

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 32.481/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 32.481/4

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 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes", a donné le 13 mars 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN 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 "tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof", heeft op 13 maart 2002 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE

Il est renvoyé à l'observation générale I, 3, formulée dans l'avis 32.480/4, donné ce jour, par la section de législation, à propos de l'avant-projet de loi "portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral".

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

Dès lors que l'avant-projet "portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral" prévoit que certains services de l'Etat pourront avoir une comptabilité distincte, mieux vaut écrire à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, que "le contrôle de la Cour des comptes porte sur la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire des différents services de l'Etat."

Par ailleurs, la deuxième phrase de l'alinéa 5, qui renvoie à un protocole à conclure entre le Ministre des Finances et la Cour des comptes, pour fixer les modalités selon lesquelles la Cour exécute sa mission constitutionnelle de contrôle des recettes, est contraire à l'article 180, alinéa 3, de la Constitution, qui réserve à la loi l'organisation de la Cour des comptes. Une délégation aussi générale ne peut donc être admise. Il se conçoit du reste difficilement que l'exécution d'un contrôle soit soumis à un protocole à conclure entre le contrôleur et le contrôlé ⁽¹⁾.

Le paragraphe 3 appelle également une observation.

⁽¹⁾ Voir dans le même sens l'avis 31.227/VR, donné le 21 février 2001, sur l'avant-projet de loi, devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des régions (Doc. Parl., Chambre, sess. 2000/2001, n° 50-1183/001, p. 87).

Dans l'exposé des motifs, il fait l'objet du commentaire suivant :

"Le paragraphe 3, également nouveau, reprend des dispositions générales relatives au contrôle exercé par la Cour des comptes sur les organismes publics créés par l'Etat ou qui en dépendent. Leurs comptes doivent être transmis à la Cour des comptes qui peut les publier dans son Cahier d'observations. Pour ce qui est de la nature, de la portée et des modalités de la tâche dévolue à la Cour, le Gouvernement renvoie aux compétences et au contrôle exercé à l'égard des services de l'Etat, tels que définis au § 1^{er} de cet article."

Il existe actuellement un certain nombre d'organismes publics créés par l'Etat ou qui dépendent de lui et dont les lois organiques ne prévoient pas qu'ils fassent l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, ou organisent un contrôle simplifié par rapport à celui que la Cour exerce à l'égard de l'Etat. Tel est le cas, par exemple, des organismes publics régis par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ⁽²⁾.

L'auteur de l'avant-projet doit préciser ses intentions : entend-il substituer le contrôle prévu par le présent avant-projet à celui prévu par des lois particulières ou bien l'avant-projet ne trouvera-t-il à s'appliquer que lorsque ces lois particulières n'y dérogeront pas ?

Dans le premier cas, mieux vaut abroger expressément les dispositions qui excluent le contrôle de la Cour ou qui prévoient un autre régime de contrôle que celui prévu par l'avant-projet ⁽³⁾. Dans le deuxième cas, il convient de préciser que la disposition ne s'applique que si des lois particulières n'y dérogent pas.

⁽²⁾ Voy. l'avis 30.217/4, donné le 28 juin 2000, sur un avant-projet de loi "portant application au pouvoir fédéral des dispositions générales relatives aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité, ainsi qu'à l'organisation du contrôle par la Cour des comptes, fixées par la loi".

⁽³⁾ Voy., par exemple, les articles 25, § 7, et 27, § 3, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE

1. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'il est peu approprié de remplacer une disposition en son entier lorsqu'il s'agit de n'y apporter que des changements mineurs, comme c'est par exemple le cas à l'article 5, § 1^{er} et 10, en projet. Dans l'article 5, § 1^{er}, les deux derniers alinéas en projet sont identiques aux alinéas 5 et 6 de l'article 5 qu'il est proposé de modifier.

2. La section de législation du Conseil d'Etat observe également que le fait de reprendre de manière inchangée un article ou une subdivision de celui-ci est normalement considéré comme une nouvelle expression de la volonté de l'auteur de la norme, avec pour conséquence que le texte nouveau pourra éventuellement être attaqué devant la Cour d'arbitrage.

Pour éviter ces écueils, mieux vaut cibler plus précisément les véritables modifications que l'on souhaite apporter au texte dont la modification est envisagée ⁽⁴⁾.

Article 2

Il convient d'ajouter après les mots "29 octobre 1846" les mots "relative à l'organisation de la Cour des comptes, modifié par la loi du 10 avril 1998".

Il s'indique de remplacer, dans la phrase liminaire, les mots "les dispositions suivantes" par les mots "la disposition suivante".

