes. Enfin la définition des "obligations récurrentes" qui figure dans l'exposé des motifs doit faire partie du dispositif.

La rédaction suivante est proposée :

"les crédits d'engagement couvrant les montants des obligations non-récurrentes qui peuvent naître au cours de l'année budgétaire et les montants des obligations récurrentes qui seront exigibles pendant l'année budgétaire; par obligations récurrentes, il y a lieu d'entendre celles telles que les traitements, pensions, abonnements ou loyers, dont les effets s'étendent sur plusieurs années et dont l'imputation sur l'année de leur naissance représenterait une charge sans lien économique avec celle-ci."

Article 26

Au 2°, premier tiret, b), il y a lieu de stipuler que doivent apparaître dans le compte d'exécution du budget les montants de toutes les obligations non récurrentes nées pendant l'année budgétaire, ainsi que ceux des obligations récurrentes qui auront été exigibles pendant l'année budgétaire, et non seulement ceux que l'on aurait enregistrés.

Selon les fonctionnaires délégués, cette obligation résulte de l'article 63, qui fixe les règles d'imputation sur les crédits budgétaires.

Toutefois cette disposition figure sous le chapitre I^{er} du Titre III, et est donc spécifique aux services d'administration générale.

Ainsi qu'en ont convenu les fonctionnaires délégués, l'article 63 doit être rendu applicable à l'ensemble des services, ce qui implique qu'il figure sous le présent chapitre III du Titre II.

Si ce déplacement est effectué (voir toutefois l'observation formulée sous cet article), l'article 26 ne doit pas être modifié.

Article 28

Cette disposition donne délégation au Roi pour fixer des règles générales en matière d'organisation et de surveillance des opérations comptables, applicables à tous les services, et au ministre dont chaque organisme relève pour établir des règles particulières.

Il y a lieu d'observer que cette disposition limite la délégation au Roi aux seules dispositions qui seront communes à tous les services au sens de l'article 2, toute distinction entre les services étant exclue. Le Roi ne pourrait ainsi élaborer une règle d'organisation comptable qui serait applicable à tous les services publics centralisés, à l'exclusion des services publics décentralisés. Seuls les ministres dont les services publics centralisés relèvent pourraient établir des règles particulières.

Une telle délégation à un ministre est en tout état de cause excessive. Mieux vaut déléguer au Roi la compétence d'adopter les règles en question, sans préciser qu'elle sont générales ou particulières, et L'autoriser à subdéléguer aux différents ministres dont les services relèvent respectivement, l'élaboration de règles particulières à ceux-ci.

Article 34

1. Selon le commentaire de cette disposition, la définition de comptable public a été élaborée sur la base de la jurisprudence, notamment, de la Cour de cassation :

"... l'attention doit être attirée sur le terme «effectivement». Il traduit l'idée de la Cour de cassation, selon laquelle la qualité de comptable est également une question de fait : il ne suffit pas d'être désigné en cette qualité, encore faut-il exercer de fait une gestion comptable. Mais, ceci, faut-il le souligner, ne veut nullement dire que le comptable qui confierait une mission comptable déterminée à un préposé cesserait d'être «effectivement» comptable pour les opérations relatives à cette mission. En effet, charger un préposé d'une tâche comptable fait partie intrinsèque de la gestion du comptable, gestion que celui-ci exerce donc «effectivement»."

L'auteur de l'avant-projet se méprend toutefois sur la portée de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Selon la Cour, en effet :

"... en vertu de l'article 116 [actuellement : 180] de la Constitution, la Cour des comptes est chargée de l'examen des comptes de l'administration générale de l'Etat et de tous les comptables envers le trésor public;

... pour déterminer qui est justiciable de la Cour des comptes, il faut se fonder sur cette disposition constitutionnelle;

... la qualification par la loi ou en exécution de la loi de la qualité de comptable ne suffit pas; il y a lieu de rechercher dans chaque cas, sur la base de l'acte qui a chargé l'agent des fonctions qu'il remplit, si cet agent, ainsi qualifié, a en fait les missions, pouvoirs et responsabilités qui en font un comptable au sens de l'article 116 de la Constitution;"⁽¹¹⁾.

Ce que la Cour a dit pour droit, ce n'est donc pas qu'un comptable n'est justiciable de la Cour des comptes que s'il exerce effectivement ses missions, pouvoirs et responsabilités, mais bien tout simplement que la qualification "comptable" qu'un texte légal ou réglementaire donnerait à une fonction ne suffit pas à faire de son titulaire un comptable au sens de l'article 116 (actuellement : 180) de la Constitution : encore faut-il

⁽¹¹⁾ Cass., 30 juin 1983, Pas., I, p. 1236 et 30 octobre 1986, J.T., 1987, p.125.

qu'il soit chargé des missions, des pouvoirs et des responsabilités d'un comptable au sens de cette disposition.

Ainsi, dans le cas d'espèce examiné par la Cour, même si les sous-comptables de la Régie des postes participent au maniement des deniers publics et que l'article 7, alinéa 2, de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat (article 60, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat) prévoit que tout agent chargé d'un maniement de deniers publics est constitué comptable par le seul fait de la remise de fonds, ils n'en sont pas pour autant comptables au sens de l'article 116 (actuellement : 180) de la Constitution, dès lors qu'ils n'agissent "que sous la responsabilité du percepteur et du comptable envers lesquels ils ont à justifier de leurs faits de comptabilité".

Contrairement à ce que soutient l'exposé des motifs, la qualité de comptable n'est pas une question de fait : il ne s'agit pas, pour apprécier la qualité de justiciable de la Cour des comptes, d'examiner si l'intéressé a exercé effectivement ses fonctions, mais bien d'examiner si l'acte en vertu duquel il manie des fonds publics le charge ou non des missions, pouvoirs et responsabilités qui en font un comptable au sens de l'article 180 de la Constitution.

En prévoyant deux conditions cumulatives pour être qualifié de comptable justiciable de la Cour des comptes, à savoir, d'une part être chargé de la gestion de deniers publics et d'autre part, exercer effectivement les missions, pouvoirs et responsabilités inhérents à cette gestion, l'avant-projet, non seulement ne traduit pas la jurisprudence de la Cour de cassation, mais peut, en outre, aboutir à la conclusion absurde que celui qui, bien que chargé de la gestion de deniers publics, s'abstiendrait, au préjudice du trésor public, de tout acte de gestion, échapperait à la juridiction de la Cour des comptes.

2. L'autre enseignement de la jurisprudence de la Cour de cassation au regard de l'article 180 de la Constitution est que "pour déterminer qui est justiciable de la Cour des comptes, il faut se fonder sur cette disposition constitutionnelle" ⁽¹²⁾. Il n'appartient donc pas, en principe, au législateur de prévoir, comme le fait l'avant-projet, des exceptions à cette compétence. Il ne lui appartient pas non plus, de préciser que sont

⁽¹²⁾ idem.

seuls justiciables de la Cour des comptes ceux qui sont chargés "par ou en vertu de la loi" d'une gestion de deniers publics : ce faisant, on omet, en effet, les agents des services de l'administration générale de l'Etat qui peuvent être chargés d'une fonction de gestion de deniers publics par le Roi, conformément à l'article 107 de la Constitution, et non "par ou en vertu d'une loi".

Par contre, il peut se concevoir que la loi précise quels sont les actes qui ne peuvent être accomplis que sous la responsabilité d'un comptable public, justiciable de la Cour des comptes, et que ces comptables doivent être désignés par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement.

3. L'avant-projet suscite trois autres remarques.

D'une part, la notion de "Trésor" renvoie traditionnellement aux avoirs financiers de l'Etat. La place de la disposition dans l'avant-projet indique par contre que sont également visés les comptables des organismes administratifs publics personnalisés, visés à l'article 2, 3°, de l'avant-projet.

D'autre part, comme en ont convenu les fonctionnaires délégués, la notion de "deniers ou valeurs publics" doit être remplacée par la notion de "deniers ou valeurs appartenant aux services".

Il semble, enfin, tautologique de préciser qu'un comptable doit "rendre compte". L'obligation de rendre compte est en outre précisée à l'article 41 de l'avant-projet.

4. En conclusion, la rédaction suivante est suggérée pour l'alinéa 1^{er} :

"Tout denier ou valeur appartenant aux services, en ce compris les droits constatés, ne peut être détenu que sous la responsabilité d'un comptable justiciable de la Cour des comptes à qui la gestion de cet actif est confiée par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement.".

Article 35

Les mots "à l'Etat" doivent être remplacés par les mots "aux services".

Article 36

Selon l'article 34 de l'avant-projet et le commentaire qui en est fait, les agents chargés du recouvrement des droits constatés se voient investis d'une gestion comptable à part entière, dont ils ont à rendre compte à la Cour des comptes.

Seule cette institution, qui est chargée en vertu de l'article 180 de la Constitution, de la liquidation des comptes de comptables, peut donc leur accorder la décharge proprement dite des droits constatés qui se seraient éteints du fait de leur non-recouvrement.

En conséquence, le 3. doit être revu pour tenir compte de cette observation.

Chapitre I^{er} - L'Administration générale

Il y a lieu de préciser que les dispositions de ce chapitre ne s'appliquent qu'aux services de l'administration générale.

Article 42

Cette disposition ne fait que paraphraser l'article 174 de la Constitution. Elle doit être omise.

Article 43

Cette disposition doit être omise.

L'alinéa 1^{er} est, en effet, une pure mesure d'organisation interne du Gouvernement. Quant à l'alinéa 2, il va de soi qu'il revient au Ministre ayant le budget dans ses attributions d'élaborer les projets gouvernementaux en matière budgétaire.

Article 44

Compte tenu de l'observation faite sous l'article précédent, cette disposition pourrait être plus simplement rédigée comme suit :

"Les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses, ainsi qu'un exposé général relatifs aux dits projets, sont déposés à la Chambre des représentants et distribués à ses membres au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire.".

Article 47

1. L'article 47 reproduit en son alinéa 3, l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, sous la double réserve suivante : le mot "fixe" est remplacé par "définit"; in fine, les mots "sur proposition du Ministre du Budget" sont ajoutés.

Cette disposition des lois coordonnées a donné lieu à des difficultés d'interprétation dans les cas où aucune loi organique n'autorise le pouvoir exécutif à attribuer des subsides. Selon une première lecture, elle paraît elle-même habiliter le Roi à fixer les conditions d'octroi de subsides. Dans une seconde interprétation, elle ne conférerait un tel pouvoir que sur la base de la loi budgétaire par le mécanisme de la "disposition spéciale" qui précise la nature du subside. De cette seconde thèse, il résulte que de tels arrêtés ne peuvent fixer les conditions d'octroi des subsides que pour un an, alors que, dans la première thèse, les arrêtés valent pour une période indéterminée, leur mise en oeuvre, chaque année, étant toutefois subordonnée à l'existence d'une disposition spéciale dans le budget, outre bien entendu le crédit budgétaire.

La section de législation du Conseil d'Etat a adopté la seconde interprétation. C'est ainsi par exemple que, dans un avis 32.417/2, donné le 11 février 2002, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la subvention d'organisme offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire", elle rappelle dans les termes suivants sa jurisprudence constante en matière de fondement légal des subsides :

"L'arrêté en projet entend déterminer les conditions d'octroi de subsides aux organisations qui offrent «un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire». L'alinéa 2 du préambule détermine notamment comme base légale l'article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, en vertu duquel

«... en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature, ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi.».

Comme l'a rappelé à diverses reprises la section de législation du Conseil d'Etat, une telle base légale ne peut cependant qu'avoir une portée annuelle; or, l'arrêté en projet se présente comme une réglementation permanente incompatible avec le caractère temporaire d'une disposition budgétaire.

Il convient, dès lors, de trouver un autre fondement légal qui autorise l'intervention de personnes morales de droit privé dans le cadre des procédures judiciaires envisagées."

Il en résulte qu'en vertu du texte actuel, tel qu'il est reproduit pour l'essentiel par la disposition examinée, l'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses, ne suffit pas à procurer un fondement légal aux arrêtés en projet dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire.

La section de législation croit nécessaire d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que cette disposition rend pratiquement impossible toute programmation des projets pour lesquels des subsides sont attribués et que, pour être mis en oeuvre, les arrêtés fixant les conditions d'octroi des subsides non prévus par une législation organique doivent, outre le vote préalable du budget général des dépenses qui doit contenir la "disposition spéciale", être soumis chaque année aux procédures du contrôle administratif et budgétaire et à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Il appartient au législateur de préciser la portée exacte de la disposition.

.../...

2. Telle qu'elle est rédigée, la disposition ne vise que la "proposition" du Ministre du Budget et semble ne pas associer au contreseing le Ministre dont relève la matière pour laquelle le procédé du subside est mis en oeuvre.

Article 50

Les mots "conformément à l'article 19, alinéa 3" sont dépourvus de portée normative et doivent être omis.

Par ailleurs, la question se pose de savoir dans quel document apparaîtra la classification économique des crédits prévus pour les dotations, dès lors que ceux-ci ne sont seront pas ventilés en allocations de base.

Article 63

Comme il a été observé plus haut sous l'article 26, l'article 63 serait mieux à sa place sous le titre II, chapitre III. Il établit, en effet, les règles de la comptabilité budgétaire et on n'aperçoit pas pour quelle raison elles ne seraient pas communes à l'ensemble des services.

En outre, les mots "conformément à l'article 19" doivent être omis, car dépourvus de portée normative et, le 2°, a), serait mieux rédigé comme suit :

"... à charge des crédits d'engagement, les montants des obligations non-récurrentes nées au cours de l'année budgétaire, et les montants des obligations récurrentes devenues exigibles pendant l'année budgétaire;"

Article 65

Les mots "liquidées conformément à l'article 19" doivent être omis. En effet, la condition de liquidation figure déjà dans la deuxième partie de la phrase ("pour autant qu'elles portent sur un droit constaté imputé sur un crédit de liquidation")⁽¹³⁾.

Dans le texte français, le mot "une" doit être inséré entre le mot "sur" et le mot "autorisation".

La correction de la langue du texte français et une meilleure concordance entre celui-ci et le texte néerlandais recommandent que les mots "par l'intermédiaire du Ministre des Finances", à l'alinéa 1^{er}, soient remplacés par les mots "à l'intervention du Ministre des Finances" et qu'à l'alinéa 2, les mots "son concours" soient remplacés par les mots "cette intervention".

Article 67

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas à première vue ce qui justifie le maintien du système de l'actuel article 40, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées.

En effet, cette dernière disposition est une dérogation, admise uniquement dans les "cas d'extrême urgence, d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave", au principe de la liquidation des dépenses par la Cour des comptes, établi, notamment par le paragraphe 1^{er} du même article.

En pareil cas, la Cour ne vérifie pas préalablement au paiement, la légalité et la régularité de la dépense, ni la suffisance des crédits, mais se borne à vérifier l'exactitude de la créance.

