DL

ADV. - 1 - L. 6517/1.

6 IV 1959

Coordinatie (1)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 12 janvier 1959, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat", a donné le 11 mars 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e januari 1959 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit", heeft de 11e maart 1959 het volgend advies gegeven :

C. E. - R. S.
6.4.59
COORD.

OBSERVATIONS GENERALES.

L'exposé des motifs du projet, dans son introduction, développe les raisons qui ont amené le Gouvernement à envisager une réforme des règles de la comptabilité de l'Etat : l'accroissement et le développement des tâches assumées par l'Etat et le support financier qui leur est nécessaire s'accomoderaient mal de la rigidité des règles budgétaires classiques, de l'annalité, de l'universalité, de l'unité de caisse, voire de la spécialité.

Parmi ces règles, il importe de faire une distinction entre celles qui ont été simplement consacrées par la loi, tels les principes de l'unité de caisse ou du budget d'exercice, et celles qui ont été édictées par le pouvoir constituant, notamment l'annalité et l'universalité du budget et des comptes.

C'est au regard des règles constitutionnelles qu'il convient d'apprécier la compatibilité des dispositions du projet de loi tandis que pour les autres, il suffit de veiller aux abrogations expresses des textes dépassés.

La Constitution belge consacre peu d'articles à la comptabilité de l'Etat, bien que les méthodes budgétaires du gouvernement royal des Pays-Bas aient eu leur part d'influence dans le mécontentement populaire d'où est sortie la révolution de 1830.

.../...

Rappelons le texte de l'article 115 :

"Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes".

Quant à l'article 116, il donne pour mission à la Cour des comptes de veiller "à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu".

Sous l'angle de ces prescriptions constitutionnelles, certains articles du projet méritent un examen particulier. C'est le cas des articles 17, 40, 41 et 66.

Article 17.

Cet article organise le report des crédits de dépenses. Cette matière est actuellement réglée par l'article 30 de la loi du 15 mai 1846, qui doit être abrogé en vertu de l'article 78 du projet.

Cet article 30 ne prévoit le report des allocations budgétaires que lorsqu'elles sont grevées de droits en faveur de créanciers de l'Etat pour travaux adjugés et en cours d'exécution.

L'article 17, 1°, du projet élargit la condition à laquelle le report était jusqu'ici soumis en exigeant seulement la naissance d'une obligation quelconque à charge de l'Etat pendant l'année budgétaire révolue. Il ne sera donc plus requis que la dépense concerne des travaux en cours d'exécution. Les dépenses qui pourront être ordonnancées dans le courant de l'année suivante seront ainsi plus nombreuses et le recours à cette pratique sera rendu plus fréquent à l'avenir en raison du raccourcissement de la durée de l'exercice budgétaire.

La condition à laquelle le report est subordonné ainsi que l'interdiction faite par l'article 18, § 2, du projet, de reporter plus d'une fois les crédits ordinaires de dépenses, autorisent à considérer en fait ce report comme une possibilité de poursuivre la liquidation de l'exercice précédent et non comme l'expression d'une intention de vouloir payer des dépenses qui, ayant été votées l'année précédente, échapperaient au contrôle parlementaire pendant l'année de leur paiement.

Vu sous cet angle, on peut dire que le 1° de l'article 17, pas plus que l'article 30 de la loi du 15 mai 1846, ne contredit l'article 115 de la Constitution.

Ce même article 17, en ses 2° et 3°, autorise par contre le report des crédits, dissociés en crédits d'engagement et en crédits d'ordonnancement, sans y mettre aucune condition relative à la naissance d'une obligation ni aucune limite dans le nombre de reports successifs.

.../...

La dissociation des crédits pourra être opérée lorsqu'ils concerneront la réalisation de programmes couvrant une période supérieure à douze mois (article 7).

On revient ainsi en quelque sorte aux pratiques budgétaires qui avaient cours avant 1884. "Les entreprises de grande envergure dans lesquelles étaient investis des capitaux importants (Palais de Justice de Bruxelles, installations maritimes d'Anvers, nouvelles casernes, lignes de chemins de fer, etc...) faisaient l'objet de lois spéciales autorisant ces travaux et prévoyant les crédits nécessaires à leur accomplissement ainsi que les moyens de financement : produits d'emprunts et d'aliénation de biens domaniaux, fonds d'amortissement restés sans emploi, etc ....

"Les crédits accordés par ces lois spéciales, votés au fur et à mesure des besoins, étaient, jusqu'à leur épuisement, reportés d'année en année, aux exercices suivants. Le Gouvernement se bornait à rendre compte de l'emploi de ces crédits, en indiquant, chaque année, dans la situation générale du Trésor, le montant des dépenses faites pendant l'année écoulée" (Doc. parl. Chambre, session 1955-56, 4 -XXII, n°1, p.2).

La régularité constitutionnelle de cette manière de procéder n'avait pas été sans attirer l'attention des parlementaires de l'époque. La section centrale de la Chambre, au cours de l'examen du budget des voies et moyens pour l'exercice 1883, avait émis à l'unanimité l'avis que les dépenses et les recettes extraordinaires devaient être comprises dans le budget soumis annuellement aux Chambres.

.../...

Le rapport de cette section estimait que, dans ces conditions, les Chambres ne limitaient pas les dépenses de cette nature que le Gouvernement était autorisé à faire dans le courant de l'exercice et qu'ainsi, pour les services extraordinaires, elles ne votaient pas le budget "annuel".

Le rapport poursuivait :

"Qu'on n'objecte pas que, par des votes antérieurs, les Chambres ont déjà accordé au Gouvernement les crédits qui seront dépensés dans le cours de l'exercice 1883, que ces votes ne limitent pas à un exercice la faculté de faire usage de ces crédits et qu'ainsi le Gouvernement peut les employer quand bon lui semble. C'est là argumenter de ce qui précisément est en question. En effet, ce qui est en question, c'est de savoir s'il est conforme à la Constitution, conforme à la loi de comptabilité, conforme à l'intérêt du pays d'allouer au Gouvernement des crédits autres que des crédits annuels, en d'autres termes, de le dispenser, pour une part quelconque des recettes et des dépenses de l'Etat, de demander annuellement le vote des Chambres.

"Pourquoi les recettes faites, chaque année, par le Trésor public sont-elles classées en deux catégories : la première comprenant celles qui proviennent des impôts, des péages, des capitaux et revenus, des remboursements, et qui est votée chaque année par les Chambres; la seconde composée principalement du produit des emprunts et que les Chambres ne sont pas appelées à voter chaque année ?

.../...

" Par lui-même, le produit des impôts n'est pas annuel, plutôt que semestriel ou bisannuel; il est perpétuel, de même que les besoins qu'il est destiné à satisfaire. C'est la Constitution qui, dans l'intérêt du pays, afin que ses mandataires soient appelés chaque année à limiter les ressources que le Gouvernement peut tirer des impôts, c'est la Constitution, disons-nous, qui dispose que les lois d'impôt n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

"Par eux-mêmes aussi les produits des péages, des capitaux et revenus et des remboursements ne sont pas annuels, mais perpétuels. C'est la Constitution qui exige que ces recettes, de même que les recettes provenant des impôts, soient portées au budget voté chaque année. Pourquoi en doit-il être autrement du produit des emprunts ?

"De même pour les dépenses. Elles sont aussi divisées en deux catégories : les unes, pour la plupart faites en exécution de lois permanentes, sont portées au budget; les autres, éminemment variables, ne le sont pas. Pourquoi ? Le contraire serait bien plus rationnel ! En effet, c'est surtout pour les dépenses extraordinaires que l'administration doit périodiquement arrêter d'avance la ligne de conduite qu'elle entend suivre, fixer l'ordre et l'étendue des dépenses qu'elle se propose de faire, en les mettant en rapport avec les ressources dont le pays dispose, et soumettre ses plans à la discussion publique, en demandant leur approbation par les Chambres. Pour les dépenses ordinaires, qui sont en majeure partie fixes et constantes, ce travail est fait d'avance par les lois permanentes qui les ordonnent. Et à ce point de vue, l'on comprend que la loi fondamentale du

.../...

24 août 1815, tout en ne prescrivant la présentation aux Chambres du budget ordinaire que tous les dix ans, exigeait le vote annuel du budget extraordinaire.

" Ce vote a lieu chaque année dans toutes les communes et toutes les provinces du pays qui font des recettes et des dépenses de cette nature. Ce sont les lois provinciale et communale qui le prescrivent dans les mêmes termes où la Constitution le prescrit pour l'Etat. Pourquoi l'Etat est-il seul à ne pas suivre cette règle ?

" Si la prescription constitutionnelle avait été observée, il est permis de croire que les dépenses extraordinaires n'auraient pas atteint les proportions qu'elles ont prises dans ces dernières années et qu'ainsi l'une des causes du déficit qui nous est révélé aurait été, sinon écartée, du moins atténuée" (Doc. Parl. , Chambre, session 1882-83, n° 47, p.32).

Peut-on, aujourd'hui, se montrer aussi rigoureux dans l'appréciation de la constitutionnalité d'un système qui ne requiert pas l'appréciation annuelle par le Parlement de la totalité des dépenses de l'exercice à venir ?

On ne peut nier que les occasions d'intervention de l'Etat se sont multipliées et que la nécessité d'établir des programmes d'intervention économique s'échelonnant sur plusieurs années constitue un phénomène qui n'est pas propre à notre pays. Le pouvoir constituant ne pouvait certes, en 1830, prévoir le rôle que jouerait l'Etat au milieu du siècle suivant.

.../...

Cependant, l'article 115 de la Constitution, en prévoyant le vote annuel du budget, ne semble pas avoir eu pour but de limiter à une année les possibilités d'exécution du budget. L'article 4, alinéa 2, de la loi du 24 juin 1885 autorisait les imputations sur les crédits extraordinaires pendant un terme de trois ans, les excédents disponibles à la fin de chaque exercice devant être reportés à l'année suivante.

Ces facilités continuèrent d'être accordées dans les années qui suivirent.

