

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 des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 7 juillet 1966, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant la date de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat", a donné le 27 juillet 1966 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 7e juli 1966 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit", heeft de 27e juli 1966 het volgend advies gegeven :

Intervenant après l'article 8 de l'arrêté royal du 29 avril 1964 , le projet d'arrêté royal tend à mettre en vigueur une partie des dispositions de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, conformément aux pouvoirs conférés au Roi par l'article 81 de cette loi.

Certaines de ces dispositions ne sont cependant mises en vigueur que partiellement; ainsi, force obligatoire est donnée au principe contenu à l'article 3, alinéa 1er, mais la restriction formulée à l'alinéa 2 de ce même article n'est pas, quant à présent, mise en vigueur.

Si ce procédé se justifie pour des raisons dont le Gouvernement est juge, il ne pourrait cependant, avoir pour but ni pour conséquence, de retarder indéfiniment l'entrée en vigueur complète de ces dispositions.

Le projet d'arrêté royal soulève les observations suivantes :

PREAMBULE.

A l'alinéa 2 du préambule, il convient d'écrire :

"Vu l'arrêté royal du 1er juillet 1964, fixant ..., modifié par l'arrêté royal du 10 janvier 1966, notamment l'article 11;".

L'alinéa 3 du préambule vise l'arrêté royal du 29 avril 1964, qui a mis en vigueur les articles 64, alinéa 2, 68, alinéa 2, et 72 de la loi. Cet arrêté royal ne constitue pas le fondement légal du projet. On n'y fait pas de référence. Dès lors, l'alinéa 3 du préambule peut être omis sans inconvénient.

Article 1er.

Cet article remplace l'article 11 de l'arrêté royal du 1er juillet 1964.

Dans son texte originel, cet article 11 prévoyait l'entrée en vigueur au 1er janvier 1966, des articles 14 à 20 et 28 de la loi du 28 juin 1963 ainsi que de l'arrêté royal d'exécution du 1er juillet 1964. Il a été modifié par l'arrêté royal du 10 janvier 1966 qui a fixé à une date ultérieure et indéterminée l'entrée en vigueur de ces mêmes articles. Ce dernier arrêté publié au Moniteur belge du 20 janvier 1966 rétroagit au 1er janvier 1966.

Dans la rigueur des principes, l'arrêté royal du 10 janvier 1966 ne pouvait valablement ni rapporter ni suspendre les articles de la loi du 28 juin 1963 qui étaient effectivement en vigueur depuis le 1er janvier 1966. En effet, l'article 67 de la Constitution interdit expressément au Roi de suspendre les lois elles-mêmes et de dispenser de leur exécution.

Il est vrai que dans l'exposé général précédant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1966, daté du 17 novembre 1965, (D.P.Chambre, session 1965-1966, n° 4 pp. 62 et 63) le Gouvernement déclarait se trouver "dans la nécessité de différer l'application de la réforme" de la comptabilité publique et de la présentation des budgets et annonçait : "Un arrêté royal suspendant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 1er juillet 1964 prémentionné interviendra en temps utile".

Ne pourrait-on prétendre dès lors que le législateur, en votant les budgets de l'exercice 1966, dans la forme où ils lui ont été présentés, a permis la suspension de la loi du 28 juin 1963 et a, en quelque sorte, validé l'arrêté royal du 10 janvier 1966 ?

A supposer que le législateur puisse autoriser ou valider implicitement un acte du pouvoir exécutif, il ne paraît pas qu'il ait eu cette volonté en l'occurrence : l'arrêté royal annoncé par le Gouvernement dans son exposé général du budget pour 1966 n'est pas intervenu en temps utile; au surplus, il n'existe aucun texte législatif ultérieur qui fasse référence à cet arrêté royal.

Dès lors l'intervention du législateur est requise pour que soit rapportée, valablement, l'entrée en vigueur des articles 14 à 20 et 28 de la loi du 28 juin 1963.

Article 2.

Cet article met en vigueur l'article 66 sauf à l'égard des opérations patrimoniales et l'article 69, à l'exception de son alinéa 3. 2°.

La comptabilité patrimoniale fait l'objet du chapitre V du titre Ier de la loi du 28 juin 1963. Le Gouvernement n'entend pas mettre actuellement en vigueur ce chapitre. Il en a le droit en vertu de l'article 81 de la loi.

.../...

Par voie de conséquence, on doit admettre que le Roi peut restreindre la portée des dispositions communes qui s'appliquent à la fois aux comptes budgétaires, patrimoniaux ou de trésorerie.

Par identité de motif, il conviendrait que l'article 69, alinéa 2, ne soit mis en vigueur qu'exception faite des opérations patrimoniales comme il est prévu pour l'article 66.

Article 4.

L'exécution de l'arrêté n'étant pas une mission attribuée conjointement aux trois Ministres cités, le texte devrait être rédigé comme suit :

"Article 4.-

Notre Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, Notre Ministre des Finances et Notre Ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

Het ontwerp-koninklijk besluit, dat na artikel 8 van het koninklijk besluit van 29 april 1964 tot stand komt, strekt ertoe een aantal bepalingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit in werking te stellen, overeenkomstig de bevoegdheid welke artikel 81 van die wet aan de Koning verleent.