⁽¹³⁾ Voir également l'observation formulée sous l'article 67.

Il paraît tout à fait paradoxal de supprimer la liquidation préalable des dépenses par la Cour des comptes mais d'introduire un contrôle des dépenses extrêmement urgentes.

Interrogé, le fonctionnaire délégué a fourni les éléments d'information suivants :

"Dans le régime prévu par les actuelles lois coordonnées, l'article 40, §2, déroge à plusieurs égards au droit budgétaire commun lorsqu'un paiement se caractérise par un degré d'urgence extrême tel qu'il ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave. D'une part, les conditions que les obligations à charge de l'Etat doivent remplir pour donner lieu à un paiement ne doivent pas nécessairement être réunies ou vérifiées (existence d'une base légale et d'une autorisation budgétaire, engagement préalable suivant les procédures prévues, respect des procédures budgétaires liées à la liquidation et à l'ordonnancement, etc.). Le paiement est à ce point urgent qu'il ne peut être différé le temps nécessaire à la vérification ou à la réunion de ces conditions. D'autre part, la mise en paiement est dans ces cas simplifiée : elle n'est pas soumise au visa préalable classique de la Cour des comptes, mais nécessite seulement de la part de cette dernière un visa provisoire préalable, dont le contrôle est limité à l'examen de l'exactitude de la créance.

L'avant-projet soumis au Conseil d'Etat vise à modifier profondément les règles budgétaires et comptables applicables aux dépenses ordinaires, c'est-à-dire effectuées en dehors de tout contexte d'urgence. Ces modifications proposent notamment de supprimer le visa préalable de la Cour des comptes. Cette circonstance n'est cependant pas de nature à vider de son sens la procédure particulière prévue pour les dépenses d'extrême urgence. Le paiement de ces dépenses restera en effet, dans le régime futur proposé, soumis à des conditions légales, dont la réunion et la vérification seront assurées au moyen de procédures. En dépit de la disparition de l'intervention préalable de la Cour des comptes dans le processus classique de paiement, la dérogation prévue à l'article 67 de l'avant-projet (qui reproduit à peu de choses près l'article 40, § 2) conserve donc sa raison d'être, dans la mesure où elle organise et encadre un régime dérogatoire qui fait échapper les paiements d'extrême urgence au respect ou à la vérification des conditions légales imposées aux autres paiements.

Il faut d'ailleurs souligner que, à défaut d'un régime dérogatoire de cet ordre, le Gouvernement risquerait d'être contraint, pour les dépenses extrêmement urgentes, de recourir à nouveau à des sorties directes de fonds par simples mouvements de trésorerie, en dehors de tout contrôle et sans aucune transparence.

L'article 67 de l'avant-projet fournit donc un encadrement minimal, adapté aux exigences propres aux dépenses d'extrême urgence, qui assure une information immédiate à la Cour des comptes et lui permet d'en informer la Chambre des représentants, par exemple en cas d'utilisation injustifiée de cette procédure."

.../...

Il résulte de cette explication que par l'article 67, l'auteur entend établir une dérogation à l'article 65 qui prévoit qu'un paiement ne peut être effectué que si la dépense porte sur un droit constaté imputé sur un crédit de liquidation ou sur une autorisation accordée par le Conseil des ministres en application de l'article 70.

Il convient de stipuler explicitement que l'article 67 déroge à l'article 65.

Article 68

Cette disposition, même si elle est inspirée d'un texte très ancien⁽¹⁴⁾, traduit maladroitement le principe de l'unité de caisse. Comme l'expose le commentaire de la disposition, ce principe concerne également les sommes perçues pour le compte d'autres pouvoirs qui, même s'ils ne constituent pas des recettes budgétaires, doivent néanmoins apparaître dans les comptes de l'administration générale.

Le commentaire de l'article doit préciser que les recettes pour compte de tiers, autres que des autorités publiques, sont également visées par cette disposition.

En outre, il convient d'éviter autant que possible d'interférer dans la structure interne des services de l'administration générale.

Mieux vaut en conclusion écrire :

"Toute entrée de fonds dans les caisses des services de l'administration générale est centralisée sur le compte du Trésor."

⁽¹⁴⁾ Il s'agit de l'article 34 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées, qui correspond à l'article 5 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

Article 71

Selon l'exposé des motifs,

"Il faut néanmoins faire observer que, sous le régime de l'article 38 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les recettes fiscales qui reviennent à l'Union européenne, aux communes et aux provinces ne sont pas reprises dans un fonds d'attribution, mais sont traitées comme des fonds de tiers dans le cadre des opérations d'ordre."

Dès lors que le texte en projet reproduit en substance l'article 38 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées, l'auteur de l'avant-projet doit préciser si son intention est bien de faire figurer désormais les recettes perçues pour le compte de l'Union européenne, des provinces et des communes dans des fonds d'attribution ouverts au budget général des dépenses. On n'aperçoit en tout cas pas ce qui exclurait ces recettes du champ d'application de l'article 71 de l'avant-projet.

Article 73

Mieux vaut écrire, afin de ne pas ternir l'unicité du compte de l'administration générale :

"Chaque service de l'administration générale établit la partie du compte d'exécution du budget qui le concerne et l'envoie au Ministre du Budget avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte."

Article 74

Mieux vaut écrire :

Au premier tiret, b) : "les droits constatés au cours des années précédentes qui n'étaient pas encore perçus au début de l'année budgétaire;"

Au premier tiret, d) : "les droits constatés restant à percevoir;"

.../...

Au deuxième tiret, b) : "les droits liquidés au cours des années précédentes qui n'étaient pas encore payés au début de l'année budgétaire."

Au deuxième tiret, d) : "les droits liquidés restant à payer;"

Article 77

Ainsi qu'il a été souligné dans l'observation générale II., les services dont le budget et la comptabilité sont séparés de ceux des autres services de l'Etat fédéral doivent être désignés par la loi.

L'alinéa 2 doit être omis. En effet, de deux choses l'une : ou bien les services concernés feront partie des services de l'administration générale et dans ce cas le pouvoir du Roi de désigner les organes de gestion résulte directement de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

S'il s'agit de services qui ne peuvent être considérés comme tels, il appartiendra à la loi qui créera ces services de désigner les organes de gestion ou de déléguer expressément ce pouvoir au Roi, conformément à l'article 107, alinéa 3, de la Constitution.

Article 79

L'alinéa 3 est inconstitutionnel. Dès lors, en effet, que les services à gestion autonome ne sont pas des services dotés d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, le principe du vote préalable du budget par la Chambre des représentants, exprimé par l'article 174 de la Constitution est pleinement d'application.

Article 80

A l'alinéa 3, compte tenu du commentaire de cette disposition, mieux vaut, pour éviter toute ambiguïté, insérer les mots "le paiement de" entre le mot "maintenir" et les mots "leurs dépenses". Alors le mot "blijven" devrait être remplacé par le mot "blijft".

Article 86

A l'alinéa 2, les mots "moyennant l'accord du ministre dont l'organisme relève et du Ministre du Budget" sont superflus, dès lors qu'en tout état de cause, le projet de budget devra recevoir l'assentiment de ces deux ministres.

Article 88

A l'alinéa 5, pour respecter l'autonomie des organismes administratifs publics, refléter la diversité des interventions du Conseil des ministres prévues par l'article 88 en projet, et permettre l'exercice de la tutelle, il convient d'éviter l'usage des mots "décisions prises" et de les remplacer par les mots "actes pris".

Article 95

Vu que l'article 28, auquel la disposition en projet renvoie implicitement, est d'application à tous les services, en ce compris les "organismes administratifs publics", et donne délégation générale au Roi pour organiser le contrôle et la surveillance, cette disposition est superflue.

Article 96

Cette disposition paraphrase l'article 2, 4°. Elle doit être omise.

Article 98

L'alinéa 2 est inconstitutionnel pour les raisons exposées à propos de l'article 79.

A défaut d'approbation du budget avant le début de l'année budgétaire, l'autorisation d'effectuer des opérations devra figurer dans la loi ouvrant les crédits provisoires.

Article 114

1. Comme le souligne le commentaire de la disposition dans l'exposé des motifs, "cet article a été repris quasi littéralement de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat".

Dans son arrêt 32/96, la Cour d'arbitrage a jugé que :

"... l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces" (article 100, alinéa 1^{er}, 1^o des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées), "dans l'interprétation qui leur est donnée par le juge a quo, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions soumettent à la prescription quinquennale les créances résultant du préjudice causé à des propriétés par des travaux entrepris par l'Etat ou par une région, préjudice fondé sur les articles 1382, 1383 ou 544 du Code civil, tandis que les mêmes créances sont soumises à la prescription trentenaire lorsque ce préjudice est imputable à un particulier;"

Dans un arrêt du 10 octobre 1996 ⁽¹⁵⁾, la Cour de Cassation, confirmant sa jurisprudence antérieure ⁽¹⁶⁾, juge, quant à elle, que, contrairement à ce qu'ont soutenu plusieurs parties dans l'affaire ayant débouché sur l'arrêt 32/96, et

"... sauf disposition légale dérogatoire, [la] prescription quinquennale [prévue par les articles 100, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées] s'applique à toute créance contre l'Etat;"

⁽¹⁵⁾ Cass., 10 octobre 1996, <http://www.cass.be>.

⁽¹⁶⁾ Cass., 31 mars 1955, Pas. 1955, I, 848.

Le même arrêt pose toutefois à la Cour d'arbitrage la question de savoir si ces dispositions légales

"violent (...) les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en vertu de ces dispositions : a) une action en responsabilité contre l'Etat se prescrit par cinq ans et non par trente ans selon le droit commun b) il appartient au débiteur d'ordonnancer ou non pareille créance, avec effet sur la prescription de celle-ci ?".

Dans son arrêt 75/97, la Cour d'arbitrage répond cette fois par la négative, mais en précisant que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés en ce que, en vertu des dispositions légales en cause,

"... une action en responsabilité contractuelle contre l'Etat se prescrit par cinq ans et non par trente ans selon le droit commun, ...".

La Cour d'arbitrage a motivé comme suit son appréciation différenciée de la constitutionnalité de la disposition, selon qu'il s'agit d'une action en responsabilité contractuelle ou d'une action fondée sur les articles 544, 1382 et 1384 du Code civil, en réparation d'un préjudice causé à des propriétés par des travaux entrepris par l'Etat :

"B.6. Dans son arrêt n° 32/96, la Cour a estimé que la mesure n'était pas raisonnablement justifiée à l'égard des dettes de l'Etat nées du préjudice causé à des propriétés par des travaux exécutés par l'Etat, en dehors de tout lien contractuel avec la personne préjudiciée, un tel préjudice pouvant n'apparaître que plusieurs années après que les travaux ont été exécutés. Le même raisonnement n'est pas pertinent à l'égard des actions qui opposent l'Etat à ses cocontractants en matière de marchés publics. En effet, de tels litiges naissent de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de conventions librement conclues avec l'Etat et dont les clauses renseignent les parties sur la nature, la portée et l'ampleur de leurs obligations."

Dans deux arrêts subséquents, la Cour d'arbitrage confirme la portée limitée de l'arrêt 32/96 aux seuls préjudices causés par des travaux de l'Etat.

Dans son arrêt 5/99, elle ne juge ainsi pas contraire au principe d'égalité le fait que soient soumis

"... à la prescription quinquennale les créances d'indemnité à l'égard d'une province, nées à la suite d'une faute de celle-ci consistant en une inégalité de traitement entre travailleurs, alors que de telles créances seraient soumises à la prescription trentenaire lorsque le préjudice est imputable à un employeur privé."

au motif que le

"raisonnement [tenu dans l'arrêt 32/96] ne peut être appliqué à des créances ayant pour objet de réparer un préjudice qui (, ...,) est causé par la décision, qualifiée de fautive, de rémunérer inégalement des travailleurs. L'hypothèse examinée concerne des actions qui résultent d'une relation de travail existant entre la province et des membres de son personnel dont les droits et obligations sont fixés préalablement dans un ensemble de règles statutaires ayant fait l'objet d'une publicité et dont chacun est censé connaître la portée."

Enfin dans son arrêt 85/2001, la Cour d'arbitrage juge que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés par l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées :

"en tant qu'il prévoit un délai de prescription quinquennale pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extra-contractuelle des pouvoirs publics lorsque le préjudice et l'identité du responsable peuvent être immédiatement constatés."

La Cour, après avoir examiné la situation des personnes impliquées dans les litiges faisant l'objet des questions préjudicielles, motive cette dernière décision comme suit :

"B.10.3. Ces personnes ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente de tout demandeur en réparation qui doit agir, dans le délai légal, contre l'autorité dont la responsabilité quasi-délictuelle peut être engagée, même s'il a des doutes sur l'identité de l'autorité responsable ou sur la règle de droit applicable au litige.

Leur situation n'est pas comparable à celle des personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'agir dans le délai légal parce que leur dommage ne s'est manifesté qu'après son expiration.

B.11. Le raisonnement de l'arrêt n° 32/96 ne peut donc leur être appliqué."

Il peut être déduit de cette jurisprudence qu'est en tout cas jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, la prescription quinquennale des créances résultant d'un dommage extra-contractuel causé par l'Etat, lorsque le dommage ne se manifeste qu'après l'expiration du délai de cinq ans, dès lors que la prescription trentenaire est d'application pour un dommage causé par des particuliers ou par une autorité administrative non visée par la loi du 6 février 1970, précitée.

Il y a lieu de noter que la jurisprudence, précitée, de la Cour d'arbitrage compare les délais de prescription de l'Etat avec la prescription de droit commun, telle qu'elle existait avant la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription.

Le nouvel article 2262bis, § 1^{er}, du Code civil, inséré par la loi susdite, énonce que les actions personnelles sont prescrites par dix ans à l'exception des actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extra-contractuelle qui se prescrivent par cinq ans à partir du jour qui suit celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable, ces actions se prescrivant en tout état de cause par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage.

L'article 114 du projet, dans la mesure où il reprend quasi-littéralement le texte de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, précitées, est donc, en tout état de cause, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'il ne distingue pas les créances résultant d'un dommage extra-contractuel ne se manifestant qu'après cinq ans des autres créances. Le fait que la prescription de droit commun soit passée de 30 à 20 ans n'est, en effet, pas de nature à rendre acceptable la discrimination vis-à-vis des personnes préjudiciées extra-contractuellement par l'Etat.

2. Pour le surplus, la Cour d'arbitrage a donc considéré, qu'il était légitime que des délais de prescription différents selon que le débiteur est l'Etat, une communauté, une région ⁽¹⁷⁾ ou une province ⁽¹⁸⁾, d'une part, ou une autre autorité administrative ou un particulier, d'autre part.