Il serait, dès lors, plus conforme aux exigences constitutionnelles de prévoir que le report des crédits d'engagement et des crédits d'ordonnancement, organisé par l'article 17, 2° et 3°, du projet, serait limité dans le temps, de manière que le procédé apparaisse plutôt comme une prolongation des possibilités d'exécution de l'autorisation budgétaire que comme un procédé permettant au Gouvernement de détenir un portefeuille de projets, anciennement votés, qui peuvent être mis à exécution à son gré, sans plus consulter le Parlement.

L'exposé des motifs ne manque pas d'observer que des crédits dissociés et la faculté d'en opérer le report ont été prévus pour certaines dépenses extraordinaires depuis 1956, mais il importe de retenir que les autorisations particulières qui ont été données constituaient des dérogations à la règle établie , tandis que le projet de loi actuel entend fonder la comptabilité de l'Etat sur de nouveaux principes.

.../...

Article 40.

Cet article a pour but de permettre l'utilisation, dès le 1er janvier, des crédits prévus aux projets de budget des entreprises d'Etat, nonobstant l'absence d'approbation du Parlement. Il vise ainsi à instaurer une présomption d'approbation de ces budgets.

Cette présomption ne s'appliquerait pas aux "dépenses d'un principe nouveau". L'exposé des motifs (n° 191) signale qu'en cas d'urgente nécessité, les dépenses nouvelles pourraient être autorisées par une mention spéciale de la loi des crédits provisoires, ce qui sauvegarderait les prérogatives du Parlement.

Cependant, la question de la sauvegarde de ces prérogatives se pose également en ce qui concerne les dépenses de nature analogue à celles qui ont été autorisées par le budget de l'année précédente.

L'exposé des motifs (n°39) émet l'opinion que la pratique des crédits provisoires est regrettable et qu'il conviendrait, pour le moins, d'en réduire la fréquence et l'ampleur.

S'il est exact que l'article 40 permettra de réduire le recours aux crédits provisoires, ce résultat est obtenu non par le vote des crédits entiers en temps voulu, mais par l'attribution au pouvoir exécutif d'une autorisation budgétaire permanente.

.../...

La règle organique nouvelle diffère sur deux points du procédé des douzièmes provisoires :

a. en ce qu'elle vaut pour l'entièreté des crédits et non pour quelques douzièmes;

b. en ce qu'elle n'exige plus un vote spécial du Parlement, l'approbation étant donnée une fois pour toutes.

Il importe de remarquer que de la règle de l'universalité et de la nature d'acte d'autorisation qui s'attache au vote du budget, on déduit qu'aucun paiement ne peut être effectué avant le vote d'un crédit sur lequel ce paiement puisse être imputé.

Cette règle est rappelée à l'article 17, alinéa 1er, de la loi de 1846, que le projet laisse subsister, dans les termes suivants :

"Le Ministre des Finances n'autorise le paiement d'une ordonnance que lorsqu'elle porte sur un crédit ouvert par la loi".

Il est difficle d'admettre que des crédits inscrits dans un projet de budget puissent devenir, sans un vote spécial des Chambres législatives émis en connaissance du montant sollicité, des crédits "ouverts par la loi".

L'article 40 du projet constituerait, dès lors, une dérogation à l'article 17, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 1846 . Pareille dérogation est sujette à caution, dans la mesure où l'article 17, § 1er, est l'expression

.../...

des principes d'universalité et d'autorisation budgétaire que l'article 115 de la Constitution exprime en exigeant que toutes les recettes et dépenses de l'Etat soient portées au budget, lequel budget est l'expression d'un vote annuel des Chambres législatives.

A cet égard, un projet de budget ne peut être assimilé à un budget, même par l'effet d'une loi organique.

On pourrait objecter que, dans la pratique, en cas de dépenses imprévues et exceptionnelles, le Conseil des Ministres est appelé à autoriser des ordonnancements et des paiements en dehors des crédits budgétaires. L'article 24 du projet vise à organiser cette procédure.

Le paiement de dépenses non couvertes par des crédits sur ordre du Conseil des Ministres se justifie par des raisons de haute nécessité et par le souci d'éviter la paralysie de l'action des organes exécutifs de l'Etat.

Les mêmes raisons ne peuvent être invoquées pour ériger comme règle normale au bénéfice des entreprises d'Etat, ce qui était jusqu'ici exceptionnel et entouré de garanties de publicité : le refus motivé du visa par la Cour des comptes porté à la connaissance des Chambres législatives (article 14 de la loi du 29 octobre 1846).

\+

\+ \+

L'exposé des motifs (n°191) signale que l'article 40 du projet est identique à l'article 4 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Cette identité ne peut contribuer à résoudre le problème exposé ci-avant. En effet, il n'est pas possible de mettre sur un pied d'égalité, d'un côté, des services de l'Etat auxquels s'imposent les règles constitutionnelles en matière budgétaire, de l'autre, des organismes d'intérêt public qui ne participent pas de la personnalité juridique de l'Etat, que la Constitution ignore et qui, jusqu'en 1954, n'étaient astreints ni à établir un budget ni à obtenir une autorisation de dépenses. On comprend dès lors que le législateur de 1954, qui innovait à cet égard, ait pu appliquer à ces organismes des règles relativement souples.

Des considérations qui précèdent, on peut conclure qu'il convient d'omettre l'article 40 du projet. Si les budgets des entreprises d'Etat ne pouvaient être votés avant le 1er janvier, il y aurait lieu de demander pour ces entreprises, comme pour les services d'administration générale, une autorisation exceptionnelle du Parlement permettant d'utiliser à titre provisoire une partie des crédits sollicités.

Article 41.

L'article 41 soulève deux problèmes, celui des dépassements et celui des transferts.

.../...

I.

Dès le début de notre indépendance, des crédits non limitatifs ont été prévus dans certains chapitres du budget.

L'article 5 de l'arrêté royal du 19 février 1848 indiquait dans quelle mesure il était permis d'avoir recours à des crédits non limitatifs. Il s'exprimait comme suit :

"Pour les crédits à l'égard desquels aucune limite n'est fixée au budget, les dépenses faites en sus de l'allocation seront admises en liquidation, sauf régularisation par des crédits supplémentaires à proposer dans la loi des comptes.

"Il ne sera demandé aux Chambres d'user de cette faculté que pour des dépenses urgentes qui ne sont pas créées par nos Ministres ou par leurs délégués, mais qui résultent uniquement de l'exécution nécessaire et inévitable des lois et règlements, par simple application des tarifs ou bases de liquidation existants. Tels sont les crédits compris au budget des remboursements et non-valeurs, les remises dues aux greffiers en vertu de la loi du 21 ventôse an VII, les remises proportionnelles sur les recettes effectuées par les receveurs, les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de simple police dus en vertu du décret du 18 juin 1811, etc ...

.../...

"En cas de dérogation aux tarifs dont la revision appartient au pouvoir exécutif, ces crédits cesseront d'être illimités par le fait même du changement intervenu, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par la loi ou que les tarifs ne se trouvent diminués".

A cette époque, le crédit non limitatif était l'exception et le budget indiquait par une note répétée sous chaque chapitre quels étaient les crédits qui avaient ce caractère (cfr. loi du 21 février 1846, Pasin. 1846, n° 128, p.94. Tableau du budget des non-valeurs, remboursements et péages pour l'exercice 1846).

L'article 38 du projet rend le procédé légalement organique en ce qui concerne les entreprises d'Etat, tout en insistant sur l'obligation d'une mention dans le libellé.

Le projet est muet en ce qui concerne les services d'administration générale. Si l'intention du Gouvernement n'est pas de renoncer pour ces services à des crédits non limitatifs, il serait logique de placer la disposition faisant l'objet de l'article 38 dans le titre premier du projet consacré aux services d'administration générale et par l'effet de l'article 32, § 2, la disposition s'appliquerait également aux entreprises d'Etat.

Quelle que soit la solution adoptée sur ce point, des crédits non limitatifs, identifiés par une mention particulière, figureront dans les projets de

.../...

budget des entreprises d'Etat. A la lecture de ces projets, d'aucuns seront amenés à penser que les crédits sous lesquels ne figure aucune mention sont limitatifs et constituent des plafonds de dépenses : ce serait perdre de vue l'article 41, alinéa 2, du projet, qui permet au pouvoir exécutif de dépasser tous les crédits limitatifs inscrits au budget des entreprises d'Etat.

Cette possibilité de dépassement enlève toute signification à la notion d'acte d'autorisation qui caractérise le vote du Parlement. Elle est, de plus, en contradiction avec l'article 116, alinéa 2, de la Constitution, qui donne à la Cour des comptes la mission de veiller "à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé".

L'article 41 se borne à soumettre les dépassements de crédits au seul avis conforme soit du Ministre des Finances, soit du délégué de celui-ci. Il contraste avec l'article 24 qui règle le même problème pour les services d'administration générale et qui exige la réunion de quatre conditions :

1° un cas d'urgence, c'est-à-dire, selon l'exposé des motifs (n°152), des circonstances exceptionnelles, graves, imprévues et urgentes;

2° une délibération du Conseil des Ministres;

3° l'obligation de motiver la décision;

4° l'obligation de communiquer immédiatement le texte de la décision aux Chambres législatives et à la Cour des comptes.

.../...

L'exposé des motifs (n° 152) insiste sur le fait qu'il convient "d'entourer les dépassements de crédits de formalités qui l'assortissent de garanties destinées à atténuer les risques d'application abusive". On ne peut manquer de constater que pareilles garanties font défaut dans le texte de l'article 41.

Une limite est, il est vrai, prévue par le projet. Les dépassements de crédits limitatifs ne peuvent avoir pour effet d'entraîner une intervention accrue de l'Etat.

Le texte envisage ici l'hypothèse des entreprises d'Etat en déficit. Pour celles dont l'activité produit des résultats financiers favorables, on pourra donc opérer tous dépassements à concurrence du boni escompté. Or, ce boni doit être pris en recette par le budget des voies et moyens (article 55). Le Gouvernement pourra donc appauvrir la trésorerie de l'Etat sans autorisation particulière du Parlement.