La même observation vaut pour les articles 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de l'avant-projet.

⁽⁴⁾ Conseil d'Etat, "Légistique formelle - Recommandations et formules", novembre 2001, p. 46 [<http://www.raadvst-consetat.be>].

Article 3

Les mots "de la loi du 29 octobre 1846" doivent être remplacés par les mots "de la même loi, inséré par la loi du 10 mars 1998,".

Article 4

Il y a lieu de remplacer les mots "de la loi du 29 octobre 1846" par les mots "de la même loi, modifié par la loi du 3 avril 1995,".

Article 5

Mieux vaut remplacer les mots "de la loi du 29 octobre 1846" par les mots "de la même loi, remplacé par la loi du 3 avril 1995,".

La même observation vaut pour les articles 6, 7, et 8 de l'avant-projet.

Article 10

Il convient d'écrire :

"Art. 10. Les articles 9, 14, 15 et 17 de la même loi sont abrogés.".

OBSERVATIONS FINALES D'ORDRE LINGUISTIQUE CONCERNANT LE TEXTE NEERLANDAIS DE L'AVANT-PROJET

Dispositif

Article 2

A l'article 5, § 3, en projet, il convient d'écrire "die eronder ressorteren" au lieu de "die ervan afhangen". Moyennant les adaptations nécessaires, cette remarque vaut également pour l'article 10, alinéa 4, en projet.

Article 3

A l'article 5bis en projet, il y a lieu d'écrire "met toepassing van" à la place de "bij toepassing van".

Article 5

A l'article 8, alinéa 8, en projet, mieux vaut écrire "veroordeelt de rekenplichtige" au lieu de "veroordeelt hem". En outre, le mot "slechts" doit figurer avant les mots "een gedeelte".

Article 7

A l'article 11, alinéa 3, en projet, il convient d'écrire "advocaat" au lieu de "advokaat".

Article 8

A l'article 13 en projet, mieux vaut écrire "voortgezet" au lieu de "verdergezet".

Article 11

La deuxième phrase doit être rédigée comme suit :

"De Koning kan die inwerkingtreding evenwel uitstellen tot uiterlijk 1 januari 2005."

ALGEMENE OPMERKING

Er wordt verwezen naar algemene opmerking I, 3, in advies 32.480/4 dat de afdeling wetgeving op heden heeft gegeven over het voorontwerp van wet "houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 2

Aangezien het voorontwerp "houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid" bepaalt dat bepaalde diensten van de Staat een aparte boekhouding kunnen voeren, is het beter in het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid, te schrijven dat "de controle door het Rekenhof betrekking heeft op de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de verschillende diensten van de Staat".

De tweede zin van het vijfde lid, waarin wordt verwezen naar een protocol tussen de Minister van Financiën en het Rekenhof waarin wordt bepaald hoe het Rekenhof zijn grondwettelijke taak, namelijk het controleren van de ontvangsten, uitvoert, is bovendien strijdig met artikel 180, derde lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat het Rekenhof bij de wet wordt georganiseerd. Een zo algemene bevoegdheidsdelegatie kan dus niet worden toegestaan. Het is overigens moeilijk denkbaar dat de uitvoering van een controle zou worden onderworpen aan een protocol tussen de controlerende en de gecontroleerde instantie ⁽¹⁾.

Paragraaf 3 geeft ook aanleiding tot een opmerking.

⁽¹⁾ Zie in die zin advies 31.227/VR van 21 februari 2001 over het voorontwerp van wet dat is uitgemond in de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten (Gedr. St., Kamer, zitting 2000/2001, nr. 50-1183/001, blz. 87).

In de memorie van toelichting wordt bij die paragraaf de volgende commentaar gegeven :

"Paragraaf 3 is ook nieuw en neemt algemene bepalingen op inzake de controle van het Rekenhof op de openbare instellingen die door de Staat worden opgericht of die ervan afhangen. Hun rekeningen moeten aan het Rekenhof worden toegezonden die ze in zijn Boek van opmerkingen kan bekendmaken. Wat de aard, de reikwijdte en de modaliteiten van de aan het Rekenhof toevertrouwde taak betreft, verwijst de regering naar de bevoegdheden en de controle die ten aanzien van de diensten van de Staat wordt uitgeoefend, zoals omschreven in § 1 van dit artikel."

Thans zijn er een aantal door de Staat opgerichte of onder de Staat ressorterende instellingen waarvoor de organieke wetten niet bepalen dat ze door het Rekenhof worden gecontroleerd of waarvoor die wetten een controle organiseren die eenvoudiger is dan die welke het Rekenhof ten aanzien van de Staat uitoefent. Dat is bijvoorbeeld het geval met de overheidsinstellingen die onder de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven vallen ⁽²⁾.