⁽¹⁷⁾ Article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

⁽¹⁸⁾ Article 8 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces.

En ce qui concerne l'Etat, la Cour d'arbitrage estime cette différence de traitement justifiée pour les raisons suivantes :

"B.4. Si l'article 2262 du Code civil fixe à trente ans le délai de prescription des actions tant réelles que personnelles, beaucoup d'entre elles sont soumises à un délai de prescription plus court en matière contractuelle.

De l'ensemble des dispositions fixant les délais de prescription, il ressort en effet que le législateur a jugé nécessaire de prévoir, pour bon nombre de conventions courantes dans différents secteurs de la vie économique et sociale, des délais empêchant que des litiges s'élèvent entre les parties longtemps après que la relation contractuelle dans le cadre de laquelle les obligations sont nées a pris fin. Dans cette perspective apparaît une évolution de la portée de la prescription trentenaire : celle-ci n'est plus tant l'expression législative de ce que l'intérêt général exige dans la plupart des cas, qu'une règle de caractère résiduel.

B.5. En soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur a pris une mesure en rapport avec le but légitime poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable. Il a en effet considéré qu'une telle mesure était indispensable, parce qu'il faut que l'Etat puisse, à une époque déterminée, arrêter ses comptes : c'est une prescription d'ordre public et nécessaire au point de vue d'une bonne comptabilité (Pasin. 1846, p. 287).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970, il fut rappelé que, «faisant pour plus de 150 milliards de dépenses par an, manoeuvrant un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives, l'Etat est un débiteur de nature particulière» et que «des raisons d'ordre imposent que l'on mette fin aussitôt que possible aux revendications tirant leur origine d'affaires arriérées» (Doc. parl., Chambre, 1964-1965, n° 971/1, p. 2; Doc. parl., Sénat, 1966-1967, n° 126, p. 4)."⁽¹⁹⁾.

L'exposé des motifs du projet ne fournit guère de justification au maintien d'un régime particulier de prescription pour les créances à charge de l'Etat. Il se limite, en effet, aux deux phrases qui suivent :

"L'article a pour objet de donner aux créances à charge de l'Etat un sort différent de celui du droit commun en les assujettissant à un régime spécial. Cette vision était aussi le point de départ de la loi du 6 février 1970."

⁽¹⁹⁾ Arrêt n° 75/97. Les arrêts n°s 32/96, 5/99 et 85/2001 s'expriment à peu de choses près dans les mêmes termes.

Compte tenu de la réforme en projet, on peut toutefois s'interroger sur le point de savoir si les raisons invoquées pour justifier en 1970 des règles particulières de prescription pourraient encore être invoquées.

En effet, il n'est pas certain que la mesure puisse encore être considérée comme ayant un "rapport avec le but légitime poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat". Une créance non acquittée n'est, en effet, pas de nature, dans la réforme de la comptabilité en projet, à empêcher l'Etat de clôturer ses comptes.

Quant au volume des affaires que doit traiter l'Etat, "manoeuvrant un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives", il conviendrait de confronter ce motif aux possibilités aujourd'hui offertes à l'Etat par les moyens modernes de stockage et de traitement de l'information.

Certes la loi du 10 juin 1998, précitée, tend à réduire les divergences entre la prescription de droit commun et celle applicable aux créances à charge de l'Etat et, donc par voie de conséquence le caractère éventuellement disproportionné de la différence de traitement. Mais par contre, le rapport entre la mesure particulière et le but poursuivi devient tout aussi douteux, car on n'aperçoit plus guère la nécessité d'un traitement différencié.

En d'autres mots, compte tenu de l'évolution de la gestion de l'Etat d'une part, et du raccourcissement des délais de prescription de droit commun, d'autre part, est-il encore bien justifié de prévoir un régime dérogatoire au droit commun pour les créances à charge de l'Etat ?

En tout état de cause, il appartient à l'auteur du projet d'apporter cette justification, autrement que par un simple renvoi à la loi du 6 février de 1970, précitée.

3. Le projet étend le champ d'application des règles dérogatoires aux "organismes administratifs publics" fédéraux.

Cette extension devra également, le cas échéant, être spécialement justifiée : le but légitime poursuivi par la loi du 6 février 1970, précitée, tel que reconnu par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ne paraît en effet pas pouvoir être invoqué pour ces organismes, dont la gestion et la comptabilité se distinguent de celle de l'Etat fédéral.

4. La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 115.

OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE

Article 32

A l'alinéa 3, il convient d'écrire "du Corps interfédéral de l'inspection des finances".

Les mots "inspecteur des finances" ne prennent pas de majuscule. Il convient d'en tenir compte dans cet article ainsi qu'à l'article 33.

Titre VI - DISPOSITIONS ABROGATOIRES ET TRANSITOIRES

Mieux vaut rédiger l'intitulé de ce titre comme suit :

"Titre VI - Dispositions abrogatoires, transitoires, et finales".

Article 127

Pour respecter la cohérence de l'article 1^{er}, 2°, de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, mieux vaut rédiger cette disposition de la manière suivante :

"Art. 127. A l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, modifié par les lois du 12 juillet 1989 et du 7 mai 1999, les mots «à l'exception des organismes administratifs publics visés à l'article 1^{er} de la loi du portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral, et» sont insérés entre les mots «forme commerciale,» et les mots «les groupements»".

Articles 129 et 130

L'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'abroger, pour les services entrant dans le champ d'application de la loi en projet, l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat, ainsi que les lois qui ont été coordonnées par cet arrêté royal.

Selon l'exposé des motifs, quatre articles de cet arrêté royal resteront applicables aux services précités, à savoir les articles 87 et 88, qui reproduisent les dispositions figurant aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, ainsi que des articles 94 et 95 de l'arrêté précité, qui reproduisent les dispositions figurant aux articles 3 et 4 de la loi domaniale du 22 décembre 1949.

Afin d'éviter de laisser subsister des dispositions qui furent au moins partiellement coordonnées dans la législation relative à la comptabilité de l'Etat et dont l'une, l'article 87, a fait l'objet d'une modification lors de l'introduction de l'euro, il conviendrait que ces quatre articles fassent l'objet d'un projet de loi distinct ce qui permettrait d'abroger la loi du 31 mai 1923 et la loi domaniale, précitée.

La seconde partie de l'article 130, 11., de l'avant-projet, qui constitue une disposition transitoire trouvera mieux sa place dans l'article 134. En outre, mieux vaut citer la disposition de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 précité, qui a fait l'objet d'une modification par une loi du 10 juin 1998, plutôt que la disposition de la loi du 6 février 1970, précitée, qui, n'a pas été adaptée en conséquence.

L'article 130, 11., doit dès lors être rédigé comme suit :

"11° la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, modifiée par la loi du 24 décembre 1976."

A l'article 134 de l'avant-projet, il doit être inséré un alinéa 2 rédigé comme suit :

"L'article 100, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat reste applicable aux créances sur le pouvoir fédéral qui sont nées avant l'entrée en vigueur de la présente loi."

Article 131

Par souci de lisibilité, mieux vaut indiquer également aux 3° et 4° les dates de notre calendrier qui correspondent à celles du calendrier républicain. Il convient donc d'écrire :

"3° le décret du 28 pluviôse an III (16 février 1795) sur la comptabilité;

4° la loi du 17 floréal an VII (6 mai 1799) qui fixe les règles de comptabilité conformément au nouveau système de poids et mesures;"

Article 133

Cette disposition trouvera mieux sa place à la fin de l'article 131 (sous un nouveau point 7°).

L'article 133 doit donc être omis.

Article 134

Selon l'exposé des motifs, la disposition transitoire figurant dans cet article du projet tend à éviter que des comptes non encore établis ou non encore transmis relatifs à (ou moins) une année budgétaire antérieure à 2004, c'est-à-dire à la première année budgétaire qui tombera sous l'application de la législation en projet, tombent également sous l'emprise de cette nouvelle réglementation.

Mieux vaut dès lors rédiger cette disposition de la manière suivante :

"L'établissement et la transmission des comptes relatifs aux années budgétaires antérieures à 2004 restent soumis à la législation en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi."

Article 135

L'exposé des motifs fait état d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, alors que cette disposition mentionne le 1^{er} janvier 2004. Il convient de mettre un terme à cette contradiction.

OBSERVATIONS FINALES DE LEGISTIQUE

La numérotation des chapitres doit se faire en chiffres romains et non en chiffres arabes.

"Article 1^{er}" s'écrit en toute lettres.

Il convient d'écrire "Titre premier", "Chapitre premier", ... à la place de "Titre I", "Chapitre I", ...

Lorsque l'on procède au sein d'un alinéa à plusieurs subdivisions, il convient d'utiliser successivement la typologie suivante : 1°, 2°, 3° (et non 1., 2., 3.), ... a), b), c) ..., et, enfin, des tirets ⁽²⁰⁾.

Il convient d'en tenir compte notamment aux articles 26, 36, 61, 70, 74, 85, 119, 130 et 131 de l'avant-projet.

OBSERVATIONS FINALES D'ORDRE LINGUISTIQUE

Du point de vue d'un usage correct et cohérent de la langue, le texte néerlandais du projet devrait être revu. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que ci-après sont faites quelques propositions de texte à ce propos.

Article 7

Il faudrait écrire "hetwelk" au lieu de "hetwelke". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 10

Il faudrait écrire "in contanten" au lieu de "in speciën".

⁽²⁰⁾ Sur la division d'un dispositif, Voyez : Conseil d'Etat, "Légistique formelle - recommandations et formules", novembre 2001, pp. 43 et suiv. [<http://www.raadvst-consetat.be>].

Article 15

Dans le but d'une terminologie conséquente, il faudrait écrire "op voordracht van", comme à l'article 23 du projet. Cette observation vaut pour tout le projet.

Article 19

A l'alinéa 2, sous b), il faudrait écrire "ter uitvoering van" au lieu de "in uitvoering van". Cette observation vaut pour tout le projet.

Article 21

Il faudrait écrire "controle (ou : bewaking) van de voortgang" au lieu de "opvolging".

Article 25

Le verbe "nemen" ne s'utilise pas avec les mots "vastleggingen" ou "bedragen".

Au lieu de "omwille van" il faudrait écrire "vanwege" ou "wegens".

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Inachtneming van de budgettaire beginselen

1. Artikel 174, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers elk jaar de eindrekening vaststelt en de begroting goedkeurt.

Enerzijds wordt aldus het essentiële democratische beginsel bevestigd dat een vergadering samengesteld uit verkozen gezagsdragers moet beslissen over de middelen die ter beschikking worden gesteld van de Staat en over het gebruik dat ervan zal worden gemaakt. Dit beginsel vult in zekere zin het beginsel van de wettelijkheid van de belasting aan, dat is vastgelegd in artikel 170 van de Grondwet.

Anderzijds wordt met de woorden "elk jaar" het beginsel van de eenjarigheid van de begroting weergegeven, dat eveneens, in verband met belastingen, vastgelegd is in artikel 171 van de Grondwet. De machtiging om ontvangsten te innen en de uitgaven te doen waarin de begroting voorziet, geldt slechts voor één jaar.

De Grondwet bepaalt verder :

"... Alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht." (artikel 174, tweede lid)

en dat het Rekenhof erover waakt

"... dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft" (artikel 180, tweede lid).

Aldus wordt vertolkt wat in de rechtsleer respectievelijk genoemd wordt de beginselen van de algemeenheid en van de specialiteit van de begroting.

Om deze grondwettelijke beginselen in acht te nemen, moet bijgevolg bij de organisatie van de Rijkscomptabiliteit inzonderheid aan de volgende vereisten voldaan worden, boven iedere andere overweging van boekhoudkundige aard :

- 1° de uitgavenmachtigingen, die kredieten zijn, moeten jaarlijks en voor een bepaald bedrag worden vastgelegd en betrekking hebben op welbepaalde objecten;

.../...

- 2° de begrotingsregels- en comptabiliteitsvoorschriften moeten de mogelijkheid bieden met precisie het begrotingsjaar en de begrotingspost te bepalen waarop elke ontvangsten- of uitgavenverrichting betrekking heeft; het zou strijdig zijn met de Grondwet de comptabiliteit zodanig te organiseren dat voor een enkele verrichting, naar keuze van de overheid, aanrekeningen op verschillende begrotingsposten kunnen plaatshebben of deze verrichting kan worden gekoppeld aan een of ander begrotingsjaar;
- 3° bij een controle buiten de overheid, uitgeoefend door het Rekenhof, dient erop te worden toegezien dat de aanrekening op de begrotingsposten correct verloopt en dat deze posten niet worden overschreden.

Het voorontwerp van wet voorziet, benevens het voeren van de begrotingsboekhouding, die erin bestaat alle financiële verrichtingen van de Staat aan te rekenen op de overeenstemmende begrotingsposten die door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd is, in het voeren van een algemene dubbele boekhouding, zoals die welke ondernemingen moeten voeren.

Hoe legitiem en lofwaardig het streven van de steller van het voorontwerp⁽¹⁾ is bij het invoeren van een dergelijke boekhouding, die inderdaad de mogelijkheid biedt de economische resultaten van de activiteit van de Staat beter aan te geven, alsook de stand van zijn activa en passiva, toch mag dit de constitutionele functie van de Rijkscomptabiliteit niet in de schaduw stellen, die erin bestaat de mogelijkheid te bieden te toetsen of de uitvoerende macht de machtigingen tot het doen van betalingen, gegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers, in acht neemt.

Met de hervorming van de begrotingsboekhouding waarvan het ontwerp de tenuitvoerlegging beoogt, zal de constitutionele functie van de begroting niet ten volle kunnen worden uitgeoefend indien geen rekening wordt gehouden met de volgende opmerkingen.

⁽¹⁾ Zie de memorie van toelichting, blz. 2 en 3.

2. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, wordt in het voorontwerp een nieuwe begripsomschrijving gegeven van de begrotingsontvangsten en-uitgaven, om de begrotingsboekhouding en de algemene dubbele boekhouding aan elkaar te koppelen.

Wat de ontvangsten betreft, geeft de nieuwe definitie geen aanleiding tot enig bezwaar. Het doel van de begroting bestaat immers alleen in het machtigen tot het innen van deze ontvangsten, en niet in het beperken van het bedrag ervan. Het bedrag dat in de begroting ingeschreven is, is dus slechts een raming. Het feit dat het geraamde bedrag voortaan het bedrag is van de rechten die vastgesteld worden ten voordele van de Staat, veeleer dan het bedrag van de rechten die effectief betaald worden, levert dus geen bezwaar op.

Dit geldt niet voor de nieuwe definitie van de kredieten voor uitgaven.