L'action parlementaire pourrait également s'en trouver énervée. Une réduction de crédits imposée par voie d'amendement n'empêcherait pas le Ministre d'opérer les dépenses initialement prévues, puisque les dépassements sont permis pour les entreprises bénéficiaires.

II.

L'article 41 du projet permet d'opérer des transferts de crédits relatifs aux opérations courantes (alinéa 1er) ou afférents aux opérations en capital (alinéa 2).

.../...

Par la généralité de sa rédaction, l'article 41, alinéa 1er, pris à la lettre, permettrait aux Ministres d'opérer des transferts de crédits, du budget d'une entreprise d'Etat au budget d'une autre entreprise; telle n'est évidemment pas l'intention du Gouvernement.

Les opérations courantes des entreprises d'Etat peuvent, dans une conception budgétaire de spécialité réduite, être considérées comme formant un seul et unique article, sauf libellé particulier des subdivisions ou manifestation d'une intention différente des Chambres législatives. Ainsi, sera-t-il permis à la Cour des comptes d'admettre les transferts internes à la matière des opérations courantes sans déroger à l'article 116 de la Constitution.

Plus délicate est la possibilité ouverte par l'article 41, alinéa 2, d'opérer des transferts de crédits afférents aux opérations en capital. Ces crédits sont généralement votés avec une nette indication de leur spécialité, qui devra faire obstacle aux transferts prévus par le projet.

En supprimant cet obstacle, l'article 41, alinéa 2, peut conduire à des abus : pour prendre un exemple, il ne serait certes pas indifférent qu'un crédit ou qu'une fraction de crédit destinés à la construction d'un paquebot pour la ligne Ostende-Douvres soient consacrés à l'érection d'un immeuble administratif dans le port.

.../...

L'exposé des motifs justifie l'article 41 par son analogie avec l'article 5 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il a déjà été dit plus haut que cette assimilation ne pouvait se faire dans le domaine budgétaire. L'attribution à certains services de l'Etat d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat a maintes fois trouvé sa motivation dans la nécessité de les affranchir de l'application des règles constitutionnelles sur les budgets et les comptes.

Aussi, est-il malaisé de parler d'analogie, alors que la différenciation de régime a été voulue pour permettre d'appliquer différemment les principes de la comptabilité publique.

En conclusion, il conviendrait d'omettre l'alinéa 2 de l'article 41 du projet.

Article 66.

Cet article donne au Roi le pouvoir de fixer les règles budgétaires applicables aux services dont la gestion sera, en vertu d'une loi particulière, séparée de celle des services d'administration générale. Il ne doit pas être perdu de vue que les arrêtés royaux devront être pris en conformité avec la Constitution et les lois relatives à la comptabilité publique : le vote du budget et des comptes par le Parlement; le maintien des dépenses, non seulement dans les limites des recettes, mais également dans celles des crédits votés; la limitation dans le temps des reports autorisés.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 6.

L'article 5 du projet pose le principe 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". En considérant l'obligation au moment de sa naissance, on se reporte à un moment où l'obligation de payer une dépense n'est point encore parfaite et la dette de l'Etat non encore exigible.

Les dettes deviendront exigibles lorsque l'Etat aura reçu la prestation qu'il attendait, ce qui se produira normalement dans le cours de la même année budgétaire, mais ce qui peut aussi se produire ultérieurement. Dans ce dernier cas, les crédits engagés seront reportés conformément à l'article 17 et les paiements effectués après clôture de l'année budgétaire seront imputés sur ces crédits reportés.

L'article 6 entend déroger à ce système en réduisant les crédits de dépenses aux dettes exigibles pendant l'année considérée, lorsque ces dettes résultent d'obligations qui ont un certain caractère de permanence ou d'obligations dont la naissance est difficile à déterminer dans le temps. En fin d'année, il n'y aura donc pas, pour ces genres d'obligations, un report de crédits destiné à assurer le paiement de dettes non encore exigibles à ce moment.

.../...

Bien que l'article 6 commence par les mots : "Par dérogation à l'article 5", sa rédaction n'accuse pas son caractère restrictif, tandis que l'exposé des motifs est beaucoup plus net à cet égard. L'article a, de plus, recours à une présomption qui contribue à obscurcir l'énoncé de la règle.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de rédiger l'article 6 ainsi qu'il suit :

"Article 6.-

Par dérogation à l'article 5, les crédits de dépenses couvrent les sommes qui seront exigibles de l'Etat au cours de l'année budgétaire, lorsque les obligations résultent :

1° de l'exécution, au cours de cette même année, de dispositions légales ou réglementaires;

2° de l'exécution de contrats de louage de biens ou de services;

3° de prestations d'avocats, d'avoués ou d'experts, en tant qu'elles donnent ouverture à des paiements d'honoraires, de frais et de débours".

Article 14.

Cet article commence par les mots : "Sont seuls imputés ... en recettes : ...".

L'imputation consiste à déduire une somme d'une autre. Cette notion se conçoit aisément pour les dépenses, car leur montant est déduit des crédits correspondants. Elle convient moins pour qualifier des sommes reçues, lesquelles ne peuvent

.../...

avoir pour effet de réduire les recettes que l'Etat reste en droit de percevoir. Le montant des recettes probables, indiqué au budget, ne peut évidemment avoir aucun caractère limitatif.

L'article 14 devrait limiter l'emploi du mot "imputés" aux seules dépenses. La rédaction suivante est proposée :

"Sont seuls portés au budget des services d'administration générale de l'Etat d'une année déterminée :

1° pour être inscrites en recettes : les sommes ...;

2° pour être imputés aux dépenses :

a) les sommes ...;

b) le montant ...".

La présente observation vaut également pour les articles 26 et 35.

Article 15.

Cet article prévoit qu'il est tenu une comptabilité des créances de l'Etat, appelées "droits constatés".

.../...

L'alinéa 3 de cet article limite au montant des paiements exigibles l'inscription des créances dans le compte d'exécution du budget, lorsque celles-ci résultent de contrat de louage de biens ou de services ainsi que d'avances ou de prêts. Cette disposition écarte donc du compte les créances non arrivées à leur terme d'exigibilité, ainsi que les créances prescrites.

De leur côté, les droits fiscaux constatés seront reportés "sans distinction d'année d'origine" (article 15, alinéa 2). Comme aucune restriction comparable à celle de l'alinéa 3 n'est prévue, on ne retirera pas de la masse des droits fiscaux constatés les créances fiscales non encore exigibles, ce qui n'est pas de nature à influencer considérablement le compte car ces créances sont généralement exigibles soit dès leur enrôlement, soit dans un court délai.

Mais le projet ne prévoit pas davantage la défalcation des créances fiscales prescrites; l'exposé des motifs se borne à dire que les droits constatés "sont reportés, sans plus, d'année en année".

Dès lors, le texte de l'article 15 apparaît, ou trop général en ce qu'il ne règle pas le sort des créances fiscales prescrites, ou insuffisant en ce qu'il ne prévoit pas de limite à la répétition du report annuel.

.../...

Article 18.

Le paragraphe 2 de cet article dispose que "les crédits non dissociés reportés à l'année suivante sont rattachés à la rubrique correspondante du budget de ladite année" et qu' "ils font l'objet d'une subdivision distincte".

Cette rédaction semblerait indiquer que les crédits reportés figurent dans les documents budgétaires soumis au Parlement, hypothèse évidemment exclue, car, aux termes de l'article 9, le projet de budget doit être distribué au plus tard le 30 septembre précédant l'ouverture de l'année budgétaire, tandis que, selon les articles 16 et 18, § 1er, l'arrêté royal fixant le montant des reports ne sera publié qu'au cours du mois de février suivant.

L'article 18, § 2, devrait, en conséquence, être rédigé de manière plus précise, ainsi qu'il suit :

"§ 2. Les crédits non dissociés reportés à l'année suivante, sont rattachés à l'allocation correspondante du budget de ladite année; ils ne peuvent être utilisés que pour des dépenses résultant d'obligations nées au cours de l'année qui donne sa dénomination au budget initial.

Les crédits non dissociés ne peuvent être reportés qu'une seule fois".

Au § 3 du même article, les mots "rattachés et ajoutés" devraient être remplacés par le mot "réunis".

.../...

Article 22.

L'alinéa 2 de cet article donne au Roi le pouvoir de dispenser du visa préalable du contrôleur des engagements, les contrats et marchés ainsi que les arrêtés de collation de subventions dont l'importance ne dépasse pas la somme qu'il détermine.

Les intentions du Gouvernement étant de déterminer différents maximums selon la nature des contrats et marchés, il conviendrait de remplacer les mots "la somme" par "les sommes".

Article 28.

Le texte gagnerait à être précisé en indiquant que c'est aux Chambres législatives que le Ministre des Finances présente le projet de loi de règlement définitif du budget.

Article 30.

Cet article traite des remboursements "d'impôts et taxes assimilées".

La Constitution, en son titre IV, intitulé "Des finances", ne connaît que les impôts. Il conviendrait de suivre cette terminologie dans une loi qui met spécialement en oeuvre des règles constitutionnelles et d'éviter les mots "taxes assimilées" qui apparaissent, au surplus, comme dépourvus de contenu juridique.

.../...

Articles 35 et 36.

L'article 35, alinéa 2, prévoit que les recettes autres que celles résultant de la fourniture de biens ou de services, sont rattachées au budget de l'année au cours de laquelle les droits au profit de l'Etat ont pu être établis.

On ne voit pas l'intérêt de recourir, dans cette phrase, à une notion potestative qui donnerait l'impression que l'Etat rencontre des difficultés pour établir les droits qui lui sont dus.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose d'écrire : "... au budget de l'année au cours de laquelle les droits au profit de l'Etat ont été établis".

La même observation vaut pour l'article 36.

Articles 39 et suivants.