Sommige van die bepalingen zullen evenwel maar ten dele in werking treden ; zo verkrijgt het in artikel 3, eerste lid, neergelegde beginsel bindende kracht maar de in het tweede lid van hetzelfde artikel geformuleerde beperking wordt vooralsnog niet in werking gesteld.

Is het procédé om ter beoordeling van de Regering staande redenen verantwoord, eindeloos opschorten van de algehele inwerkingtreding van die bepalingen zou het echter noch tot doel noch ten gevolge mogen hebben.

Het ontwerp-koninklijk besluit geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

AANHEF.

Het tweede lid van de aanhef leze men aldus :

"Gelet op het koninklijk besluit van 1 juli 1964 tot vaststelling ..., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 januari 1966, inzonderheid op artikel 11;".

.../...

Het derde lid van de aanhef noemt het koninklijk besluit van 29 april 1964 dat de artikelen 64, tweede lid, 68, tweede lid, en 72 van de wet in werking heeft gesteld. Het ontwerp vindt in dat koninklijk besluit geen rechtsgrond en er wordt verder ook niet naar verwezen. Het derde lid van de aanhef kan daarom zonder bezwaar vervallen.

Artikel 1.

Dit artikel vervangt artikel 11 van het koninklijk besluit van 1 juli 1964.

De oorspronkelijke tekst van dat artikel 11 bepaalde dat op 1 januari 1966 in werking treden, de artikelen 14 tot 20 en 28 van de wet van 28 juni 1963 alsook het koninklijk uitvoeringsbesluit van 1 juli 1964. Het werd gewijzigd door het koninklijk besluit van 10 januari 1966, dat de inwerkingtreding van dezelfde artikelen op een latere, onbepaalde datum heeft vastgesteld. Dit laatste besluit is in het Belgisch Staatsblad van 20 januari 1966 bekendgemaakt en werkt terug tot 1 januari 1966.

Houdt men streng vast aan de beginselen dan kon het koninklijk besluit van 10 januari 1966 de artikelen van de wet van 28 juni 1963 die sedert 1 januari 1966 effectief in werking waren getreden, niet geldig intrekken of schorsen. Immers, artikel 67 van de Grondwet verbiedt de Koning uitdrukkelijk de wetten zelf te schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te verlenen.

.../

In de algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven voor het dienstjaar 1966, gedagtekend 17 november 1965 (Gedr.St. Kamer, zitting 1965-1966, nr 4, blz. 62 en 63) verklaarde de Regering weliswaar "genoodzaakt te zijn geweest de toepassing van de hervorming" van de Rijkscomptabiliteit en van de inkleding der begrotingen "uit te stellen" en kondigde zij aan : "Een koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding van het voornoemd besluit van 1 juli 1964 wordt geschorst, zal te gelegener tijd worden getroffen".

Kan derhalve niet worden beweerd dat de wetgever, door aan de begrotingen voor het dienstjaar 1966 in de vorm waarin zij hem zijn voorgelegd goedkeuring te hechten, schorsing van de wet van 28 juni 1963 heeft toegestaan, en het koninklijk besluit van 10 januari 1966 in zekere zin heeft gevalideerd ?

Gesteld dat de wetgever een handeling van de uitvoerende macht stilzwijgend kan toestaan of valideren, in dit geval lijkt hij het niet te hebben gewild : het door de Regering in de algemene toelichting bij de begroting voor 1966 in uitzicht gestelde koninklijk besluit is niet te gelegener tijd tot stand gekomen ; bovendien bestaat er in de latere wetgeving geen tekst die naar dat koninklijk besluit verwijst.

De inwerkingtreding van de artikelen 14 tot 20 van de wet van 28 juni 1963 kan derhalve niet buiten optreden van de wetgever op geldige wijze worden ingetro

Artikel 2.

Door dit artikel worden artikel 66, behalve wat de vermogensverrichtingen betreft, en artikel 69, behalve het derde lid, 2°, daarvan, in werking gesteld.

Aan de vermogenscomptabiliteit is hoofdstuk V van titel I van de wet van 28 juni 1963 gewijd. De Regering is niet voornemens, dat hoofdstuk nu in werking te stellen. Daar heeft zij het recht toe krachtens artikel 81 van de wet.

Er moet dus worden aangenomen, dat de Koning de draagwijdte van de bepalingen die gemeenschappelijk voor de begrotings-, de vermogens- en de thesaurierekeningen gelden, kan beperken.

Om dezelfde reden is het aangewezen, bij het in werking stellen van artikel 69, tweede lid, uitzondering te maken voor de vermogensverrichtingen, zoals met artikel 66 wordt gedaan.

Artikel 4.

De uitvoering van het besluit wordt niet aan de drie genoemde Ministers samen opgedragen. Daarom stelle men de tekst als volgt :

"Artikel 4.-

Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Onze Minister van Financiën en Onze Minister van Binnenlandse Zaken zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : L. MOUREAU,
de Heren :

J. COYETTE,
J. MASQUELIN,

J. ROLAND,

G. ARONSTEIN,

G. DE LEUZE,

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président
staatsraad, voorzitter

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) L. MOUREAU.