Wat uitgaven betreft, is een krediet immers een bedrag ten belope waarvan machtiging wordt verleend om tijdens een begrotingsjaar uitgaven te doen. Vanzelfsprekend moet nog worden bepaald welke fase van het uitgeven in aanmerking wordt genomen voor de aanrekening ervan : het ontstaan van de verplichting, de opeisbaarheid ervan, de vaststelling van die opeisbaarheid, de vereffening, de ordonnancering of de betaling ?

In de huidige regeling wordt in principe het ogenblik waarop de verplichting ontstaat in aanmerking genomen (het zogenaamde systeem "van het boekjaar" ⁽²⁾). Artikel 5 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit bepaalt immers het volgende :

"De kredieten voor uitgaven betreffen de geldsommen die door de Staat verschuldigd zullen zijn wegens verbintenissen te zijnen laste tijdens het begrotingsjaar."

Het krediet is dus een machtiging om verbintenissen te doen ontstaan.

⁽²⁾ Tegenover het zogenaamde systeem "van het boekjaar" staat het systeem "van het beheer", waarbij de uitgave in aanmerking wordt genomen op het ogenblik waarop het bevel tot betaling ervan gegeven wordt.

Het systeem omvat evenwel enkele noodzakelijke correcties.

Wanneer de verbintenis niet ontstaat uit een rechtshandeling die gesteld wordt door de overheid, heeft het immers geen zin te bepalen dat voor het ontstaan ervan een machtiging nodig is. Dit is het geval wanneer de uitgave het gevolg is van een vooraf bestaande verbintenis uit hoofde van een wet of verordening, welke verbintenis voor degene voor wie de uitgave gedaan wordt, een subjectief recht heeft doen ontstaan. Alleen voor de ordonnancering of nakoming van deze verbintenis is een uitgavenmachtiging noodzakelijk. Artikel 6 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt derhalve dat, in zulke gevallen, de kredieten de bedragen dekken die tijdens het begrotingsjaar van de Staat opeisbaar zullen worden. Dezelfde beperking is toepasselijk op de uitvoering van contracten van huur van goederen of diensten : de totale bedragen die uit hoofde van zulke verbintenissen verschuldigd zijn, zijn immers meestal niet bekend op het ogenblik waarop zulke contracten gesloten worden.

Een andere beperking die het systeem van het boekjaar behoeft, is bepaald voor werken of leveringen van goederen of diensten waarvoor een uitvoeringstermijn van meer dan twaalf maanden nodig is. Voor die uitgaven is een dubbele machtiging nodig, namelijk op het ogenblik waarop de verbintenissen aangegaan worden en op het ogenblik waarop de bedragen geordnanceerd worden. Deze regeling staat bekend onder de naam "gesplitste kredieten" ⁽³⁾.

De ontworpen wet veralgemeent het systeem van de gesplitste kredieten tot alle uitgaven, maar paradoxalerwijze kan daardoor hun aard van machtigingsakte worden aangetast.

Vastleggingskredieten wordt immers omschreven als kredieten

"ten belope waarvan bedragen kunnen worden vastgelegd uit hoofde van verbintenissen die ontstaan of worden gesloten tijdens het begrotingsjaar en, voor de recurrente verbintenissen waarvan de gevolgen zich over meerdere jaren voordoen, ten belope van de tijdens het begrotingsjaar opeisbare sommen." (artikel 19, tweede lid, 2°, a), van het voorontwerp).

⁽³⁾ Zie artikel 7, § 2, van de voormelde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Meteen wordt opgemerkt dat bij recurrente verbintenissen het niet te doen is om een machtiging om ze vast te leggen, aangezien het krediet alleen bestemd is om de sommen te dekken die tijdens het jaar opeisbaar worden, ongeacht het jaar waarin ze vastgelegd worden.

Vereffeningskredieten worden omschreven als de kredieten

"ten belope waarvan tijdens het begrotingsjaar bedragen kunnen worden vereffend uit hoofde van rechten vastgesteld in uitvoering van voorafgaandelijk vastgelegde verbintenissen."

Professor J. Le Brun stelt het volgende :

"... la liquidation consiste à vérifier la réalité et la régularité de la dette de l'Etat spécialement sur le plan de sa validité juridique, à en arrêter le montant et à la reconnaître." ⁽⁴⁾ .

In dezelfde zin schrijft J. Beckers het volgende :

"In deze fase, wordt nagegaan of de schuld van de Staat werkelijk en wettelijk bestaat, wat de grootte ervan is, of ze eisbaar is, alsmede of ze niet tenietging door vroegere betalingen, door verjaring of door verval. Het bestaan en de juistheid van de rechten van de schuldeiser worden derhalve vastgesteld." ⁽⁵⁾ .

Indien wordt verwezen naar de betekenis die er thans aan gegeven wordt in de rechtsleer, wordt vastgesteld dat de vereffening samenvalt met wat thans in het voorontwerp de vaststelling van een recht wordt genoemd.

Het heeft echter geen zin te bepalen dat voor de vaststelling van een verbintenis een machtiging nodig is. Deze vaststelling is immers geen wilshandeling, maar is noodzakelijk voor degene aan wie verantwoordingsstukken worden voorgelegd.

⁽⁴⁾ J. Le Brun, Droit des finances publiques, Boekdeel I, Université Catholique de Louvain, Faculté de Droit, 1991-1992, blz. 144.

⁽⁵⁾ J. Beckers, overzicht van het begrotingsrecht in België, Brussel, Story-Scientia, 1991, blz. 260.

Volgens artikel 8 van het voorontwerp is een recht vastgesteld wanneer aan vier voorwaarden voldaan is : het bedrag ervan is vastgesteld, de identiteit van de schuldenaar of van de schuldeiser is bepaalbaar, de verplichting om te betalen bestaat en een verantwoordingsstuk is in het bezit van de betrokken dienst. Artikel 12 bepaalt verder dat elke verrichting zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde ingeschreven wordt in een of meer dagboeken.

Het is derhalve niet duidelijk hoe erop kan worden toegezien dat de "vereffeningskredieten" niet worden overschreden. Hieruit volgt dat het voorontwerp aldus aan de begroting het karakter ontnemt van akte waarbij machtiging wordt verleend om uitgaven te doen, in ieder geval voor alle verbintenissen waarvan het ontstaan niet afhangt van een machtiging om ze vast te leggen, namelijk voor die welke in het voorontwerp recurrente verbintenissen genoemd worden.

Het probleem lijkt de steller van het voorontwerp niet helemaal ontgaan te zijn, aangezien de artikelsgewijze commentaar de volgende passage bevat :

"Met betrekking tot de begrotingscomptabiliteit moet worden gewezen op de bijzondere toestand in geval van ontoereikendheid van de vereffeningskredieten. De vereffening van een uitgave vindt plaats op het ogenblik van de aanrekening van het vastgesteld recht op het vereffeningskrediet. Wanneer het vereffeningskrediet ontoereikend is, zal het vastgesteld recht toch moeten worden geboekt, dit in toepassing van het principe van de boeking zonder uitstel, maar het zal niet kunnen worden vereffend ten laste van een vereffeningskrediet in de begrotingscomptabiliteit. In dat geval moeten twee onderscheiden toestanden van uitvoering van de begroting worden opgevat, de eerste met de weergave van de vastgestelde rechten met budgettair karakter, al of niet vereffend, de tweede met de ten laste van de begrotingskredieten vereffende vastgestelde rechten.

Dit heeft voor gevolg dat de budgettair geboekte maar wegens ontoereikendheid van het vereffeningskrediet niet-vereffende vastgestelde rechten, niet geordonnanceerd (betaald) zullen kunnen worden dan na hun vereffening ten laste van een bijkrediet of na een herverdeling van vereffeningskredieten. Bij ontstentenis van een bijkrediet of van een kredietherverdeling, zal de betaling van de betrokken schuldvordering onmogelijk blijken (in het slechtste geval zal de betaling pas kunnen geschieden na de aanneming van een aanvullend krediet in de wet houdende goedkeuring van de algemene rekening van het jaar van de vereffening van de betrokken uitgave) ...".

Er dient evenwel op te worden gewezen dat het voorontwerp dat idee niet weergeeft ⁽⁶⁾ . Integendeel, artikel 21, in verband waarmee de voorgaande commentaar precies gegeven wordt, bepaalt het volgende :

"De begrotingscomptabiliteit wordt gevoerd in relatie met de algemene boekhouding. Ze moet een permanente opvolging van de uitvoering van de begroting van de diensten mogelijk maken."

In een andere passage van de memorie van toelichting staat het volgende :

"In het nieuwe systeem wordt de kasboekhouding verlaten en vervangen door een boekhouding op transactiebasis. De transacties zullen worden geboekt (in de algemene boekhouding) en aangerekend (in de budgettaire comptabiliteit) op het moment van de vaststelling van het recht, zowel op het vlak van de ontvangsten als van de uitgaven."

Dit idee wordt onder meer weergegeven in artikel 13 van het voorontwerp :

"De verrichtingen worden systematisch geboekt in de rekeningen van de algemene boekhouding en, voor zover ze ook een begrotingsverrichting uitmaken, simultaan in de rekeningen van de begrotingsklassen."

Opdat er in het voorontwerp rekening mee wordt gehouden dat de uitgavenbegroting het karakter heeft van akte waarbij een machtiging wordt verleend, moet de "vereffening" gedefinieerd worden als een wilshandeling, en niet als gewoonweg de vaststelling dat een verbintenis bestaat.

Doordat de vereffening geen rechtshandeling is, zoals bij de vastlegging, noch een bevel om zulk een dergelijke handeling te stellen, zoals bij een ordonnancering, dient in het voorontwerp eveneens te worden aangegeven wanneer de vereffening moet plaatshebben : het voorontwerp zou zijn karakter van eenjarige machtiging verliezen indien de overheid vrijelijk kon beslissen op welk begrotingsjaar een verrichting moet worden aangerekend.

⁽⁶⁾ Alleen in artikel 27, betreffende de toelichting bij de rekening van uitvoering van de begroting, wordt gewag gemaakt van "de nog niet budgettair vereffende vastgestelde rechten".

Volgens de gemachtigde ambtenaren bestaat de bedoeling van de steller van het voorontwerp er wel degelijk in dat de vereffening neerkomt op het aanrekenen van een vastgesteld recht op een vereffeningskrediet en dat ze moet plaatshebben op het ogenblik van de vaststelling van het recht in de algemene boekhouding. Indien de kredieten evenwel ontoereikend zijn, zou deze aanrekening worden uitgesteld totdat een aanvullend krediet wordt goedgekeurd of vereffeningskredieten worden herverdeeld.

Al deze preciseringen moeten worden opgenomen in de eigenlijke regelgevende bepalingen. Er dient ook te worden bepaald dat de vereffening alleen mag plaatshebben indien het vastgestelde recht vooraf aangerekend is op het vastleggingskrediet. Deze precisering is weliswaar vanzelfsprekend voor uitgaven die voortvloeien uit niet-recurrente verbintenissen, maar daarentegen niet voor recurrente schuldverbintenissen, zoals bezoldigingen van ambtenaren, aangezien een recht kan worden vastgesteld vooraleer het opeisbaar wordt.

Evenzo dient te worden gepreciseerd dat de vereffening een voorafgaande voorwaarde voor de betaling is : artikel 65 geeft dit immers alleen onrechtstreeks aan, en alleen voor de begrotingsverrichtingen van de diensten van het algemeen bestuur.

Ten slotte dient het geval te worden geregeld waarin het aanvullende vereffeningskrediet dat noodzakelijk is voor de aanrekening van een vastgesteld recht, niet goedgekeurd is op het einde van het begrotingsjaar. Het voornoemde uittreksel uit de memorie van toelichting, volgens hetwelk

"... (in het slechtste geval ... de betaling pas (zal) kunnen geschieden na de aanneming van een aanvullend krediet in de wet houdende goedkeuring van de algemene rekening van het jaar van de vereffening van de betrokken uitgave).",

lijkt in tegenspraak te zijn met artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp, dat bepaalt :

"De vastgestelde rechten die evenwel niet vóór 1 februari van het volgende jaar (...) zijn geboekt, behoren tot een volgend (begrotings)jaar."

In het voorontwerp moet duidelijk uitsluitel worden gegeven over de volgende vraag : behoort een recht dat in jaar n wordt vastgesteld, terwijl de kredieten ontoereikend zijn en geen aanvullend krediet goedgekeurd wordt vóór 1 februari van jaar n+1, tot begrotingsjaar n of tot begrotingsjaar n+1 ?

.../...

3. Zoals in punt 1 opgemerkt is, bepaalt artikel 180 van de Grondwet dat een van de taken van het Rekenhof erin bestaat ervoor te waken dat geen post van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft.

M. Daerden en W. Dumazy ⁽⁷⁾ hebben het volgende gesteld :

"Le principe de l'autorisation donnée par la Cour préalablement au paiement des dépenses trouve son orgine dans la Constitution. Il ressort, en effet, de l'article 116 de la Constitution ⁽⁸⁾ que la Cour «veille à ce qu'aucun article du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu». Veiller, c'est prévenir. D'où la règle du visa préalable que le législateur a traduite dans l'article 14 de la loi organique de la Cour, ainsi qu'à l'article 17 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

C'est l'efficacité du contrôle de la Cour qui a été recherchée. Il apparaît, de fait, plus facile d'arrêter une dépense irrégulière avant son paiement que d'en récupérer le montant par la suite."

De wet verheft het voorafgaande visum van het Hof echter niet tot een dwingende verplichting. De voormelde auteurs stellen het volgende :

"... des dérogations au visa préalable s'avèrent nécessaires pour la liquidation de certaines dépenses ou lorsque des circonstances particulières l'exigent."

Deze afwijkingen zijn drieërlei : bij het openen van kredieten (artikel 15, eerste lid, 1°, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof), bij het doen van voorschotten (artikel 15, eerste lid, 2°, van dezelfde wet) en bij vaste uitgaven (artikel 41 van de voormelde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit). In de eerste twee gevallen blijft het Hof bevoegd om een voorafgaande controle te doen. Het zal immers weigeren een krediet te openen of een voorschot te doen wanneer het, naargelang het geval, van oordeel is dat het wegens de aard van de dienst niet noodzakelijk is, dat voor de exploitatie van de dienst geen voorschotten hoeven te worden gestort, of dat voor de vorige voorschotten geen verantwoording gedaan is.

⁽⁷⁾ M. Daerden en W. Dumazy, Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale, Brussel, Labor, 1992, blz. 181.

⁽⁸⁾ Artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet.

Wat de vaste uitgaven betreft, mag het Hof weliswaar geen voorafgaande controle doen, omdat de ordonnancering plaatsheeft "op verzamelstaten die ... door de Ministeries overgezonden worden", maar bepaalt artikel 41 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit :

"Deze Ministeries doen aan het Rekenhof het bedrag kennen van de aanrekeningen die op elk artikel van de begroting ten gevolge van het opmaken van die staten moeten gedaan worden, en overeenkomstig die mededeling boekt het Rekenhof die uitgaven. De betalingen worden bij dit hof verantwoord vóór het sluiten van het dienstjaar."