Dans son titre II, à partir de l'article 39, le projet parle du Ministre ou du Ministère dont les entreprises d'Etat "relèvent". Le verbe "relever" est ainsi employé par analogie avec les dispositions de la loi du 16 mars 1954.

Il importe cependant d'observer qu'un service d'Etat, auquel on donne le nom d'entreprise sans lui conférer ni indépendance ni personnalité juridique propre, est beaucoup plus étroitement assujetti à l'autorité ministérielle qu'un organisme d'intérêt public sur lequel l'Etat se borne à exercer un contrôle.

.../...

Le verbe "relever" apparaît trop faible pour caractériser la subordination des entreprises d'Etat à l'autorité administrative supérieure. Il conviendrait d'employer les formules suivantes : "entreprises soumises à l'autorité du Ministre du ..." et "le Ministre qui a autorité sur les entreprises d'Etat ...".

Articles 51 et suivants.

Les articles 51 et suivants visent à doter les entreprises d'Etat d'une organisation comptable qui puisse faire apparaître les résultats réels d'exploitation et qui permette d'établir le prix de revient des services.

L'exposé des motifs (n° 207) fait état du "souci d'assimiler la gestion des entreprises d'Etat, dans toute la mesure du possible, à celle des entreprises privées".

On observera que, de toute manière, la comparaison ne sera jamais qu'approximative, car, d'une part, les entreprises d'Etat sont fréquemment tenues à certaines servitudes, telle que celle d'assurer un service public non rentable, tandis que, d'autre part, elles bénéficient souvent de privilèges fiscaux.

.../...

Article 58.

Cet article 58 prévoit que les Ministres peuvent être autorisés à conclure certains contrats à long terme. Le texte ne dit pas que les Ministres sont d'emblée autorisés, mais seulement qu'ils peuvent l'être.

Dès lors se pose le problème de la détermination de l'autorité qui peut autoriser. Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, cette autorisation résulterait d'une disposition particulière de la loi budgétaire.

Le début de l'article 58 devrait, en conséquence, être précisé comme suit :

"Une disposition particulière du budget peut autoriser les Ministres à conclure, pour le service des entreprises d'Etat, des contrats, marchés ou adjudications ...".

Article 60.

Cette disposition ne tend pas à modifier expressément l'article 22, 1°, de la loi du 15 mai 1846, déjà modifié par la loi du 13 juillet 1930, mais vise à en élargir l'application au profit des entreprises d'Etat. Elle ne peut être comprise qu'après consultation du texte auquel il est fait référence.

.../...

Le Conseil d'Etat propose une rédaction plus directe, ainsi qu'il suit :

"Par dérogation à l'article 22, 1°, de la loi du 15 mai 1846, les entreprises d'Etat peuvent traiter de gré à gré pour les fournitures, transports et travaux dont la dépense n'excède pas cinq cent mille francs, ou, s'il s'agit d'un marché passé pour cinq années, dont la dépense annuelle n'excède pas cent cinquante mille francs".

Article 61.

L'alinéa 2 de cet article donne au Roi la mission de désigner "les organes chargés d'exercer les actions" de recouvrement au profit des entreprises d'Etat.

Le Conseil d'Etat ne voit l'utilité de cette règle que s'il s'agit d'habiliter les fonctionnaires qui seront chargés de rendre exécutoires les contraintes relatives aux créances des entreprises d'Etat. Le texte devrait être plus précis à cet égard. La rédaction suivante est proposée :

"Le Roi désigne les fonctionnaires chargés de décerner les contraintes, de les viser et de les rendre exécutoires ".

.../...

Article 78.

Le paragraphe premier dispose que certains articles de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat "ne sont plus applicables aux services de l'Etat visés à l'article 1er". Cette formule est utilisée, de préférence à l'abrogation, pour maintenir l'application des dispositions que l'article 53 de la loi de 1846 étend à la comptabilité des provinces.

Cependant, il importe d'observer que parmi les articles cités au paragraphe 1er, certains ne sont pas applicables aux provinces, mais seulement aux services de l'Etat. S'ils perdent toute application à l'égard de ces services, on ne voit pas pourquoi ils devraient subsister, ce qui, au demeurant, compliquerait l'établissement de la coordination annoncée.

Outre l'abrogation de ces articles, on pourrait procéder à celle de quelques dispositions transitoires périmées de la même loi, à savoir les articles 54, 56, 57 et 58.

\+

\+ \+

Le paragraphe 2 tend à abroger, entre autres, l'article 9, dernier alinéa, de la loi du 20 juillet 1921. Cet article n'a eu d'autre but que d'insérer un article 9bis dans la loi du 29 octobre 1846. Il conviendrait de se référer à cette dernière loi.

\+

\+ \+

.../...

Parmi les dispositions abrogées ou qui ne seront plus applicables à l'Etat, figurent certains textes dont la matière, contrairement au tableau annexé au projet, n'est pas reprise dans ce dernier. Parmi ceux qui disparaîtront, on peut notamment signaler les textes suivants :

1° la description du compte du budget et des comptes des divers services publics et spéciaux (article 43, alinéa 2, 1° et 3°, de la loi du 15 mai 1846);

2° la description du tableau général et des développements relatifs aux comptes des Ministres (article 45 de la loi du 15 mai 1846);

3° la description du compte que tout comptable doit rendre à la Cour des comptes (article 49, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 1846);

4° la possibilité, pour les comptables des dépenses engagées, de transmettre procès-verbal à la Cour des comptes lorsque leur vérification est entravée (article 2, alinéa 4, de la loi du 20 juillet 1921);

5° l'autorisation donnée au Roi de régler la tenue de la comptabilité des dépenses engagées (article 4 de la loi du 20 juillet 1921);

6° le rapport de la Cour des comptes à joindre à toute demande de crédit supplémentaire (article 9bis inséré dans la loi du 29 octobre 1846 par la loi du 20 juillet 1921).

.../...

S'il entre dans l'intention du Gouvernement d'abroger ces dispositions, l'article 78 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 78.-

§ 1er. Ne sont plus applicables aux services de l'Etat visés par l'article 1er : les articles 2, 24, 26, 28, 30 à 32, 42 à 45, 48, 1°, et 49 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

§ 2. Sont abrogés :

1° l'article 1er, alinéas 1er et 2, l'article 16, alinéas 1er et 2, les articles 25, 29, 33, 47, 54, 56, 57 et 59 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat;

2° l'article 9bis, alinéa 4, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, inséré dans cette loi par la loi du 20 juillet 1921;

3° l'article 1er, l'article 2, alinéas 1er à 4, et alinéa 5, première phrase, et l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées".

Article 79.

Cet article prévoit que le Roi procédera à une coordination des dispositions légales sur la comptabilité de l'Etat.

.../...

Le Conseil d'Etat observe que cette coordination devra reprendre des dispositions promulguées antérieurement à la loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles. Aussi serait-il indiqué d'établir un texte néerlandais officiel de ces dispositions, soit préalablement par la voie législative, soit en conférant au Roi le pouvoir d'y procéder dans la coordination même, éventuellement sous le couvert d'une ratification légale.

On éviterait ainsi que la coordination envisagée ne renferme à la fois des textes néerlandais ayant force obligatoire et des textes néerlandais n'ayant que la valeur d'une simple traduction.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

In de inleiding van de memorie van toelichting zet de Regering uiteen, waarom zij een hervorming van de regelen der Rijkscomptabiliteit voorstelt : de toenemende en steeds omvangrijker wordende Staatszorg en de daarvoor nodige financiële organisatie dulden geen strakke begrotingsregels zoals de klassieke regels van éénjaarlijkse begrotingen, van de algemeenheid der begroting, van de kaseenheid en van de specialiteit der kredieten.

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de regels die gewoon door de wet zijn opgelegd, zoals het beginsel van de kaseenheid of de begroting per dienstjaar, en de regels die door de grondwetgever zijn uitgevaardigd, meer bepaald het beginsel dat begrotingen en rekeningen éénjarig en algemeen zijn.

Ten aanzien van de grondwettelijke regelen is de vraag, in hoever de bepalingen van het wetsontwerp daarmede overeen te brengen zijn; ten aanzien van de andere, of de vervallen teksten uitdrukkelijk zijn opgeheven.

De Belgische Grondwet bevat slechts enkele artikelen over de Rijkscomptabiliteit, ofschoon de begrotingsprocédé's van de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden niet helemaal vreemd waren aan de volksberoering die tot de Belgische omwenteling van 1830 heeft geleid.

.../...

Artikel 115 van de Grondwet zegt :

"Ieder jaar, worden de rekeningwet en de begroting door de Kamers vastgesteld.

Al de ontvangsten en uitgaven van het Rijk moeten op de begrotingen en op de rekeningen worden gebracht ".

Artikel 116 gelast het Rekenhof toe te zien, dat "geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijvingen geschieden".

In het licht van deze grondwetsbepalingen verdienen de artikelen 17, 40, 41 en 66 van het ontwerp een bijzonder onderzoek.

Artikel 17.

Dit artikel regelt de overdracht van uitgavekredieten, een materie die thans geregeld is in artikel 30 van de wet van 15 mei 1846, hetwelk ingevolge artikel 78 van het ontwerp moet worden opgeheven.

Volgens dit artikel 30 kunnen uitgavekredieten alleen dan worden overgedragen als zij bezwaard zijn met rechten ten voordele van schuldeisers van de Staat wegens in aanbesteding gegeven en in uitvoering zijnde werken.

Ter zake van de overdracht van uitgavekredieten voert artikel 17, 1°, van het ontwerp minder strenge

.../...

voorwaarden in, want het vergenoegt zich met de eis dat de Staat enige verbintenis tijdens het verstreken begrotingsjaar op zich heeft genomen. De eis, dat de uitgave betrekking heeft op in uitvoering zijnde werken, vervalt dus. Talrijker uitgaven zullen hierdoor tijdens het volgende jaar kunnen worden geordonnanceerd, en dit zal des te vaker voorkomen daar het begrotingsjaar voortaan van kortere duur wordt.