De steller van het voorontwerp moet duidelijk maken wat zijn bedoeling is: wil hij de controle die in het onderhavige voorontwerp van wet wordt ingevoerd in de plaats stellen van de controle die bij bijzondere wetten wordt geregeld of zal het voorontwerp alleen toepassing vinden wanneer die bijzondere wetten er niet van afwijken ?

In het eerste geval zou het beter zijn de bepalingen die de controle door het Rekenhof uitsluiten of die in een andere controleregeling voorzien dan die welke bij het voorontwerp wordt ingevoerd, uitdrukkelijk op te heffen ⁽³⁾. In het tweede geval behoort te worden gepreciseerd dat de bepaling alleen van toepassing is als bijzondere wetten er niet van afwijken.

⁽²⁾ Zie advies 30.217/4 van 28 juni 2000 over een voorontwerp van wet "houdende de toepassing op de federale overheid van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, vastgesteld door de wet".

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 25, § 7, en 27, § 3, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

OPMERKINGEN VAN WETGEVINGSTECHNISCHE AARD

1. De steller van het voorontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat het vervangen van een bepaling in haar geheel geen geschikte methode is voor kleine wijzigingen, zoals bijvoorbeeld het geval is met de ontworpen artikelen 5, § 1 en 10. In artikel 5, § 1, zijn de laatste twee ontworpen leden volkomen gelijk aan het vijfde en het zesde lid van artikel 5 waarvan de wijziging wordt voorgesteld.

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State merkt voorts op dat de omstandigheid dat een artikel of een onderdeel van een artikel ongewijzigd wordt overgenomen, normaal als een nieuwe wilsuiting van de steller van de regel wordt beschouwd, met als gevolg dat de nieuwe bepaling eventueel voor het Arbitragehof kan worden aangevochten.

Om dat evenwel te voorkomen, is het beter nauwkeuriger te bepalen welke wijzigingen men wil aanbrengen in de regeling waarvan de wijziging wordt beoogd ⁽⁴⁾.

Artikel 2

In de inleidende zin behoort vóór de woorden "29 oktober 1846" het woord "van" te worden ingevoegd en behoren na diezelfde woorden de woorden "op de inrichting van het Rekenhof, gewijzigd bij de wet van 10 april 1998," te worden ingevoegd.

In dezelfde inleidende zin vervange men voorts de woorden "de volgende bepalingen" door de woorden "als volgt".

Laatstgenoemde opmerking geldt ook voor de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 8 en 9 van het voorontwerp.

⁽⁴⁾ Raad van State, "Wetgevingstechniek - Aanbevelingen en formules", november 2001, blz. 46 [<http://www.raadvst-consetat.be>].

Artikel 3

De woorden "van de wet van 29 oktober 1846" moeten worden vervangen door de woorden "van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 maart 1998,".

Artikel 4

De woorden "van de wet van 29 oktober 1846" moeten worden vervangen door de woorden "van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 3 april 1995,".

Artikel 5

De woorden "lid 8, van de wet van 29 oktober 1846" moeten worden vervangen door de woorden "achtste lid, van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 3 april 1995,".

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 6, 7 en 8 van het voorontwerp.

Artikel 10

Men schrijve :

"Art. 10. De artikelen 9, 14, 15 en 17 van dezelfde wet worden opgeheven.".

SLOTOPMERKINGEN VAN TAALKUNDIGE AARD
OVER DE NEDERLANDSE TEKST VAN HET VOORONTWERP

Dispositief

Artikel 2

In het ontworpen artikel 5, § 3, schrijve men "die eronder ressorteren" in plaats van "die ervan afhangen". Deze opmerking geldt, mutatis mutandis, ook voor het ontworpen artikel 10, vierde lid.

Artikel 3

In het ontworpen artikel 5bis schrijve men "met toepassing van" in plaats van "bij toepassing van".

Artikel 5

In het ontworpen artikel 8, achtste lid, schrijve men "veroordeelt de rekenplichtige" in plaats van "veroordeelt hem". Voorts hoort het woord "slechts" vóór de woorden "een gedeelte" in plaats van vóór het werkwoord "terugbetalen".

Artikel 7

In het ontworpen artikel 11, derde lid, schrijve men "advocaat" in plaats van "advokaat".

Artikel 8

In het ontworpen artikel 13 schrijve men "voortgezet" in plaats van "verdergezet".

.../...

Artikel 11

De tweede zin zou als volgt moeten worden gesteld :

"De Koning kan die inwerkingtreding evenwel uitstellen tot uiterlijk 1 januari 2005.".

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