Volgens de aard van de uitgaven of van de betrokken diensten, beschikt het Hof dus over gepaste middelen om zijn grondwettelijke taak uit te voeren, die erin bestaat "ervoor te waken" dat de specialiteit en de limitatieve aard van de begrotingsposten in acht worden genomen.

Met het voorontwerp van wet wordt het voorafgaande visum van het Rekenhof afgeschaft, behalve in het geval waarin artikel 67 voorziet (zie de bijzondere opmerking over dat artikel).

In de memorie van toelichting staat het volgende :

"Niet alleen de boekhoudkundige aandacht voor de vastgestelde rechten maar ook de versterking en de veralgemening van het stelsel van de vastleggingen verlegt het zwaartepunt van de controle van de uitgaven naar meer stroomopwaarts gelegen interventies en vereisen de invoering van een veralgemeend systeem van interne controle en van reorganisatie van de begrotings- en administratieve controle van de uitvoerende macht. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van een correcte financiële afwikkeling van die uitgaven is de Regering, op voorstel van de Commissie [voor de hervorming van de openbare comptabiliteit] van oordeel dat het visum van het Rekenhof niet meer past in de nieuwe boekhoudkundige en administratieve hervorming.

[...]

Het Rekenhof zal, zoals in het verleden, erover waken dat geen begrotingskrediet wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft, zoals artikel 180 van de Grondwet voorschrijft ...".

Op te merken valt dat noch in het onderhavige voorontwerp, noch in het voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof" ⁽⁹⁾, de wijze wordt geregeld waarop het Hof deze grondwettelijke taak zal kunnen uitvoeren. Ook al wordt in dat ontwerp bepaald dat het Hof

"... zich te allen tijde (kan doen verstrekken) alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettair en comptabel proces van de diensten van de Staat en van de openbare instellingen die ... aan zijn controle zijn onderworpen",

zal het Hof zijn controle pas a posteriori vermogen uit te oefenen.

Zulk een controle achteraf valt evenwel samen met de controle die voorgeschreven is bij artikel 180, tweede lid, eerste zin, van de Grondwet, naar luid van welke bepaling het Hof belast is met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn.

Opdat de tweede zin van hetzelfde lid volledig wordt uitgevoerd, moet de wet op zijn minst bepalen volgens welke procedure het Hof permanent en ogenblikkelijk op de hoogte wordt gehouden van wat op de begroting wordt aangerekend en op welke wijze het Hof moet handelen om een overschrijding of een overschrijving van kredieten te voorkomen.

II. Werkingssfeer

1. In artikel 2 worden vier categorieën van diensten opgesomd waarop de ontworpen wet van toepassing is. Sommige bepalingen zijn van toepassing op alle vier de categorieën, terwijl andere voor één enkele van die categorieën gelden.

De memorie van toelichting bevat in dat verband de volgende passages :

"De regering heeft, op voorstel van de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit, gemeend dat het voor de duidelijkheid aangewezen was alle beoogde diensten in concreto te benoemen en in te delen in de

⁽⁹⁾ Advies 32.481/4, heden gegeven door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

voorgestelde structuur. De optie om in de wet zelf de lijst op te nemen van de verschillende diensten werd niet aangenomen omdat dit zou kunnen doen veronderstellen dat enkel de in de lijst vermelde diensten onder toepassing van de wet zouden vallen, terwijl een dienst enkel maar moet voldoen aan de door de wet ingestelde voorwaarden om tot een categorie te behoren.

In bijlage bij dit ontwerp werd louter een indicatieve lijst met diensten opgenomen. De volledige lijst zal worden gevoegd bij het koninklijk besluit houdende vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale overheid, dat tevens zal voorzien dat de Koning die lijst regelmatig moet actualiseren en aanvullen".

Deze wetgevingsmethode geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid. Het staat aan de wetgever om, na de onderscheiden categorieën van diensten te hebben bepaald, in een bijlage een limitatieve lijst op te stellen van de instanties die tot categorie 2, 3 of 4 behoren.

2. In het voorontwerp wordt bepaald dat "staatsbedrijven" en "administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie" bij wet worden aangewezen (respectievelijk de artikelen 96 en 77 van het voorontwerp). In verband met die administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie rijst evenwel de vraag of dat begrip alle huidige "staatsdiensten met afzonderlijk beheer" dekt, waarvan de rede is in artikel 140 van de voormelde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Als zulks inderdaad de bedoeling van de steller van het voorontwerp is, zoals lijkt voort te vloeien uit punt 28 van de memorie van toelichting, zou het beter zijn het voorontwerp aan te vullen met een overgangsbepaling waarin wordt voorgeschreven dat staatsdiensten waarvan het beheer krachtens een bijzondere wet gescheiden is van het beheer van de diensten van het algemeen bestuur, beschouwd worden als "administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie" in de zin van dit voorontwerp.

III. Respectieve bevoegdheid van de wetgevende en de uitvoerende macht

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij in de Grondwet is geregeld, bij de Koning, terwijl de Koning krachtens artikel 96, eerste zin, van de Grondwet zijn ministers benoemt en ontslaat. Uit die grondwetsbepalingen volgt dat het in beginsel aan de Koning staat om, met inachtneming

.../...

van de andere grondwettelijke bepalingen terzake, de organisatie en de werkwijze van de uitvoerende macht te regelen en om te bepalen welke ministers in welke aangelegenheden ontwerpen van koninklijk besluit voordragen. Van dat beginsel kan slechts worden afgeweken wanneer bijzondere omstandigheden, eigen aan de te regelen aangelegenheid, zulks rechtvaardigen.

In vele artikelen van het voorontwerp wordt bepaald dat de besluiten die tot uitvoering van die artikelen moeten worden uitgevaardigd, voorgedragen worden door de "Minister van Begroting" of door de "Minister van Begroting en de Minister van Financiën". Het staat aan de wetgever om te oordelen of er te dezen bijzondere omstandigheden voorhanden zijn die zulk een bepaling kunnen verantwoorden ⁽¹⁰⁾.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

De woorden "federale overheid" moet worden vervangen door de woorden "federale Staat".

Deze opmerking geldt eveneens voor de inleidende zin van artikel 2.

Dispositief

Artikel 2

In veel bepalingen van de ontworpen tekst worden de diensten of instanties waarop die bepalingen van toepassing zijn op onlogische wijze nu eens in het enkelvoud en dan weer in het meervoud aangegeven. Dat maakt de tekst onnodig ingewikkeld, wat tot rechtsonzekerheid kan leiden. De steller van het voorontwerp behoort zijn tekst te

⁽¹⁰⁾ Zie in deze zin advies 29.942/1, dat op 2 maart 2000 is gegeven over een voorontwerp van wet tot bepaling van de voorwaarden waartegen de gemeenten en verenigingen kunnen genieten van een bepaalde financiële bijstand van de Staat in het kader van het grootstedenbeleid (Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1999-2000, nr. 585/1).

herzien om overal waar zulks mogelijk is voor eenvormige syntaxis en terminologie te zorgen.

Artikel 5

Volgens de gemachtigde ambtenaren is het de bedoeling om met de woorden "op voorstel van de Minister van Begroting en de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit" te verwijzen naar het rekeningenstelsel, dat zou worden vastgesteld krachtens de ontworpen wet tot uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Als zulks de bedoeling is, zou beter naar die wet worden verwezen. Overigens is er geen reden om te bepalen dat de Koning alleen op voordracht van de Minister van Begroting handelt.

Artikel 9

Deze bepaling lijkt overbodig.

Artikel 1234 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt immers reeds dat verbintenissen tenietgaan door, onder meer betaling, nietigverklaring of verjaring. Bovendien is niet duidelijk waarom niet eveneens verwezen wordt naar de andere manieren waarop rechten overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek kunnen tenietgaan.

Zelfs gesteld dat de steller van het voorontwerp aan deze bepaling een louter boekhoudkundige betekenis wil geven, dan nog zou deze bepaling overbodig zijn. Betaling, vernietiging van een recht en verjaring vormen uiteraard wijzigingen van het vermogen van de dienst, die tot een boeking moet leiden.

Uit de memorie van toelichting volgt dat de bedoeling van de steller van het voorontwerp erin zou bestaan te bepalen dat een schuldvordering van een dienst alleen uit de inventaris van de vastgestelde rechten mag worden geschrapt wanneer ze betaald, nietigverklaard of verjaard is en niet langer, zoals thans het geval is krachtens artikel 32 van de voormelde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, door "boeking als voor onbepaalde tijd uitgesteld".

Hetzelfde gevolg ontstaat nochtans doordat de regel vervat in artikel 32 van de voormelde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit niet meer in het voorontwerp is opgenomen.

Artikel 10

Om alle onduidelijkheid te voorkomen, is het beter de woorden "de Staatskas" te vervangen door de woorden "de dienst".

Artikel 13

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 13, eerste lid, waarin "systematisch geboekt" staat tegenover "méthodiquement inscrites". De steller van het voorontwerp dient deze discrepantie weg te werken.

Artikel 14

Het lijkt overdreven te bepalen dat de Koning zelf "bepaalt [...] wie [...] verantwoordelijk is" voor de verantwoordingsstukken en "waar ze ter beschikking van het intern en extern toezicht moeten worden gehouden", vooral wanneer het gaat om decentrale diensten.

Het is beter te schrijven :

"De Koning bepaalt aan welke voorwaarden de verantwoordingsstukken moeten voldoen en op welke voorwaarden ze worden bewaard en ter beschikking van de interne en externe controle worden gesteld."

Artikel 19

1. De steller van het voorontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat beperking van de begroting tot alleen de verrichtingen die met "derden" worden gedaan, wellicht te ver gaat.

.../...

De memorie van toelichting bevat hieromtrent de volgende passage :

"Het begrip «derde» moet in de juridische zin van het woord worden geïnterpreteerd, dit is een persoon die zich buiten de «entiteit» bevindt waarvoor een begroting is opgemaakt.".

Gelijk de gemachtigde ambtenaren hebben toegegeven, moeten evenwel tot de begrotingsverrichtingen van het algemeen bestuur blijkbaar ook worden gerekend verrichtingen die aanleiding geven tot een financiële afwikkeling ten bate of ten koste van diensten met afzonderlijke boekhouding of staatsbedrijven, en omgekeerd. Om rekening te houden met alle rechtsverhoudingen, met inbegrip van niet-contractuele rechtsverhoudingen, waardoor een bestuur gebonden kan zijn, wordt voorgesteld om de woorden "worden gesloten" te vervangen door de woorden "tot stand worden gebracht".

Voorts wordt voorgesteld om tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid in te voegen :

"Het algemeen bestuur, de administratieve diensten met afzonderlijke boekhouding en de staatsbedrijven worden ten aanzien van elkaar als derden beschouwd voor de toepassing van deze wet.".

2. Het tweede lid, a), is niet goed gesteld doordat daarin niet duidelijk naar voren komt dat recurrente verbintenissen niet behoeven te worden vastgelegd zodra ze ontstaan. Overigens is de definitie van vastleggingskrediet ten dele tautologisch, daar "vastlegging" en het "sluiten (lees : aangaan) van een verbintenis" synoniem zijn. Ten slotte moet de definitie van "recurrente verbintenissen", die in de memorie van toelichting voorkomt, in het dispositief worden opgenomen.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"de vastleggingskredieten ter voldoening van de bedragen van niet-recurrente verbintenissen die in de loop van het begrotingsjaar kunnen ontstaan en van de bedragen van recurrente verbintenissen die tijdens het begrotingsjaar opeisbaar zullen zijn; onder recurrente verbintenissen behoort te worden verstaan verbintenissen zoals wedden, pensioenen, abonnementen of huurgelden, die gespreid over verschillende jaren gevolgen

.../...

hebben en waarvan de aanrekening op het jaar waarin ze ontstaan, een last zou zijn die daarmee geen economische band heeft."

Artikel 26

In onderdeel 2°, eerste streepje, b), dient te worden aangegeven dat in de rekening van uitvoering van de begroting niet alleen de geboekte vastleggingen moeten worden vermeld, maar ook de bedragen van alle niet-recurrente verbintenissen die tijdens het begrotingsjaar zijn ontstaan, alsook de bedragen van de recurrente verbintenissen die tijdens het begrotingsjaar opeisbaar zijn geweest.

Volgens de gemachtigde ambtenaren vloeit die verplichting voort uit artikel 63, waarin de regels voor aanrekening op de begrotingskredieten worden gegeven.

Die bepaling maakt evenwel deel uit van Titel III, Hoofdstuk I, en geldt dus alleen voor de diensten van algemeen bestuur.

De gemachtigde ambtenaren hebben beaamd dat artikel 63 toepasselijk moet worden gemaakt op alle diensten, wat veronderstelt dat die bepaling naar het onderhavige hoofdstuk III van Titel II moet worden overgebracht.

Als dat artikel naar dit hoofdstuk wordt verplaatst (zie evenwel de opmerking die bij dat artikel wordt gemaakt), behoeft artikel 26 niet te worden gewijzigd.

Artikel 28

In deze bepaling wordt aan de Koning de bevoegdheid overgedragen om algemene regels te geven voor de organisatie van en het toezicht op de boekhoudkundige verrichtingen die voor alle diensten zouden gelden, terwijl aan de minister onder wie enige dienst ressorteert de bevoegdheid wordt overgedragen om bijzondere regels vast te stellen.

Er behoort te worden opgemerkt dat de overdracht van bevoegdheid aan de Koning in deze bepaling wordt beperkt tot alleen die bepalingen die gelden voor alle diensten in de zin van artikel 2, zodat elk onderscheid tussen de diensten uitgesloten is. Zo zou het voor de Koning onmogelijk zijn een regel van boekhoudkundige organisatie

.../...

uit te werken die voor alle gecentraliseerde overheidsdiensten zou gelden, doch niet voor gedecentraliseerde overheidsdiensten. Alleen de minister onder wie een gecentraliseerde overheidsdienst ressorteert, zou bijzondere regels kunnen opstellen.

Zulk een overdracht van bevoegdheid aan een minister is hoe dan ook overdreven. Het verdient aanbeveling om aan de Koning de bevoegdheid over te dragen om de regels in kwestie uit te vaardigen, zonder te preciseren dat die regels algemeen dan wel bijzonder moeten zijn, en Hem in staat te stellen om het uitwerken van bijzondere regels voor bepaalde diensten over te dragen aan de onderscheiden ministers onder wie die diensten ressorteren.