Doordat de overdracht aan de zoëven genoemde eis gebonden is en artikel 18, § 2, van het ontwerp anderzijds verbiedt dat gewone uitgavekredieten meer dan eenmaal worden overgedragen, kan die overdracht in feite beschouwd worden als een mogelijkheid om de betalingsverrichtingen van het vorige dienstjaar voort te zetten. Zij wijst dus niet op een bedoeling uitgaven te betalen die, het jaar te voren door het Parlement goedgekeurd, gedurende het jaar van betaling aan controle vanwege de volksvertegenwoordiging zouden ontsnappen.

Aldus bezien, is artikel 17, 1°, van het ontwerp, evenmin als artikel 30 van de wet van 15 mei 1846, onbestaanbaar met artikel 115 van de Grondwet.

Ditzelfde artikel 17 opent daarentegen onder 2° en 3° de mogelijkheid, dat kredieten, die in ordonnanceringS- en vastleggingskredieten zijn gesplitst, worden overgedragen, zonder hierbij enige eis te stellen in verband met het ontstaan van een verbintenis of een beperking in het aantal achtereenvolgende overdrachten.

.../...

Splitsing van kredieten is mogelijk wanneer deze betrekking hebben op de uitvoering van programma's voor meer dan 12 maanden (artikel 7).

Tot op een zekere hoogte keert men dus terug naar de begrotingpraktijk van vóór 1884.

"Vóór 1884, maakten de grote ondernemingen waarin aanzienlijke kapitalen belegd waren (Justitiepaleis van Brussel, Zeevaartinstellingen van Antwerpen, nieuwe kazernen, spoorlijnen, enz.) het voorwerp uit van speciale wetten waarbij deze werken toegelaten werden en die voorzagen in de kredieten nodig tot hun voltooiing evenals in de financieringsmiddelen : opbrengst van leningen en verkoop van domeingoederen, ongebruikte delgingsfondsen, enz.

"De door deze speciale wetten verleende kredieten, geleidelijk gestemd naargelang de behoeften, werden tot uitputting van het krediet, van jaar op jaar overgedragen naar de volgende dienstjaren. De Regering beperkte er zich toe rekenschap te geven van het gebruik dat van deze kredieten gemaakt werd, waarbij elk jaar in de algemene toestand van de Schatkist het bedrag werd opgegeven van de tijdens het verlopen jaar gedane uitgaven" (Parl. Doc., Kamer, zitting 1955-1956, 4-XXII, nr 1, blz. 2).

De toenmalige parlementsleden hebben enige twijfel gekoesterd over de grondwettigheid van zodanige praktijk. Bij het onderzoek van de Rijksmiddelenbegroting voor het dienstjaar 1883 was de centrale afdeling

.../...

van de Kamer van eenparig gevoelen, dat de buitengewone uitgaven en ontvangsten in de aan de Kamers voor te leggen jaarlijkse begroting moesten staan.

In haar verslag sprak deze afdeling de mening uit, dat het Parlement op die wijze de hierbedoelde uitgaven, welke de Regering tijdens het dienstjaar mocht doen, niet beperkte, en dat het zodoende, wat de buitengewone dienst betrof, niet de "jaarlijkse" begroting vaststelde.

Het verslag verklaarde verder :

"Qu'on n'objecte pas que, par des votes antérieurs, les Chambres ont déjà accordé au Gouvernement les crédits qui seront dépensés dans le cours de l'exercice 1883, que ces votes ne limitent pas à un exercice la faculté de faire usage de ces crédits et qu'ainsi le Gouvernement peut les employer quand bon lui semble. C'est là argumenter de ce qui précisément est en question. En effet, ce qui est en question, c'est de savoir s'il est conforme à la Constitution, conforme à la loi de comptabilité, conforme à l'intérêt du pays d'allouer au Gouvernement des crédits autres que des crédits annuels, en d'autres termes, de le dispenser, pour une part quelconque des recettes et des dépenses de l'Etat, de demander annuellement le vote des Chambres.

"Pourquoi les recettes faites, chaque année, par le Trésor public sont-elles classées en deux catégories : la première comprenant celles qui provien-

.../...

nent des impôts, des péages, des capitaux et revenus, des remboursements, et qui est votée chaque année par les Chambres; la seconde composée principalement du produit des emprunts et que les Chambres ne sont pas appelées à voter chaque année ?

"Par lui-même, le produit des impôts n'est pas annuel, plutôt que semestriel ou bisannuel; il est perpétuel, de même que les besoins qu'il est destiné à satisfaire. C'est la Constitution qui, dans l'intérêt du pays, afin que ses mandataires soient appelés chaque année à limiter les ressources que le Gouvernement peut tirer des impôts, c'est la Constitution, disons-nous, qui dispose que les lois d'impôt n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

"Par eux-mêmes aussi les produits des péages, des capitaux et revenus et des remboursements ne sont pas annuels, mais perpétuels. C'est la Constitution qui exige que ces recettes, de même que les recettes provenant des impôts, soient portées au budget voté chaque année. Pourquoi en doit-il être autrement du produit des emprunts ?

"De même pour les dépenses. Elles sont aussi divisées en deux catégories : les unes, pour la plupart faites en exécution de lois permanentes, sont portées au budget; les autres, éminemment variables, ne le sont pas. Pourquoi ? Le contraire serait bien plus rationnel ! En effet, c'est surtout pour les dépenses extraordinaires que l'administration doit périodiquement arrêter d'avance la ligne de conduite qu'elle entend suivre, fixer l'ordre et l'étendue des

.../...

dépenses qu'elle se propose de faire, en les mettant en rapport avec les ressources dont le pays dispose, et soumettre ses plans à la discussion publique, en demandant leur approbation par les Chambres. Pour les dépenses ordinaires, qui sont en majeure partie fixes et constantes, ce travail est fait d'avance par les lois permanentes qui les ordonnent. Et à ce point de vue, l'on comprend que la loi fondamentale du 24 août 1815, tout en ne prescrivant la présentation aux Chambres du budget ordinaire que tous les dix ans, exigeait le vote annuel du budget extraordinaire.

"Ce vote a lieu chaque année dans toutes les communes et toutes les provinces du pays qui font des recettes et des dépenses de cette nature. Ce sont les lois provinciale et communale qui le prescrivent dans les mêmes termes où la Constitution le prescrit pour l'Etat. Pourquoi l'Etat est-il seul à ne pas suivre cette règle ?

"Si la prescription constitutionnelle avait été observée, il est permis de croire que les dépenses extraordinaires n'auraient pas atteint les proportions qu'elles ont prises dans ces dernières années et qu'ainsi l'une des causes du déficit qui nous est révélé, aurait été, sinon écartée, du moins atténuée" (Parl. Doc. , Kamer, zitting 1882-1883, nr 47, blz. 32).

Mag men heden ten dage nog even streng zijn bij het beoordelen van de grondwettigheid van een systeem waarin het Parlement zich niet ieder jaar over de ge-

.../...

zamenlijke uitgaven van het komende dienstjaar zou behoeven uit te spreken ?

Het is een onloochenbaar feit, dat de Staatsbemoeiïng in aanzienlijke mate is toegenomen en dat de noodzaak van programma's voor economische interventie over verscheidene jaren niet alleen hier te lande wordt gevoeld. In 1830 kon de Grondwetgever moeilijk de rol van de Staat in onze dagen voorzien.

De bedoeling van artikel 115 van de Grondwet, bij het voorschrijven van een jaarlijkse goedkeuring van de begroting, schijnt echter niet te zijn geweest, dat de uitvoering van de begroting noodzakelijk aan de tijdsduur van een jaar is gebonden. Volgens artikel 4, tweede lid, van de wet van 24 juni 1885 konden uitgaven gedurende een termijn van drie jaren op de buitengewone kredieten worden aangerekend, maar moesten de op het eind van ieder dienstjaar overblijvende bedragen naar het volgende jaar worden overgebracht.

Ook in de daaropvolgende jaren werden dezelfde faciliteiten toegestaan.

Het zou dus meer in de lijn van de grondwettelijke regelen liggen, dat de in artikel 17, 2° en 3°, van het ontwerp geregelde overdracht van vastleggings- en ordonnanceringskredieten in de tijd beperkt wordt, zodat het procédé zich veeleer zou voordoen als een machtiging om de uitvoering van de begroting na het jaar voort te zetten, dan als een systeem waarin de

.../...

Regering een stel voorheen goedgekeurde ontwerpen te harer beschikking kan houden, die zij naar goeddunken, zonder overleg met het Parlement, kan doen uitvoeren.

De memorie van toelichting merkt in dit verband op, dat voor sommige buitengewone uitgaven sedert 1956 gesplitste kredieten worden uitgetrokken met mogelijkheid van overdracht. Men vergete echter niet dat dit alleen mogelijk is geweest door een afwijking van de vastgelegde regelen, terwijl het huidige wetsontwerp de Rijkscomptabiliteit op een nieuwe leest wenst te schoeien.

Artikel 40.

Dit artikel maakt het mogelijk, vanaf 1 januari gebruik te maken van de in de ontwerpbegrotingen opgegeven kredieten van Staatsbedrijven, niettegenstaande het Parlement zijn goedkeuring nog niet heeft gegeven. Aldus wordt een vermoeden van goedkeuring dezer begrotingen in het leven geroepen.

Dit vermoeden zou evenwel niet gelden ten aanzien van "uitgaven van een nieuw principe". Volgens de memorie van toelichting (nr 191) zouden nieuwe uitgaven in geval van dringende noodzakelijkheid kunnen worden toegestaan door een speciale melding in de wet van de voorlopige kredieten zodat de prerogatieven van het Parlement gevrijwaard blijven.

Deze prerogatieven moeten echter eveneens geëerbiedigd worden ten aanzien van de uitgaven van dezelfde aard als die waartoe de begroting van het vorige jaar machtiging had verleend.

.../...

De memorie van toelichting (nr 39) zegt, dat de praktijk der voorlopige kredieten "te betreuren valt en dat het passend zou zijn het aantal en de omvang ervan te verminderen".

Artikel 40 zal inderdaad het beroep op voorlopige kredieten verminderen. Dit resultaat wordt echter niet bereikt door volle kredieten tijdig goed te keuren, maar door aan de uitvoerende macht een permanente begrotingsmachtiging toe te kennen.

De nieuwe organieke regeling verschilt op twee punten van het systeem der voorlopige twaalfden :

a. zij geldt niet voor enkele twaalfden maar voor de kredieten in hun geheel;

b. zij eist geen speciale goedkeuring vanwege het Parlement aangezien deze eens voor altijd wordt gegeven.

In het beginsel van de algemeenheid der begroting en in het karakter van machtiging dat aan de goedkeuring van de begroting is verbonden, wordt gewoonlijk ook de regel gezien, dat geen enkele betaling mag plaatshebben vóór de goedkeuring van een krediet waarop deze betaling kan worden aangerekend.

Deze regel wordt in herinnering gebracht in artikel 17, eerste lid, van de wet van 1846, dat in het ontwerp behouden blijft, als volgt :

"De Minister van Financiën staat de betaling van een ordonnantie niet toe dan wanneer daar tegenover een door de wet geopend krediet staat".

.../...

Men kan moeilijk aannemen dat kredieten die in een ontwerpbegroting staan, zonder een bijzondere stemming, in de Wetgevende Kamers uitgebracht met kennis van zaken, een "door de wet geopend krediet" kunnen worden.

Artikel 40 van het ontwerp zou dus neerkomen op een afwijking van artikel 17, eerste lid, van de wet van 15 mei 1846. Zodanige afwijking is echter niet vrij van kritiek, inzover artikel 17, § 1, de uitdrukking is van de beginselen van algemeenheid der begroting en van de begrotingsmachtiging welke tot uiting komen in artikel 115 van de Grondwet, namelijk in de eis dat alle ontvangsten en uitgaven van het Rijk op de begroting moeten worden gebracht, welke begroting door een jaarlijkse goedkeuring vanwege de Wetgevende Kamers tot stand wordt gebracht.

In dit opzicht kan zelfs een organieke wet een ontwerp-begroting niet met een begroting gelijkstellen.

Daartegen zou men kunnen inbrengen, dat de Ministerraad in de praktijk, in geval van onvoorziene en buitengewone uitgaven, ordonnanceringen en betalingen buiten de begrotingskredieten toestaat. Artikel 24 van het ontwerp strekt er overigens toe deze procedure door de wet te regelen.

De betaling op bevel van de Ministerraad van uitgaven waarvoor geen kredieten zijn toegekend, is te

.../...

verantwoorden door redenen van dwingende noodzaak en door de zorg om de werking van de uitvoerende Staatsorganen niet onmogelijk te maken.

Deze redenen gelden echter niet wanneer men tot een normale regel ten behoeve van Staatsbedrijven wil maken, hetgeen tot nu toe een uitzonderingsprocedure was, die met waarborgen inzake openbaarheid was omringd : de mededeling aan het Parlement van de gemotiveerde beslissing waarbij het Rekenhof weigert zijn visum te verlenen (artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846).

\+

\+ \+

De memorie van toelichting (nr 191) vermeldt dat artikel 40 van het ontwerp gelijkt op artikel 4 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut. Deze gelijkenis brengt hier echter geen oplossing, want Staatsdiensten die zich naar de grondwettelijke begrotingsregelen moeten gedragen, kunnen niet op dezelfde voet worden geplaatst als instellingen van openbaar nut die los staan van de rechtspersoonlijkheid van de Staat, waarmede de Grondwet zich niet inlaat en die tot in 1954 geen begroting moesten indienen en evenmin voor hun uitgaven een machtiging behoefden. De wet van 1954, op dit gebied een nieuwigheid, heeft dus begrijpelijkerwijze voor deze instellingen vrij soepele regelen kunnen uitvaardigen.

.../...

Al deze overwegingen wettigen de conclusie, dat artikel 40 van het ontwerp dient te vervallen. Voor Staatsbedrijven wier begroting niet vóór 1 januari kon worden goedgekeurd, zal, evenals voor de diensten van algemeen bestuur van de Staat, een buitengewone machtiging aan het Parlement moeten worden gevraagd om voorlopig een gedeelte van de aangevraagde kredieten te mogen gebruiken.

Artikel 41.

Dit artikel stelt twee vraagstukken : een in verband met de overschrijding van kredieten en een in verband met de overdracht van kredieten.

I.

Sedert 1830 bevatten sommige hoofdstukken van de begroting niet-limitatieve kredieten.

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 19 februari 1848 bepaalde, in hoever van niet-limitatieve kredieten gebruik kan worden gemaakt. Dit artikel luidde als volgt :

"Voor de kredieten ten opzichte waarvan geen beperking in de begroting is vastgesteld, worden de boven de verleende bewilliging gedane uitgaven ter vereffening aangenomen, behoudens regularisatie door in de wet tot definitieve regeling van de begroting voor te stellen aanvullende kredieten.

.../...

"Gebruikmaking van deze vrijheid zal aan de Kamers niet worden gevraagd dan voor dringende uitgaven die niet door Onze Ministers of hun gemachtigden werden tot stand gebracht, maar die enkel voortvloeien uit de noodzakelijke en onvermijdelijke uitvoering van de wetten en reglementen, door eenvoudige toepassing van de bestaande tarieven of grondslagen van vereffening. Aldus zijn de kredieten begrepen in de begroting van kwade posten en terugbetalingen, de ter voldoening aan de wet van 21 ventôse, jaar XII, aan de griffiers verschuldigde ontvanglonen, de evenredige ontvanglonen op de door de ontvangers gedane ontvangsten, de krachtens decreet van 18 juni 1811 verschuldigde gerechtskosten in zake straf-, correctionele en loutere politiezaken, enz. ...

"Bij afwijking van de tarieven waarvan de herziening de uitvoerende macht behoort, houden die kredieten op onbeperkt te zijn, door het feit zelf van de ingetreden wijziging, tenzij bij de wet daarover anders wordt beschikt of tenzij de tarieven verminderd zijn"(vertaling ontleend aan de Verzameling der wetten, besluiten en reglementen betreffende 's Rijks comptabiliteit, 1943).

Toentertijd was een niet-limitatief krediet uitzondering en de begroting vermeldde in een onder elk hoofdstuk herhaalde aantekening, welke kredieten dit karakter hadden (zie wet van 21 februari 1846, Pas. 1846, nr 128, blz. 94. Tableau du budget des non-valeurs, remboursements et péages pour l'exercice 1846).

.../...

Volgens artikel 38 van het ontwerp wordt dit procédé voor Staatsbedrijven in de organieke wet opgenomen, met nadruk echter op de verplichting van een speciale vermelding. Ten aanzien van de diensten van algemeen bestuur wordt echter niets gezegd. Wenst de Regering ook voor deze diensten niet-limitatieve kredieten uit te trekken, dan moet het bepaalde in artikel 38 logischerwijze worden overgebracht naar titel I van het ontwerp, dat de regelen voor de diensten van algemeen bestuur bevat. Deze bepaling zou dan krachtens artikel 32, § 2, eveneens op Staatsbedrijven toepassing vinden.

Welke oplossing men ook verkiest, de ontwerpbegrotingen van Staatsbedrijven zullen dus een aantal niet-limitatieve kredieten met een speciale vermelding bevatten. Bij de lezing van die ontwerpen zal men allicht geneigd zijn te menen dat kredieten zonder enige speciale vermelding limitatieve kredieten zijn en dat geen uitgaven boven deze kredieten mogen worden gedaan : hierbij zou men echter uit het oog verliezen, dat de uitvoerende macht volgens artikel 41, tweede lid, van het ontwerp alle, op de begrotingen van Staatsbedrijven opgenomen, limitatieve kredieten kan overschrijden.

Deze mogelijkheid tot kredietoverschrijding ontneemt iedere betekenis aan het begrip akte van machtiging, dat aan de goedkeuring van het Parlement is verbonden. Bovendien komt dit in strijd met artikel 116, tweede lid, van de Grondwet, dat het Rekenhof gelast toe te zien "dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden".

.../...

Volgens artikel 41 volstaat bij overschrijding van kredieten het eensluidend advies van de Minister van Financiën of van zijn gemachtigde. Er is dus een sterk verschil met artikel 24, dat hetzelfde probleem voor de diensten van algemeen bestuur regelt en volgens hetwelk aan de volgende vier voorwaarden tegelijk moet worden voldaan :

1° spoedgeval, dit wil zeggen, volgens de memorie van toelichting (nr 152) : "uitzonderlijke, zwaarwichtige, onvoorziene en dringende omstandigheden";

2° beslissing van de Ministerraad ;

3° verplichting tot motiveren van de beslissing ;

4° verplichting tot onmiddellijke mededeling van de tekst der beslissing aan Wetgevende Kamers en Rekenhof.

De memorie van toelichting (nr 152) drukt op de noodzaak de "kredietoverschrijdingen te omringen door formaliteiten die er voor instaan dat de risico's van misbruik zullen verminderen". Men kan niet anders dan constateren, dat soortgelijke waarborgen in de tekst van artikel 41 ontbreken.

Het ontwerp stelt weliswaar een grens : overschrijdingen van limitatieve kredieten mogen "geen hogere Staatstussenkomst" tot gevolg hebben.

.../...

In die tekst is gedacht aan Staatsbedrijven die met verlies werken. Staatsbedrijven die winst opleveren, zullen dus tot het bedrag van het vermoedelijk boni alle overschrijdingen kunnen verrichten. Dit boni staat echter als ontvangst op de Rijksmiddelenbegroting (artikel 55). De Regering kan dus de Staatskas verarmen zonder bijzondere machtiging van het Parlement.

Ook de beslissingen van het Parlement kunnen hierdoor dode letter blijven. Een vermindering van kredieten waartoe het bij amendement besloten heeft, zou immers voor de Minister geen hinderpaal zijn om de aanvankelijk in het vooruitzicht gestelde uitgave toch te doen, aangezien kredietoverschrijding mogelijk is voor Staatsbedrijven die met winst werken.