Artikel 34

1. Volgens de commentaar op deze bepaling is de definitie van openbaar rekenplichtige uitgewerkt aan de hand van de rechtspraak van onder meer het Hof van Cassatie :

"Het is ... belangrijk de aandacht te vestigen op de term «effectief». Hij weerspiegelt de opvatting van het Hof van Cassatie die stelt dat de hoedanigheid van rekenplichtige eveneens een feitelijke kwestie is : het volstaat niet in die hoedanigheid te zijn aangesteld; men dient bovendien effectief een rekenplichtig beheer uit te oefenen. Dat betekent evenwel niet dat de rekenplichtige die een rekenplichtige opdracht zou toevertrouwen aan een beambte, niet meer «effectief» rekenplichtig zou zijn voor de verrichtingen in verband met die opdracht. Een beambte belasten met een rekenplichtige taak maakt immers intrinsiek deel uit van het beheer door de rekenplichtige, beheer dat hij «effectief» uitoefent.".

De steller van het voorontwerp vergist zich evenwel wat de reikwijdte van de rechtspraak van het Hof van Cassatie betreft.

Het Hof heeft immers terzake het volgende gesteld :

"... ingevolge artikel 116 [thans : 180] van de Grondwet, (is) het Rekenhof belast ... met het nazien der rekeningen van het algemeen bestuur van de Staat en van allen die tegenover de Staatskas rekenplichtig zijn;

... aan de hand van die grondwettelijke bepaling moet worden uitgemaakt wie onder de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof valt;

... de omschrijving door de wet of ter uitvoering van de wet van de hoedanigheid van rekenplichtige ... volstaat niet; voor ieder geval (moet) op grond van de akte waarbij de ambtenaar met de door hem uitgeoefende functies is belast, ... worden onderzocht of de aldus omschreven ambtenaar in werkelijkheid belast is met de taak, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden waardoor hij een rekenplichtige is in de zin van artikel 116 van de Grondwet;" ⁽¹¹⁾.

Het Hof van Cassatie heeft dus voor recht gezegd, niet dat een rekenplichtige alleen aan de rechtsmacht van het Rekenhof is onderworpen wanneer hij zijn taak, bevoegdheden en verantwoordelijkheden echt uitoefent, maar gewoon dat de omstandigheid dat een ambt door een wet- of verordeningstekst als "rekenplichtig" wordt bestempeld, niet volstaat om de titularis van dat ambt te beschouwen als een rekenplichtige in de zin van artikel 116 (thans : 180) van de Grondwet : daartoe dient de betrokkene belast te zijn met de taak, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van een rekenplichtige in de zin van die bepaling.

In het door het Hof van Cassatie onderzochte geval nemen de onderrekenplichtigen van de Regie der Posterijen weliswaar deel aan verrichtingen met openbare gelden en bepaalt artikel 7, tweede lid, van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit (artikel 60, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit) weliswaar dat iedere ambtenaar aan wie enige verrichting van rijks gelden is opgedragen de hoedanigheid van rekenplichtige verkrijgt door het feit alleen dat die gelden hem zijn toevertrouwd, maar zij zijn daarom nog niet rekenplichtig in de zin van artikel 116 (thans : 180) van de Grondwet, aangezien zij "slechts optreden onder de verantwoordelijkheid van de rekenplichtige of de ontvanger aan wie zij rekenschap verschuldigd zijn over hun comptabiliteitsverrichtingen".

⁽¹¹⁾ Cass., 30 juni 1983, Arresten van het Hof van Cassatie 1982-83, blz. 1353-1358 en 30 oktober 1986, Arresten van het Hof van Cassatie 1986-87, blz. 295-299.

In tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting wordt gesteld, is de hoedanigheid van rekenplichtige geen feitelijke kwestie : om te beoordelen of iemand aan de rechtsmacht van het Rekenhof is onderworpen, komt het er niet op aan na te gaan of de betrokkene zijn ambt werkelijk heeft uitgeoefend, maar wel of de handeling op grond waarvan hij verrichtingen met openbare gelden doet, hem belast met een taak, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die van hem een rekenplichtige maken in de zin van artikel 180 van de Grondwet.

Het voorontwerp, dat voorziet in twee cumulatieve voorwaarden wil men als aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtige worden aangemerkt, namelijk, enerzijds, met het beheer van openbare gelden belast zijn en, anderzijds, effectief de opdrachten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in verband met dat beheer uitoefenen, sluit niet alleen niet aan bij de rechtspraak van het Hof van Cassatie, maar kan bovendien leiden tot de absurde conclusie dat degene die, hoewel hij met het beheer van openbare gelden is belast, ten nadele van de staatskas geen enkele beheersdaad stelt, niet onder de rechtsmacht van het Rekenhof valt.

2. De andere lering van de rechtspraak van het Hof van Cassatie in verband met artikel 180 van de Grondwet is dat "aan de hand van die grondwettelijke bepaling moet worden uitgemaakt wie onder de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof valt" ⁽¹²⁾. In beginsel staat het dan ook niet aan de wetgever om, zoals in het voorontwerp geschiedt, te voorzien in uitzonderingen op die bevoegdheid. De wetgever mag evenmin preciseren dat alleen wie "door of krachtens de wet" met het beheer van openbare gelden is belast aan de rechtsmacht van het Rekenhof is onderworpen; zodoende gaat hij immers voorbij aan de personeelsleden van de diensten van het algemeen bestuur van de Staat, die overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet met een ambt tot beheer van openbare gelden kunnen worden belast door de Koning en niet "door of krachtens de wet".

Daarentegen kan worden aangenomen dat de wet bepaalt welke handelingen alleen mogen worden gesteld onder de verantwoordelijkheid van een openbaar rekenplichtige die aan de rechtsmacht van het Rekenhof is onderworpen en dat die rekenplichtigen door of krachtens een wet of een verordening moeten worden aangewezen.

⁽¹²⁾ Idem.

3. Het voorontwerp geeft aanleiding tot nog drie opmerkingen.

Ten eerste wordt met het woord "schatkist" traditioneel verwezen naar de financiële activa van de Staat. De plaats die deze bepaling in het voorontwerp inneemt, wijst er daarentegen op dat die bepaling eveneens geldt voor de rekenplichtigen van administratieve openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid, bedoeld in artikel 2, 3°, van het voorontwerp.

Ten tweede hebben de gemachtigde ambtenaren beaamd dat de woorden "openbare gelden of waarden" moeten worden vervangen door de woorden "aan de diensten toebehorende gelden of waarden".

Ten slotte lijkt het tautologisch te bepalen dat een rekenplichtige "rekening" moet "afleggen". De verplichting om rekening af te leggen wordt overigens gepreciseerd in artikel 41 van het voorontwerp.

4. Tot slot wordt voor het eerste lid de volgende redactie voorgesteld :

"Aan de diensten toebehorende gelden of waarden, met inbegrip van vastgestelde rechten, mogen alleen in bezit worden gehouden onder de verantwoordelijkheid van een rekenplichtige die aan de rechtsmacht van het Rekenhof is onderworpen en aan wie het beheer van die activa wordt toevertrouwd door of krachtens een wet of verordening.".

Artikel 35

De woorden "aan de Staat" moeten vervangen worden door de woorden "aan de diensten".

Artikel 36

Volgens artikel 34 van het voorontwerp en de commentaar daarop, worden de ambtenaren die belast zijn met de invordering van vastgestelde rechten bekleed met een volwaardig rekenplichtig beheer, waarover zij rekening moeten afleggen aan het Rekenhof.

Alleen deze instelling, die krachtens artikel 180 van de Grondwet belast is met het verevenen der rekeningen van rekenplichtigen, kan hen dus decharge verlenen in de eigenlijke zin van het woord van de vastgestelde rechten die vervallen zouden zijn doordat ze niet ingevorderd zijn.

Bijgevolg behoort onderdeel 3 te worden herzien teneinde rekening te houden met deze opmerking.

Hoofdstuk I - Het algemeen bestuur

Er behoort te worden gepreciseerd dat de bepalingen van dit hoofdstuk enkel van toepassing zijn op de diensten van het algemeen bestuur.

Artikel 42

Deze bepaling is een loutere parafrasering van artikel 174 van de Grondwet. Ze behoort te worden weggelaten.

Artikel 43

Deze bepaling moet worden weggelaten.

Het eerste lid is immers een loutere maatregel van interne organisatie van de Regering. Wat het tweede lid betreft, spreekt het vanzelf dat het aan de Minister van Begroting staat om de regeringsontwerpen inzake begroting uit te werken.

.../...

Artikel 44

Gelet op de opmerking die gemaakt is onder het vorige artikel, zou deze bepaling eenvoudiger gesteld kunnen worden als volgt :

"De ontwerpen van middelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting worden, samen met een algemene toelichting bij die ontwerpen, ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers en uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat, aan haar leden bezorgd."

Artikel 47

1. Artikel 47 neemt in zijn derde lid artikel 12, derde lid, over van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, met dien verstande dat het woord "toelage" wordt vervangen door het woord "subsidie" en dat in fine de woorden "op voorstel van de Minister van Begroting" worden toegevoegd.

Deze bepaling van de gecoördineerde wetten heeft aanleiding gegeven tot interpretatieproblemen in de gevallen dat geen enkele organieke wet de uitvoerende macht machtigt toelagen toe te kennen. Volgens een eerste lezing lijkt zij zelf de Koning te machtigen de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van toelagen. Volgens een tweede interpretatie zou zij zulk een bevoegdheid enkel toekennen op grond van de begrotingswet via het mechanisme van de "speciale bepaling", die de aard van de toelage preciseert. Uit deze tweede stelling volgt dat dergelijke besluiten de voorwaarden voor de toekenning van toelagen enkel voor een jaar mogen vastleggen, terwijl in de eerste stelling de besluiten gelden voor onbepaalde tijd, maar hun uitvoering elk jaar afhankelijk wordt gemaakt van het bestaan van een speciale bepaling in de begroting, wel te verstaan afgezien van het begrotingskrediet.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de tweede interpretatie aangenomen. Zo bijvoorbeeld heeft zij in een advies 32.417/2, dat gegeven is op 11 februari 2002, over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de subsidiëring van organismen die voorzien in een gespecialiseerde omkadering voor burgers die betrokken

zijn bij een gerechtelijke procedure", in de volgende bewoordingen herinnerd aan haar vaste rechtspraak inzake de rechtsgrond van de subsidies :

"Het ontworpen besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waarop subsidies kunnen worden verleend aan organisaties die voorzien in een «gespecialiseerde omkadering voor burgers die betrokken zijn bij een gerechtelijke procedure». In het tweede lid van de aanhef wordt inzonderheid als rechtsgrond van het ontwerp aangegeven artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, welk artikel de volgende bepaling bevat :

«... Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning.».

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, geldt zulk een rechtsgrond echter slechts voor één jaar. Het ontworpen besluit dient zich evenwel aan als een blijvende regeling, wat niet samengaat met de tijdelijke aard van een begrotingsbepaling.

Er dient bijgevolg een andere rechtsgrond te worden gevonden op basis waarvan privaatrechtelijke rechtspersonen een rol kunnen spelen in het kader van de gerechtelijke procedures in kwestie."

Uit het voorgaande vloeit voort dat krachtens de huidige tekst, zoals deze in hoofdzaak overgenomen wordt door de onderzochte bepaling, de opnemings van een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting, niet volstaat om de ontworpen besluiten een rechtsgrond te verlenen zodra de voorwaarden of nadere regels voor de toekenning, aan de toelagen een permanent karakter geven of deze verder reiken dan het begrotingsjaar.

De afdeling wetgeving vindt het noodzakelijk de aandacht van de steller van het ontwerp erop te vestigen dat deze bepaling vrijwel verhindert dat ontwerpen waarvoor toelagen worden toegekend geprogrammeerd worden en dat, opdat de besluiten waarbij de voorwaarden worden vastgelegd voor de toekenning van de toelagen waarin niet voorzien is door organieke wetgeving, in werking worden gesteld, zij naast de voorafgaande aanneming van de algemene uitgavenbegroting die de "speciale bepaling" moet bevatten, elk jaar onderworpen moeten worden aan de procedures van de administratieve en begrotingscontrole en aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het staat aan de wetgever om de exacte draagwijdte van de bepaling te preciseren.

.../...

2. Zoals de bepaling is gesteld, noemt ze enkel het "voorstel" van de Minister van Begroting en lijkt ze de Minister die bevoegd is voor de aangelegenheid waarvoor het toelageprocédé in werking wordt gesteld, niet te betrekken bij de medeondertekening.

Artikel 50

De woorden "overeenkomstig artikel 19, derde lid," hebben geen regelgevende kracht en behoren te vervallen.

Overigens rijst de vraag in welk document de economische classificatie zal verschijnen van de kredieten die bedoeld zijn voor de dotaties, aangezien deze niet zullen worden uitgesplitst in basisallocaties.

Artikel 63

Zoals eerder opgemerkt is onder artikel 26, zou artikel 63 beter geplaatst worden onder titel II, hoofdstuk III. Het geeft immers de regels van de begrotingsboekhouding en het is niet duidelijk waarom die regels niet zouden gelden voor alle diensten samen.

Bovendien behoren de woorden "overeenkomstig het artikel 19" te vervallen, aangezien ze geen regelgevende kracht hebben en zou onderdeel 2°, a) beter gesteld worden als volgt :

"... ten laste van de vastleggingskredieten, de bedragen van de niet-recurrente verbintenissen die ontstaan zijn tijdens het begrotingsjaar en de bedragen van de recurrente verbintenissen die opeisbaar zijn geworden gedurende het begrotingsjaar;"

Artikel 65

De woorden "overeenkomstig artikel 19 vereffende" behoren te vervallen. Immers, de voorwaarde van vereffening staat reeds in het tweede gedeelte van de zin ("voor zover ze betrekking hebben op een vastgesteld recht aangerekend op een vereffeningskrediet")⁽¹³⁾.

In de Franse tekst moet het woord "une" worden ingevoegd tussen het woord "sur" en het woord "autorisation".

Ter wille van correct taalgebruik in de Franse tekst en een betere overeenstemming tussen deze tekst en de Nederlandse tekst, zouden de woorden "par l'intermédiaire du Ministre des Finances" in het eerste lid, vervangen zouden moeten worden door de woorden "à l'intervention du Ministre des Finances" en zouden in het tweede lid de woorden "son concours" vervangen worden door de woorden "cette intervention".

Artikel 67

De Raad van State ziet op het eerste gezicht niet in waarom het systeem van het huidige artikel 40, § 2 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit in stand wordt gelaten.

Immers, deze bepaling vormt een afwijking, die uitsluitend toegestaan is "in spoedeisende gevallen, wanneer de betaling niet kan uitblijven zonder dat er een ernstig nadeel uit voortvloeit", van het principe van de vereffening van de uitgaven door het Rekenhof, inzonderheid neergelegd in paragraaf 1 van hetzelfde artikel.

In een dergelijk geval toetst het Hof niet voorafgaand aan de betaling de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgave, noch de toereikendheid van de kredieten, maar beperkt het zich tot de controle van de juistheid van de schuldvordering.