II.

Krachtens artikel 41 van het ontwerp wordt overschrijving van kredieten met betrekking tot gewone verrichtingen (eerste lid) of met betrekking tot vermogensverrichtingen (tweede lid) mogelijk.

Artikel 41, eerste lid, is in zulke algemene bewoordingen gesteld, dat het, letterlijk opgevat, de Ministers zou toestaan kredieten van de begroting van een Staatsbedrijf over te schrijven op de begroting van een ander; het is echter duidelijk dat de Regering het niet zo bedoelt.

.../...

Gaat men uit van een opvatting van beperkte specialiteit, dan kunnen de gewone verrichtingen van Staatsbedrijven worden beschouwd als één enkel artikel, behoudens bijzondere vermelding in de onderverdelingen of andersluidende aanwijzingen vanwege de Wetgevende Kamers. Het Rekenhof zal aldus, zonder van artikel 116 van de Grondwet af te wijken, interne overschrijvingen met betrekking tot gewone verrichtingen kunnen aanvaarden.

Met de mogelijkheid van overschrijving van kredieten voor "vermogensverrichtingen" op grond van artikel 41, tweede lid, staat de zaak niet zo eenvoudig. Doorgaans worden deze kredieten met een duidelijke aanwijzing van hun bestemming goedgekeurd, zodat geen ruimte meer wordt gelaten voor de in het ontwerp bepaalde overschrijvingen.

Door deze hinderpaal weg te nemen, kan artikel 41, tweede lid, allicht tot misbruik leiden: zo is het bij voorbeeld niet geheel onverschillig dat een krédiet of een gedeelte van het krédiet bestemd voor de bouw van een paketboot voor de lijn Oostende-Dover gebruikt wordt voor de oprichting van een bestuursgebouw in de haven.

.../...

De memorie van toelichting verantwoordt artikel 41 door zijn gelijkenis met artikel 5 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut. Zoals hierboven gezegd, mag deze gelijkstelling niet op het begrotingsvlak worden doorgezet. Het toekennen van een van de Staat onderscheiden rechtspersoonlijkheid aan sommige Staatsdiensten is herhaaldelijk gemotiveerd door de noodzaak ze te ontslaan van de toepassing der grondwettelijke regelen inzake begroting en rekeningen.

Van gelijkenis kan hier dus moeilijk worden gesproken, want het verschil in regeling is opzettelijk gewild, om andere beginselen inzake openbare comptabiliteit te kunnen toepassen.

Het tweede lid van artikel 41 van het ontwerp dient dus te vervallen.

Artikel 66.

Dit artikel maakt de Koning bevoegd tot het vaststellen van de begrotingsregelen voor diensten waarvan het beheer krachtens een bijzondere wet zal worden gescheiden van de diensten van algemeen bestuur. Men verlieze echter niet uit het oog, dat de Koning hierbij rekening zal moeten houden met de Grondwet en de wetten betreffende de openbare comptabiliteit : goedkeuring van begrotingen en rekeningen door het Parlement; zowel goedgekeurde kredieten als ontvangsten vormen een plafond voor de uitgaven ; beperking in de tijd van de toegestane overdrachten.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 6.

Artikel 5 van het ontwerp stelt, dat "de kredieten voor uitgaven de sommen beogen die de Staat zal verschuldigd zijn wegens verplichtingen ontstaan te zijnen laste tijdens het begrotingsjaar". Door de verbintenis op het tijdstip van haar ontstaan in aanmerking te nemen, gaat men dus uit van een tijdstip waarop de verbintenis tot het betalen van een uitgave nog niet volkomen en de schuld van de Staat nog niet opeisbaar is.

Schulden zullen eerst opeisbaar worden nadat de door de Staat te verwachten prestatie is verricht, hetgeen normaal binnen hetzelfde begrotingsjaar plaats heeft maar ook eerst later kan gebeuren. In dit laatste geval worden de vastgelegde kredieten overeenkomstig artikel 17 overgedragen en worden de na de sluiting van het begrotingsjaar gedane betalingen op de overgedragen kredieten aangerekend.

Artikel 6 wil van dit systeem afwijken voor schulden die het gevolg zijn van verbintenissen met een permanent karakter, of waarvan het ontstaan in de tijd moeilijk kan worden vastgesteld namelijk door de uitgavekredieten te beperken tot de bedragen welke tijdens het bedoelde jaar opeisbaar zijn. Voor deze verbintenissen worden dus aan het einde van het jaar geen kredieten overgedragen om te voorzien in de betaling van op dat tijdstip nog niet opeisbare schulden.

.../...

Hoewel artikel 6 begint met de woorden : "In afwijking van artikel 5", blijft de restrictieve bedoeling van deze bepaling in de schaduw ; de memorie van toelichting is in dit opzicht heel wat duidelijker. Voorts roept dit artikel een vermoeden in het leven, dat de duidelijkheid van de regel schaadt.

De Raad van State stelt derhalve de volgende lezing voor :

"Artikel 6.-

In afwijking van artikel 5 worden als kredieten voor uitgaven opgenomen de sommen welke tijdens het begrotingsjaar van de Staat opvorderbaar zullen worden, wanneer de verbintenissen het gevolg zijn van :

1° de uitvoering tijdens hetzelfde jaar van wets- of reglementsbepalingen ;

2° de uitvoering van contracten voor verhuring van goederen of diensten ;

3° prestaties van advocaten, pleitbezorgers of deskundigen, voor zover daarvoor honoraria, kosten en uitschotten moeten worden betaald".

\+

\+ +

.../...

Artikel 14.

De Franse tekst van dit artikel begint met de woorden : "Sont seuls imputés ... en recettes : ..."

"Imputés, imputation" betekent een bedrag van een ander aftrekken. Het begrip past dus goed voor uitgaven, want het bedrag ervan wordt van de overeenkomstige kredieten afgetrokken; het past minder voor ontvangsten, want deze kunnen geen overeenkomstige vermindering betekenen van ontvangsten die de Staat nog gerechtigd is te verkrijgen. Het in de begroting opgegeven bedrag der vermoedelijke ontvangsten kan uiteraard niet limitatief zijn.

Artikel 14, Franse tekst, zou de term "imputation" alleen voor uitgaven moeten gebruiken. Voor het Nederlands kan dan worden aanbevolen :

"In de begroting van de diensten van algemeen bestuur van de Staat voor een bepaald jaar worden alleen opgenomen :

1° om als ontvangst te worden geboekt :
de sommen ...

2° om als uitgave te worden aangerekend :

a) de sommen ...

b) het bedrag ...".

Dezelfde opmerking kan voor de artikelen 26 en 35 worden herhaald.

.../...

Artikel 15.

Volgens dit artikel van het ontwerp wordt een comptabiliteit gehouden van de schuldvorderingen van de Staat, welke "vastgestelde rechten" worden genoemd.

Het derde lid van dit artikel zegt dat, wanneer het gaat om contracten van verhuring van goederen of diensten dan wel om voorschotten of leningen, alleen de opeisbare betalingen als schuldvordering op de rekening van uitvoering van de begroting worden aangerekend. De rekening zal dus geen melding maken van nog niet opeisbare schuldvorderingen en van verjaarde vorderingen.

Aan de andere kant zullen de "vastgestelde" belastingsschuldvorderingen "ongeacht het jaar van oorsprong" overgedragen worden (artikel 15, tweede lid). Daar de beperking van het derde lid hier niet wordt herhaald, blijven de nog niet opeisbare belastingsschuldvorderingen in de massa van de vastgestelde belastingrechten. Dit kan echter geen merkelijke invloed op de rekening hebben, aangezien deze schuldvorderingen doorgaans dadelijk na hun inkohiering of binnen korte termijn opeisbaar worden.

Het ontwerp maakt echter evenmin een uitzondering voor de verjaarde belastingsschuldvorderingen : de memorie van toelichting verklaart gewoon, dat de vastgestelde rechten "zonder meer van jaar tot jaar overgedragen worden".

.../...

De tekst van artikel 15 blijkt dus ofwel te algemeen in zover hij niets zegt over verjaarde belastingsschuldvorderingen, ofwel onvoldoende inzover hij geen beperkingen stelt op de herhaling van de jaarlijkse overdracht.

Artikel 18.

Paragraaf 2 van dit artikel zegt onder meer :

"De naar het volgend jaar overgedragen niet-gesplitste kredieten worden opgenomen onder de overeenstemmende rubriek van de begroting van dit jaar; ze vormen een afzonderlijke onderverdeling".

Deze tekst schijnt erop te wijzen dat overgedragen kredieten vermeld worden in de aan het Parlement voorgelegde begrotingsdocumenten. Dit is echter vanzelfsprekend uitgesloten, want de ontwerp-begroting wordt volgens artikel 9 uiterlijk de 30e september vóór de opening van het begrotingsjaar in het Parlement uitgedeeld, terwijl het koninklijk besluit tot vaststelling van het bedrag van de overdrachten volgens de artikelen 16 en 18, § 1, eerst in de daaropvolgende maand februari wordt bekendgemaakt.

Artikel 18, § 2, moet dus duidelijker worden gesteld en wel als volgt :

"§ 2. Niet-gesplitste kredieten die naar het volgend jaar zijn overgedragen, worden gevoegd bij de daarmede overeenstemmende kredieten van de begroting

.../...

van genoemd jaar ; zij kunnen niet worden gebruikt dan voor uitgaven veroorzaakt door verbintenissen, die ontstaan zijn tijdens het jaar met hetzelfde jaartal als dat van de oorspronkelijke begroting.

Niet-gesplitste kredieten mogen slechts eenmaal worden overgedragen".

In § 3 van hetzelfde artikel vervange men in de Franse tekst de woorden : "rattachés et ajoutés" door : "réunis".

Artikel 22.

Volgens het tweede lid van dit artikel kan de Koning "de contracten en overeenkomsten evenals de besluiten tot toekenning van toelagen, waarvan het bedrag de door hem bepaalde som niet overschrijdt, vrijstellen van het voorafgaand visum van de controleur der vastleggingen".

Daar de Regering de bedoeling heeft verschillende maximums naar gelang van de aard van de contracten en overeenkomsten vast te stellen, schrijve men het woord "som" in het meervoud.

.../...

Artikel 28.

Men zegge uitdrukkelijk dat het ontwerp van wet houdende eindrekening van begroting door de Minister van Financiën bij de Wetgevende Kamers moet worden ingediend.

Artikel 30.

Dit artikel handelt over terugbetalingen "van belastingen en van ermee gelijkgestelde taxes".

De Grondwet kent in titel IV "De financiën" alleen belastingen. In een wet die vooral grondwettelijke regelen ter uitvoering legt, blijve men in overeenstemming met deze terminologie en vermijde men woorden als "ermede gelijkgestelde taxes",die overigens niet aan een rechtsbegrip beantwoorden.

Artikelen 35 en 36.

Volgens artikel 35, tweede lid, worden de ontvangsten,met uitzondering van die wegens levering van goederen of diensten, aangerekend op de begroting van het jaar waarin de rechten van de Staat konden vastgesteld worden.

Men ziet niet in, waarom deze volzin een potestatieve voorwaarde bevat, die de indruk geeft dat de Staat moeilijkheden ondervindt om de hem verschuldigde rechten vast te stellen.

.../...

De Raad van State stelt dus voor te lezen : "... op de begroting van het jaar waarin de rechten ten gunste van de Staat zijn vastgesteld".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 36.

Artikelen 39 en volgende.

In titel II spreekt de Franse tekst van het ontwerp vanaf artikel 39 van de Minister of het Ministerie "dont les entreprises d'Etat relèvent". Het werkwoord "relever" wordt hier gebruikt naar analogie van de wet van 16 maart 1954.

Hierbij moge nochtans worden opgemerkt, dat een Staatsdienst waaraan men de benaming bedrijf geeft zonder hem een volledige zelfstandigheid en een eigen rechtspersoonlijkheid te verlenen, veel sterker onder ministerieel gezag staat dan een instelling van openbaar nut waarover de Staat slechts toezicht uitoefent.

Het werkwoord "relever" heeft een te zwakke betekenis om de ondergeschikte positie van Staatsbedrijven ten opzichte van de hogere bestuursoverheid te kenmerken. Men gebruikte hier de volgende formules: "entreprises soumises à l'autorité du Ministre du ..." en "le Ministre qui a autorité sur les entreprises d'Etat".

.../...

Artikelen 51 en volgende.

De artikelen 51 en volgende willen bereiken, dat Staatsbedrijven een comptabiliteit houden, waarin de werkelijke exploitatieresultaten aan het licht komen en een berekening van de kostprijs van de diensten mogelijk is.

Volgens de memorie van toelichting (nr 207) "wordt er naar gestreefd om het beheer der Staatsbedrijven, in de mate van het mogelijke, gelijk te stellen met die van de particuliere bedrijven".

Hoe dan ook, de vergelijking kan slechts een benaderend beeld geven want, aan de ene kant, moeten Staatsbedrijven vaak sommige lasten dragen, bijvoorbeeld de verplichting een niet-renderende openbare dienst te verzekeren, aan de andere kant zijn zij dikwijls van belasting vrijgesteld.

Artikel 58.

Volgens dit artikel kunnen de Ministers gemachtigd worden, sommige overeenkomsten voor lange termijn te sluiten. De tekst zegt niet, dat de Ministers dadelijk daartoe gemachtigd zijn, maar dat zij daartoe gemachtigd kunnen worden.

.../....

De vraag wordt dus, welke overheid die machtiging zal verlenen. Volgens aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, zou een bijzondere bepaling van de begrotingswet daarin voorzien.

Het begin van artikel 58 ware dus als volgt te lezen :

"Een bijzondere bepaling van de begroting kan de Ministers ertoe machtigen, ten behoeve van Staatsbedrijven ...".

Artikel 60.

Deze bepaling strekt er niet toe, het reeds bij de wet van 13 juli 1930 gewijzigde artikel 22, 1°, van de wet van 15 mei 1846 uitdrukkelijk te wijzigen, maar wel het ook op Staatsbedrijven toepasselijk te verklaren. Zonder de tekst waarnaar verwezen wordt, is deze bepaling niet te begrijpen.

De Raad van State stelt een directer redactie voor als volgt :

"In afwijking van artikel 22, 1°, van de wet van 15 mei 1846 kunnen Staatsbedrijven onderhandse overeenkomsten sluiten voor leveringen, transporten en werken, waaraan een uitgave van ten hoogste 500.000 frank is verbonden, of, indien het voor vijf jaar gesloten overeenkomsten betreft, waaraan een jaarlijkse uitgave van ten hoogste 150.000 frank is verbonden".

.../...

Artikel 61.

Het tweede lid van dit artikel zegt :

"De organen belast met het instellen der vorderingen (tot invordering ten behoeve van Staatsbedrijven) worden door de Koning aangeduid".

Volgens de Raad van State heeft die regel maar nut voor zover hij de bevoegdheid wil verlenen aan ambtenaren die dwangbevelen voor schuldvorderingen van Staatsbedrijven executoir zullen verklaren. De tekst zou hierin duidelijker moeten zijn. De volgende lezing wordt aanbevolen :

"De Koning wijst de ambtenaren aan, die gelast worden de dwangbevelen op te maken, te viseren en executoir te verklaren".

Artikel 78.

Volgens de eerste paragraaf "zijn sommige artikelen van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit niet meer van toepassing op de door artikel 1 bedoelde diensten". Deze formule is boven een opheffingsformule verkozen om de toepassing van de bepalingen, welke artikel 53 van de wet van 1846 op de comptabiliteit der provinciën toepasselijk verklaart, onaangeroerd te laten.

Onder de in paragraaf 1 genoemde artikelen zijn er echter die alleen op Staatsdiensten, en niet op de provincies toepassing vinden. Als zij voor Staatsdiensten buiten toepassing geraken, is het niet duidelijk waarom zij nog zouden blijven bestaan, hetgeen overigens de aangekondigde coördinatie voor moeilijkheden zou plaatsen.

.../...

Men zou deze artikelen dus moeten opheffen samen met enkele vervallen overgangsbepalingen van dezelfde wet, met name de artikelen 54, 56, 57 en 58.

\+

\+ +

Paragraaf 2 strekt ondermeer tot opheffing van artikel 9, laatste lid, van de wet van 20 juli 1921. Dit artikel nu diende alleen om een artikel 9bis in de wet van 29 oktober 1846 in te voegen. Men verwijze dus naar deze laatste wet.

\+

\+ +

Onder de opgeheven of niet meer op de Staat toepasselijke bepalingen, zijn er een aantal teksten, waarvan de inhoud niet in de bij het ontwerp gevoegde tabel is opgenomen. Teksten die zullen verdwijnen, zijn onder meer :

1° de beschrijving van de rekening der begroting en van de rekeningen van de verschillende openbare en bijzondere diensten (artikel 43, tweede lid, 1° en 3°, van de wet van 15 mei 1846) ;

2° de beschrijving van de algemene tabel en van de vermeldingen betreffende de rekeningen van de Ministers (artikel 45 van de wet van 15 mei 1846) ;

.../...

3° de beschrijving van de rekening, welke ieder rekenplichtige aan het Rekenhof moet overleggen (artikel 49, tweede en derde lid, van de wet van 15 mei 1846) ;

4° de mogelijkheid voor rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven om een proces-verbaal aan het Rekenhof toe te zenden, wanneer zij in hun verificatie worden belemmerd (artikel 2, vierde lid, van de wet van 20 juli 1921) ;

5° de machtiging van de Koning om de boekhouding der vastgelegde uitgaven te regelen (artikel 4 van de wet van 20 juli 1921) ;

6° het verslag van het Rekenhof, dat gevoegd wordt bij elke aanvraag om bijkredieten (artikel 9bis, in de wet van 29 oktober 1846 ingevoegd door de wet van 20 juli 1921).

Indien de Regering deze bepalingen wenst op te heffen, kan artikel 78 als volgt worden gelezen :

"Artikel 78.-

§ 1. Op de in artikel 1 bedoelde Staatsdiensten zijn niet meer van toepassing de artikelen 2, 24, 26, 28, 30 tot 32, 42 tot 45, 48, 1°, en 49 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit.

§ 2. Opgeheven worden :

1° artikel 1, eerste en tweede lid, artikel 16, eerste en tweede lid, de artikelen 25, 29, 33, 47, 54, 56, 57 en 59 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit;

.../...

2° artikel 9bis, vierde lid, van de wet van 29 oktober 1846 betreffende de inrichting van het Rekenhof, in die wet ingevoegd door de wet van 20 juli 1921;

3° artikel 1, artikel 2, eerste tot vierde lid en vijfde lid, eerste volzin, en artikel 5, van de wet van 20 juli 1921 tot instelling van de comptabiliteit der vastgelegde uitgaven".

Artikel 79.

Dit artikel bepaalt dat de Koning de wetsbepalingen betreffende de Rijkscomptabiliteit zal coördineren.

De Raad van State merkt op dat deze coördinatie ook bepalingen zal moeten bevatten, die afgekondigd zijn vóór de wet van 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamse taal in de officiële bekendmakingen. Daarom ware het raadzaam, van die bepalingen een officiële Nederlandse tekst op te stellen, hetzij vooraf door een wet, hetzij door de Koning bevoegd te verklaren dit in de coördinatie zelf te doen, eventueel onder bekrachtiging door een wet.

Zo zou men vermijden dat de aangekondigde coördinatie Nederlandse teksten zou bevatten die voor een deel rechtsgeldig zijn, voor een ander deel slechts de waarde van vertalingen hebben.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
P. ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,
(s.) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,
(s.) J. SUETENS.