⁽¹³⁾ Zie eveneens de opmerking die gemaakt is onder artikel 67.

Het lijkt volkomen onlogisch om de voorafgaande vereffening van de uitgaven door het Rekenhof af te schaffen maar een controle van de uiterst dringende uitgaven in te voeren.

Hierom om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende uitleg verstrekt:

"Dans le régime prévu par les actuelles lois coordonnées, l'article 40, §2, déroge à plusieurs égards au droit budgétaire commun lorsqu'un paiement se caractérise par un degré d'urgence extrême tel qu'il ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave. D'une part, les conditions que les obligations à charge de l'Etat doivent remplir pour donner lieu à un paiement ne doivent pas nécessairement être réunies ou vérifiées (existence d'une base légale et d'une autorisation budgétaire, engagement préalable suivant les procédures prévues, respect des procédures budgétaires liées à la liquidation et à l'ordonnancement, etc.). Le paiement est à ce point urgent qu'il ne peut être différé le temps nécessaire à la vérification ou à la réunion de ces conditions. D'autre part, la mise en paiement est dans ces cas simplifiée : elle n'est pas soumise au visa préalable classique de la Cour des comptes, mais nécessite seulement de la part de cette dernière un visa provisoire préalable, dont le contrôle est limité à l'examen de l'exactitude de la créance.

L'avant-projet soumis au Conseil d'Etat vise à modifier profondément les règles budgétaires et comptables applicables aux dépenses ordinaires, c'est-à-dire effectuées en dehors de tout contexte d'urgence. Ces modifications proposent notamment de supprimer le visa préalable de la Cour des comptes. Cette circonstance n'est cependant pas de nature à vider de son sens la procédure particulière prévue pour les dépenses d'extrême urgence. Le paiement de ces dépenses restera en effet, dans le régime futur proposé, soumis à des conditions légales, dont la réunion et la vérification seront assurées au moyen de procédures. En dépit de la disparition de l'intervention préalable de la Cour des comptes dans le processus classique de paiement, la dérogation prévue à l'article 67 de l'avant-projet (qui reproduit à peu de choses près l'article 40, § 2) conserve donc sa raison d'être, dans la mesure où elle organise et encadre un régime dérogatoire qui fait échapper les paiements d'extrême urgence au respect ou à la vérification des conditions légales imposées aux autres paiements.

Il faut d'ailleurs souligner que, à défaut d'un régime dérogatoire de cet ordre, le Gouvernement risquerait d'être contraint, pour les dépenses extrêmement urgentes, de recourir à nouveau à des sorties directes de fonds par simples mouvements de trésorerie, en dehors de tout contrôle et sans aucune transparence.

L'article 67 de l'avant-projet fournit donc un encadrement minimal, adapté aux exigences propres aux dépenses d'extrême urgence, qui assure une information immédiate à la Cour des comptes et lui permet d'en informer la Chambre des représentants, par exemple en cas d'utilisation injustifiée de cette procédure."

.../...

Uit deze uitleg blijkt dat de steller met artikel 67 streeft naar een afwijking van artikel 65, dat bepaalt dat een betaling enkel mag geschieden als de uitgave betrekking heeft op een vastgesteld recht, aangerekend op een vereffeningskrediet of op een door de Ministerraad met toepassing van artikel 70 verleende machtiging.

Er behoort uitdrukkelijk te worden bepaald dat artikel 67 afwijkt van artikel 65.

Artikel 68

Ook al steunt deze bepaling op zeer oude regelgeving ⁽¹⁴⁾, zij vertolkt op onhandige wijze het principe dat de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven. Zoals in de commentaar op de bepaling staat, heeft dit principe eveneens betrekking op de sommen die geïnd worden voor rekening van andere overheden die, al zijn ze geen begrotingsontvangsten, toch moeten blijken uit de rekeningen van het algemeen bestuur.

In de commentaar op het artikel moet worden aangegeven dat deze bepaling ook geldt voor ontvangsten ten behoeve van derden, als die geen openbare overheden zijn.

Daarenboven dient zo veel mogelijk vermeden te worden zich te mengen in de interne structuur van de diensten van het algemeen bestuur.

Mitsdien is het beter te schrijven :

"Alle in de kassen van de diensten van het algemeen bestuur ontvangen geld wordt gecentraliseerd op de rekening van de Staatskas."

⁽¹⁴⁾ Het betreft artikel 34 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat overeenstemt met artikel 5 van de wet van 15 mei 1846 op de rijkscomptabiliteit.

Artikel 71

In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld :

"Er moet worden opgemerkt dat onder het regime van artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit de fiscale ontvangsten die aan de Europese Unie, de gemeenten en de provincies toekomen niet in een toewijzingsfonds zijn opgenomen maar als derdengelden zijn behandeld bij de verrichtingen voor orde."

Aangezien in de ontworpen tekst in hoofdzaak artikel 38 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit wordt overgenomen, moet de steller van het voorontwerp aangeven of het zijn bedoeling is om voortaan de ontvangsten die geïnd zijn ten behoeve van de Europese Unie, de provincies en de gemeenten, op te nemen in toewijzingsfondsen die op de algemene uitgavenbegroting uitgetrokken zijn. Het is hoe dan ook niet duidelijk op grond waarvan die ontvangsten zouden worden gehouden buiten de werkingssfeer van artikel 71 van het voorontwerp.

Artikel 73

Teneinde het eenheidskarakter van de rekening van het algemeen bestuur niet te schaden, is het beter te schrijven :

"Elke dienst van het algemeen bestuur maakt het gedeelte van de rekening van uitvoering van de begroting op dat op hem betrekking heeft en zendt dat aan de Minister van Begroting vóór 1 maart van het jaar na dat waarop ze betrekking heeft."

Artikel 74

Het is beter te schrijven :

Bij het eerste streepje, b) : "de rechten die zijn vastgesteld in de loop van de voorafgaande jaren en die nog niet geïnd waren aan het begin van het begrotingsjaar;"

Bij het eerste streepje, d) : "de vastgestelde rechten die nog geïnd moeten worden;".

Bij het tweede streepje, b) : "de rechten die vereffend zijn in de loop van de voorafgaande jaren en die nog niet betaald waren aan het begin van het begrotingsjaar.".

Bij het tweede streepje, d) : "de vereffende rechten die nog betaald moeten worden;".

Artikel 77

Zoals in algemene opmerking II is benadrukt, moeten de diensten waarvan de begroting en de boekhouding gescheiden zijn van die van de andere diensten van de federale Staat bij de wet worden aangewezen.

Het tweede lid moet vervallen. Immers, van tweeën een : ofwel maken de betrokken diensten deel uit van de diensten van het algemeen bestuur en in dat geval resulteert de bevoegdheid van de Koning om de beheersorganen aan te wijzen rechtstreeks uit artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

Als het om diensten gaat die niet als zodanig mogen worden beschouwd, dient de wet die deze diensten in het leven zal roepen, de beheersorganen aan te wijzen of die bevoegdheid uitdrukkelijk over te dragen aan de Koning, overeenkomstig artikel 107, derde lid, van de Grondwet.

Artikel 79

Het derde lid is ongrondwettig. Aangezien immers de diensten met autonoom beheer geen diensten zijn met een rechtspersoonlijkheid die losstaat van die van de Staat, is het principe van de voorafgaande aanneming van de begroting door de Kamer van volksvertegenwoordigers, uitgedrukt door artikel 174 van de Grondwet, ten volle van toepassing.

Artikel 80

Vanwege de commentaar op deze bepaling zou het beter zijn om in het derde lid, teneinde elke mogelijke dubbelzinnigheid te voorkomen, de woorden "de betaling van" in te voegen tussen het woord "dat" en de woorden "hun uitgaven". Het woord "blijven" moet dan worden vervangen door het woord "blijft".

Artikel 86

In het tweede lid zijn de woorden "met de instemming van de minister van wie de instelling afhangt en van de Minister van Begroting" overbodig, aangezien het ontwerp van begroting hoe dan ook de instemming van beide ministers behoeft.

Artikel 88

Ten einde de autonomie te respecteren van de administratieve openbare instellingen, weer te geven hoe uiteenlopend de taken van de Ministerraad zijn waarin voorzien wordt door het ontworpen artikel 88 en de uitoefening van het toezicht mogelijk te maken, behoren de woorden "beslissingen getroffen" te worden vermeden en vervangen te worden door de woorden "handelingen gesteld".

Artikel 95

Aangezien artikel 28, waarnaar de ontworpen bepaling impliciet verwijst, van toepassing is op alle diensten, met inbegrip van de "administratieve openbare instellingen", en algemene machtiging verleent aan de Koning om de controle en het toezicht te organiseren, is deze bepaling overbodig.

Artikel 96

Deze bepaling parafraseert artikel 2, 4°. Zij behoort te vervallen.

Artikel 98

Het tweede lid is ongrondwettig om de redenen die zijn uiteengezet in verband met artikel 79.

Indien de begroting niet vóór het begin van het begrotingsjaar is goedgekeurd, moet de machtiging om verrichtingen uit te voeren worden vermeld in de wet waarbij de voorlopige kredieten worden uitgetrokken.

Artikel 114

1. Zoals in de bespreking van de bepaling in de memorie van toelichting wordt benadrukt, "(betreft) dit artikel (...) een quasi letterlijke overname van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit".

In arrest 32/96 heeft het Arbitragehof als volgt geoordeeld :

"(...) artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën" (artikel 100, eerste lid, 1°, van de voormelde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit) "in de interpretatie die door de verwijzende rechter eraan is gegeven, (schenden) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen de schuldvorderingen die voortvloeien uit het nadeel dat aan eigendommen werd berokkend door werken die door de Staat of door een gewest werden ondernomen en dat steunt op de artikelen 1382, 1383 of 544 van het Burgerlijk Wetboek, aan de vijfjarige verjaring onderwerpen, terwijl diezelfde schuldvorderingen aan de dertigjarige verjaring zijn onderworpen wanneer dat nadeel toegerekend kan worden aan een particulier;" .

In een arrest van 10 oktober 1996 ⁽¹⁵⁾ oordeelt het Hof van Cassatie, dat zijn vroegere jurisprudentie bevestigt ⁽¹⁶⁾, van zijn kant dat, in tegenstelling tot wat verscheidene partijen hebben aangevoerd in de zaak die heeft geleid tot arrest 32/96, dat

"... de verjaringstermijn van vijf jaar [bepaald bij de artikelen 100, eerste lid, 1° en 2°, van de genoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit] geldt voor alle schuldvorderingen ten laste van de Staat, behoudens andersluidende wettelijke bepaling;" .

⁽¹⁵⁾ Cass., 10 oktober 1996, <http://www.cass.be>.

⁽¹⁶⁾ Cass., 31 maart 1955, Pas. 1955, I, 848.

In datzelfde arrest wordt echter aan het Arbitragehof gevraagd of die wetsbepalingen

"(...) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (schenden), in zoverre krachtens die bepalingen: a) een aansprakelijkheidsvordering tegen de Staat verjaart na verloop van vijf jaar en niet, zoals volgens het gemeen recht, na verloop van dertig jaar b) de schuldenaar al dan niet verplicht is een dergelijke schuldvordering te ordonnanceren, wat gevolgen heeft op de verjaring ervan ?".

In zijn arrest 75/97 antwoordt het Arbitragehof ditmaal dat dit niet zo is, maar preciseert het dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden geschonden, in zoverre krachtens die bepalingen

"... een vordering van contractuele aansprakelijkheid tegen de Staat verjaart na verloop van vijf jaar en niet, volgens het gemeen recht, na verloop van dertig jaar, ...".

Het Arbitragehof heeft zijn verschillende beoordeling van de grondwettigheid van de bepaling als volgt gemotiveerd, al naargelang het gaat om een vordering van contractuele aansprakelijkheid of om een rechtsvordering die op de artikelen 544, 1382 en 1384 van het Burgerlijk Wetboek is gebaseerd, ter compensatie van een nadeel veroorzaakt aan eigendommen door werken uitgevoerd door de Staat :

"B.6. In zijn arrest nr. 32/96 heeft het Hof geoordeeld dat de maatregel niet redelijkerwijze verantwoord was ten aanzien van de schulden van de Staat ontstaan uit het nadeel dat aan eigendommen is berokkend door werken die door de Staat werden uitgevoerd, buiten elke contractuele verbintenis met de benadeelde persoon, aangezien een dergelijk nadeel pas aan de oppervlakte kan komen talrijke jaren nadat de werken werden uitgevoerd. Dezelfde redenering is niet relevant ten aanzien van de vorderingen waarin de Staat tegenover zijn medecontractanten is geplaatst inzake overheidsopdrachten. Dergelijke geschillen ontstaan immers uit de niet-uitvoering of de slechte uitvoering van overeenkomsten die de medecontractanten uit vrije wil hebben ondertekend met de Staat en waarvan de clausules de partijen inlichten over de aard, de draagwijdte en de omvang van hun verplichtingen."

In twee daaropvolgende arresten bevestigt het Arbitragehof dat de strekking van arrest 32/96 zich beperkt tot alleen de nadelen veroorzaakt door werken van de Staat.

In zijn arrest 5/99 vindt het Arbitragehof het aldus niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel dat

"... de schadevergoedingsschuldvorderingen ten laste van een provincie, die zijn ontstaan als gevolg van een door haar begane fout die bestaat in een ongelijke verloning van de werknemers, aan de vijfjarige verjaring (worden onderworpen), terwijl diezelfde schuldvorderingen aan de dertigjarige verjaring zijn onderworpen wanneer het nadeel aan een privéwerkgever wordt toegeschreven.";

op de grond dat

"Die redenering [gevolgd in arrest 32/96] (...) niet (kan) worden doorgetrokken tot schuldvorderingen die tot doel hebben een nadeel te herstellen dat (, ...) wordt veroorzaakt door een als foutief gekwalificeerde beslissing om werknemers ongelijk te verlonen. De voorliggende hypothese betreft vorderingen die voortvloeien uit een bestaande arbeidsverhouding tussen de provincie en leden van haar personeel wier rechten en verplichtingen voorafgaandelijk zijn vastgelegd in een geheel van statutaire regelen die zijn bekendgemaakt en waarvan een ieder geacht kan worden de draagwijdte te kennen."

Tot slot oordeelt het Arbitragehof in zijn arrest 85/2001 dat artikel 100 van de voormelde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt :

"in zoverre het in een vijfjarige verjaringstermijn voorziet voor vorderingen tot schadevergoeding op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid wanneer het nadeel en de identiteit van de daarvoor aansprakelijke onmiddellijk kunnen worden vastgesteld."

Nadat het Arbitragehof nader was ingegaan op de situatie van de personen die betrokken zijn bij de gedingen waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben, heeft het die laatste beslissing als volgt gemotiveerd :

"B.10.3. Die personen bevinden zich niet in een situatie die essentieel verschillend is van die van elke aanvrager van schadevergoeding die, binnen de wettelijke termijn, in rechte dient te treden tegen de overheid die aansprakelijk kan worden gesteld voor een oneigenlijk misdrijf, zelfs al heeft hij twijfels over de identiteit van de aansprakelijke overheid of over de rechtsregel die op het geschil van toepassing is.

Hun situatie is niet vergelijkbaar met die van personen die zich in de onmogelijkheid bevinden om binnen de wettelijke termijn in rechte te treden omdat hun schade pas na het verstrijken van de termijn tot uiting is gekomen.

B.11. De redenering gevolgd in het arrest nr. 32/96 kan dus niet op hen worden toegepast."

Uit die jurisprudentie kan in elk geval worden opgemaakt dat verjaring na vijf jaar van schuldvorderingen die voortvloeien uit buitencontractuele schade veroorzaakt door de Staat, in strijd wordt geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer de schade eerst tot uiting komt nadat de termijn van vijf jaar verstreken is, aangezien de verjaring na dertig jaar geldt voor schade veroorzaakt door particulieren of door een administratieve overheid die niet onder de genoemde wet van 6 februari 1970 valt.

Er zij opgemerkt dat de genoemde jurisprudentie van het Arbitragehof de verjaringstermijnen van de Staat vergelijkt met de gemeenrechtelijke verjaring, zoals die bestond vóór de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring.

Het nieuwe artikel 2262bis, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij de bovengenoemde wet, bepaalt dat alle persoonlijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van tien jaar, met uitzondering van rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid, die verjaren door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwaring ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon, welke vorderingen in ieder geval verjaren door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan.

Artikel 114 van het ontwerp, dat de bewoordingen van artikel 100 van de genoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit nagenoeg letterlijk overneemt, is dus hoe dan ook strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien het geen onderscheid maakt tussen schuldvorderingen voortvloeiende uit buitencontractuele schade die eerst na vijf jaar tot uiting komt en andere schuldvorderingen. De omstandigheid dat de gemeenrechtelijke verjaring van 30 op 20 jaar wordt gebracht, kan discriminatie jegens personen die buiten een overeenkomst om door de Staat benadeeld zijn, niet aanvaardbaar maken.

2. Voor het overige heeft het Arbitragehof het dus gewettigd geacht dat verjaringstermijnen verschillen naargelang de schuldenaar enerzijds de Staat, een gemeenschap, een gewest ⁽¹⁷⁾ of een provincie ⁽¹⁸⁾ is of anderzijds een andere administratieve overheid of een particulier.

Wat de Staat betreft, is het Arbitragehof van oordeel dat die verschillende behandeling om de volgende redenen gewettigd is :

"B.4. Hoewel artikel 2262 van het Burgerlijk Wetboek de verjaringstermijn van zowel de zakelijke als de persoonlijke rechtsvorderingen op dertig jaar vaststelt, zijn vele ervan inzake overeenkomsten aan een kortere verjaringstermijn onderworpen.

Uit het geheel van de bepalingen waarbij verjaringstermijnen worden vastgesteld, blijkt dat de wetgever het nodig heeft geoordeeld om, voor een groot aantal overeenkomsten die in diverse sectoren van het economisch en maatschappelijk leven gangbaar zijn, te voorzien in verjaringstermijnen die voorkomen dat tussen de partijen geschillen rijzen lang nadat de contractuele relatie in het raam waarvan de verbintenissen zijn ontstaan, een einde heeft genomen. In dat perspectief blijkt een evolutie van de draagwijdte van de dertigjarige verjaring: deze is niet meer zozeer de wettelijke uitdrukking van hetgeen het algemeen belang in de meeste gevallen vereist, dan wel een regel van residuaire aard.

B.5. Door de termijn waarbinnen de vorderingen gericht tegen de Staat moeten worden ingesteld aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, heeft de wetgever een maatregel genomen die in verband staat met het wettig nagestreefde doel dat erin bestaat de rekeningen van de Staat binnen een redelijke termijn af te sluiten. Er werd immers geoordeeld dat een dergelijke maatregel noodzakelijk was omdat de Staat op een bepaald ogenblik zijn rekeningen moet kunnen afsluiten: het is een verjaring van openbare orde en noodzakelijk in het licht van een goede comptabiliteit (Pasin. 1846, p. 287).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 februari 1970 werd herbevestigd dat «de Staat, die jaarlijks meer dan 150 miljard uitgeeft en met een bestuursapparaat werkt dat log, ingewikkeld, en dan nog overstelpt is met documenten en archiefstukken, [...] wel een debiteur van gans bijzondere aard» is en dat «het wegens orderedenen geboden [is] zo spoedig mogelijk een einde te maken aan eisen die hun oorsprong vinden in achterstallige zaken» (Gedr. St., Kamer, 1964-1965, nr. 971/1, p. 2; Gedr. St., Senaat, 1966-1967, nr. 126, p. 4)."⁽¹⁹⁾

⁽¹⁷⁾ Artikel 71 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

⁽¹⁸⁾ Artikel 8 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën.

⁽¹⁹⁾ Arrest 75/97. In de arresten 32/96, 5/99 en 85/2001 zijn nagenoeg dezelfde bewoordingen terug te vinden.

In de memorie van toelichting wordt nauwelijks gerechtvaardigd waarom de verjaring van schuldvorderingen ten laste van de Staat, onder een speciaal stelsel blijft vallen. Die rechtvaardiging beperkt zich immers tot de volgende twee zinnen :

"Het artikel heeft tot doel de schuldvorderingen ten laste van de Staat een lotsbestemming toe te bedelen die verschilt van die van het gemeen recht, door ze aan een speciaal stelsel te onderwerpen. Die visie was ook het uitgangspunt van de wet van 6 februari 1970."

Gelet op de ontworpen hervorming rijst echter de vraag of de redenen die werden aangevoerd om in 1970 bijzondere verjaringsregels te rechtvaardigen, nu nog opgaan.

Het is immers niet zeker dat er nog van uitgegaan kan worden dat de maatregel "in verband staat met het wettig nagestreefde doel dat erin bestaat de rekeningen van de Staat te kunnen afsluiten". Een onvoldane schuldvordering kan de Staat in de ontworpen hervorming van de comptabiliteit immers niet verhinderen zijn rekeningen af te sluiten.

Wat het aantal zaken betreft dat moet worden behandeld door de Staat "die met een bestuursapparaat werkt dat log, ingewikkeld, en dan nog overstelpd is met documenten en archiefstukken", behoort deze reden te worden getoetst aan de mogelijkheden die de Staat nu worden geboden door moderne middelen voor de opslag en verwerking van gegevens.

De genoemde wet van 10 juni 1998 heeft weliswaar tot doel de verschillen tussen gemeenrechtelijke verjaring en verjaring van schuldvorderingen ten laste van de Staat te verminderen, en dus, bij wijze van gevolg, het eventueel onevenredige karakter van de verschillende behandeling te reduceren. De verhouding tussen de bijzondere maatregel en het nagestreefde doel wordt daarentegen evenzeer onduidelijk, aangezien nog nauwelijks te begrijpen valt waarom een verschillende behandeling nu nog noodzakelijk is.

Met andere woorden : is het uitwerken van een regeling voor schuldvorderingen ten laste van de Staat die afwijkt van het gemeen recht nog wel gerechtvaardigd, gelet op de ontwikkeling in het beheer van de Staat enerzijds en de inkorting van de gemeenrechtelijke verjaringstermijnen anderzijds ?

.../...

Hoe dan ook, de steller van het ontwerp moet die afwijking uitdrukkelijker motiveren, anders dan door gewoon te verwijzen naar de genoemde wet van 6 februari 1970.

3. Het ontwerp breidt de werkingssfeer van de afwijkingsregels uit tot de federale "administratieve openbare instellingen".

Ook die uitbreiding moet in voorkomend geval met bijzondere redenen worden omkleed : het wettige doel van de genoemde wet van 6 februari 1970, zoals dat wordt erkend door de jurisprudentie van het Arbitragehof, lijkt immers niet op te gaan voor die instellingen, waarvan het beheer en de boekhouding verschillen van die van de federale staat.

4. Deze opmerking geldt mutatis mutandis ook voor artikel 115.

OPMERKINGEN VAN WETGEVINGSTECHNISCHE AARD

Artikel 32

In het derde lid schrijve men : "van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën".

De woorden "inspecteur van financiën" worden niet met hoofdletter geschreven. Daarmee dient rekening te worden gehouden in dit artikel, alsook in artikel 33.

TITEL VI - OPHEFFINGS- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Het opschrift van deze titel zou beter als volgt worden gesteld :

"Titel VI - Opheffings- , overgangs- en slotbepalingen"

.../...

Artikel 127

Ter wille van de onderlinge samenhang van artikel 1, 2°, van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen is het beter deze bepaling als volgt te redigeren :

"Art. 127. In artikel 1, eerste lid, 2°, van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen, gewijzigd bij de wetten van 12 juli 1989 en 7 mei 1999, worden de woorden «met uitzondering van de administratieve openbare instellingen bedoeld in artikel 1 van de wet van ... houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid, en» ingevoegd tussen de woorden «aangenomen,» en de woorden «de Europese economische samenwerkingsverbanden»".

Artikelen 129 en 130

Het is de bedoeling van de steller van het voorontwerp, voor de diensten die binnen de werkingssfeer van de ontworpen wet vallen, het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit op te heffen, alsook de wetten die bij dat koninklijk besluit zijn gecoördineerd.

Volgens de memorie van toelichting zullen vier artikelen van dat koninklijk besluit van toepassing blijven op de genoemde diensten, namelijk de artikelen 87 en 88, die de bepalingen overnemen die vervat zijn in de artikelen 1 en 2 van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen, alsook de artikelen 94 en 95 van het genoemde besluit, die de bepalingen overnemen die vervat zijn in de artikelen 3 en 4 van de domaniale wet van 22 december 1949.

Wil men voorkomen dat bepalingen blijven bestaan die op zijn minst gedeeltelijk gecoördineerd zijn in de wetgeving op de Rijkscomptabiliteit en waarvan één, artikel 87, gewijzigd is bij de invoering van de euro, dan moeten die vier artikelen in een afzonderlijk ontwerp van wet worden opgenomen, zodat de genoemde wet van 31 mei 1923 en de domaniale wet kunnen worden opgeheven.

Het tweede gedeelte van artikel 130, 11., van het voorontwerp, dat een overgangsbepaling vormt, hoort veeleer thuis in artikel 134. Bovendien zou het beter zijn te vermelden welke bepaling van het genoemde koninklijk besluit van 17 juli 1991 bij een wet van 10 juni 1998 is gewijzigd, in plaats van te verwijzen naar de bepaling van de genoemde wet van 6 februari 1970, die niet dienovereenkomstig is aangepast.

Artikel 130, 11., moet dus als volgt worden geredigeerd :

"11° de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, gewijzigd bij de wet van 24 december 1976."

In artikel 134 van het voorontwerp behoort een tweede lid te worden ingevoegd, luidende :

"Artikel 100, eerste lid, van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit blijft van toepassing op schuldvorderingen op de federale overheid die ontstaan zijn vóór de inwerkingtreding van deze wet."

Artikel 131

Voor de leesbaarheid zou het beter zijn ook in de onderdelen 3° en 4° te vermelden welke data van onze kalender overeenstemmen met die van de republikeinse kalender. Men schrijve dus :

"3° het decreet van 28 pluviôse jaar III (16 februari 1795) "sur la comptabilité";

4° de wet van 17 floréal jaar VII (6 mei 1799) "qui fixe les règles de comptabilité conformément au nouveau système des poids et mesures;"

Artikel 133

Deze bepaling hoort veeleer thuis aan het einde van artikel 131 (onder een nieuw punt 7°).

Artikel 133 moet dus vervallen.

Artikel 134

Volgens de memorie van toelichting heeft de overgangsbepaling vervat in dit artikel van het ontwerp tot doel te verhinderen dat nog niet opgemaakte of nog niet overgelegde rekeningen van (op zijn minst) één begrotingsjaar vóór 2004, namelijk het eerste begrotingsjaar waarop de ontworpen wetgeving toepassing zal vinden, ook onder die nieuwe regeling vallen.

Bijgevolg is het beter die bepaling als volgt te stellen :

"De opmaak en overlegging van rekeningen betreffende begrotingsjaren van vóór 2004, blijven onder de wetgeving vallen die van kracht was vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet.".

Artikel 135

In de memorie van toelichting staat dat de onderhavige wet in werking zal treden op 1 januari 2003, terwijl in artikel 135 zelf sprake is van 1 januari 2004. Die tegenstrijdigheid moet verdwijnen.

SLOTOPMERKINGEN VAN WETGEVINGSTECHNISCHE AARD

In het indieningsbesluit behoort overeenkomstig de circulaire "Wetgevingstechniek, Aanbevelingen en Formules" "ermee belast" te worden geschreven in plaats van "gelast".

.../...

Hoofdstukken moeten in Romeinse cijfers worden genummerd in plaats van in Arabische cijfers.

"Artikel 1" wordt voluit geschreven.

In het Frans schrijve men "Titre premier", "Chapitre premier", ... in plaats van "Titre I", "Chapitre I", ...

Voor de onderverdeling van leden dient achtereenvolgens te worden gewerkt met 1°, 2°, 3° (en niet met 1., 2., 3.) ... a), b), c) ... en tot slot met streepjes ⁽²⁰⁾.

Daarop behoort acht te worden geslagen in het bijzonder in de artikelen 26, 36, 61, 70, 74, 85, 119, 130 en 131 van het voorontwerp.

SLOTOPMERKINGEN VAN TAALKINDIGE AARD

Uit een oogpunt van correct en consistent taalgebruik zou de Nederlandse versie van het ontwerp moeten worden herzien. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden in dat verband hieronder enige tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 7

Men schrijve "hetwelk" in plaats van "hetwelke". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 10

Men schrijve "in contanten" in plaats van "In speciën".

⁽²⁰⁾ Voor de indeling van het dispositief, zie : Raad van State, "Wetgevingstechniek - aanbevelingen en formules", november 2001, blz. 43 en volgende [<http://www.raadvst-consetat.be>].

Artikel 15

Ter wille van eenvormige terminologie schrijve men "op voordracht van", zoals in artikel 23 van het ontwerp. Deze opmerking geldt voor geheel het ontwerp.

Artikel 19

In het tweede lid, onder b), schrijve men "ter uitvoering van" in plaats van "in uitvoering van". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 21

Men schrijve "controle (of : bewaking) van de voortgang" in plaats van "opvolging".

Artikel 25

"Vastleggingen" of "bedragen" kunnen niet worden "genomen".

In plaats van "omwille van" schrijve men "vanwege" of "wegens".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPÉRÉE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. JANS, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS