

- 656 / 2 - 88 / 89

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

6 JANVIER 1989

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 28 juin 1963
modifiant et complétant les lois sur la
comptabilité de l'Etat**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 20 décembre 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat", a donné le 22 décembre 1988 l'avis suivant :

Voir :

- 656 - 88 / 89 :

— N°1 : Proposition de loi de MM. Defosset, De Vlieghe, J. Michel et Van Rompuy.

- 656 / 2 - 88 / 89

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

6 JANUARI 1989

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 28 juni
1963 tot wijziging en aanvulling van
de wetten op de Rijkscomptabiliteit**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 december 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit", heeft op 22 december 1988 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 656 - 88 / 89 :

— N°1 : Wetsvoorstel van de heren Defosset, De Vlieghe, J. Michel en Van Rompuy.

Gelet op de zeer korte termijn waarin om het advies wordt gevraagd, beperkt de Raad van State zich tot de opmerkingen die hierna volgen.

A. ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het voorstel strekt tot een wijziging van een aantal artikelen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

Vanuit een juridisch oogpunt beschouwd, is de fundamenteelste hervorming die welke vervat is in artikel 4 van het voorstel, waarbij de diverse uitgavenbegrotingen van de Diensten van Algemeen Bestuur van de Staat, die van de Rijksschuld en de Dotatiën uitgezonderd, vervangen worden door een enkele algemene uitgavenbegroting die vervolgens nader zou worden ingevuld bij wege van koninklijke besluiten die vóór hun publicatie in het Belgisch Staatsblad aan de Wetgevende Kamers en het Rekenhof worden meegedeeld en waaromtrent de Wetgevende Kamers de wens kunnen uiten dat ze bij wet worden geregeld.

Een zelfde regeling zou van toepassing zijn op de op een budgetcontrole volgende aanpassing van de begrotingen (artikel 5 van het voorstel).

De eerste vraag is uiteraard of een zodanige hervorming bestaanbaar is met de grondwetsbepalingen die op de begroting en op de controle van de staatsuitgaven betrekking hebben.

De desbetreffende grondwetsbepalingen zijn weinig talrijk en vrij summier in hun regeling.

Luidens artikel 115 van de Grondwet wordt de begroting elk jaar door de Wetgevende Kamers gestemd en moeten alle staatsuitgaven op de begroting worden gebracht. De op die bepalingen steunende beginselen van eenjarigheid en algemeenheid van begroting lijken door de voorgestelde hervorming niet te worden geraakt.

Luidens artikel 116 van de Grondwet is het de taak van het Rekenhof ervoor te waken dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaats heeft. Die bepaling, welke moet gelezen worden samen met die vervat in artikel 115, eerste lid van de Grondwet, is de uitdrukking van het specialiteitsbeginsel.

Het specialiteitsbeginsel is onbetwistbaar met de controle op de staatsuitgaven verbonden. Het ligt evenwel voor de hand dat de mogelijkheid van controle en de accurateitheid van de controle afhangen van de preciesheid in de verwoording van de machtiging tot uitgave. Het specialiteitsbeginsel legt aldus een band tussen de opmaak en de stemming van de begroting - dit is de fase van de machtiging - en de latere controle op de staatsuitgaven - dit is de fase van de uitvoering die finaal in de rekeningenwet resulteert.

Wat de fase van de uitvoering betreft, lijkt de voorgestelde hervorming - de mogelijke vermindering van begrotingsposten terzijde gelaten - niet substantieel te verschillen van het alsnog gevolgde procédé waarbij het eigenlijke begrotingswetsontwerp, waarover artikelsgewijs en

over het geheel wordt gestemd, vergezeld gaat van een begrotingstabel, die in zijn geheel aan de parlementaire instemming wordt onderworpen, en een verantwoordingsprogramma waarover geen stemming plaats heeft doch waarin de geraamde uitgaven nader lijken te worden gespecificeerd en die aldus met de begrotingstabel een geheel vormt.

Vraag is evenwel of, wat de fase van de machtiging betreft, de voorgestelde hervorming aan het specialiteitsbeginsel voorbijgaat, het in het gedrang brengt of het uitholt. Op die vraag kan bezwaarlijk bij voorbaat en op een algemene wijze uitsluitel worden gegeven. Bepalend zal zijn welke gegevens - daargelaten volgens welke criteria, economische dan wel functionele - in de geplande algemene uitgavenbegroting zullen worden opgenomen en wat aan de Koning voor invulling zal worden overgelaten. In ieder geval lijkt de hervorming ertoe te kunnen leiden dat, na een splitsing van de begroting over een algemene uitgavenbegroting en invulbesluiten, het specialiteitsbeginsel, steeds wat de fase van de machtiging betreft, naar inhoud, minstens naar intensiteit anders zal moeten worden benaderd.

Het is evident dat de invulbesluiten op het stuk van de zoëven bedoelde machtiging niets kunnen toevoegen aan hetgeen in de algemene uitgavenbegroting is vastgesteld. Die invulbesluiten lijken eerder te moeten worden gezien als een verduidelijking door de Regering omtrent de aanwending van de gelden uit het globale pakket waarmee de Wetgevende Kamers hebben ingestemd. Tegelijk houden die invulbesluiten voor de Regering de verbintenis in haar uitgaven ernaar te richten.

Hier mag worden opgemerkt dat de Grondwet aan de wetgever een grote ruimte laat voor en in het organiseren van de controle op de staatsuitgaven, derhalve ook voor en in het bepalen van de preciesheid die hij in de verwoording van de uitgavenmachtiging voor de noden van de controle onontbeerlijk acht.

In die door de Grondwet gelaten ruimte kan plaats zijn voor de mogelijkheid om - waartoe de voorgestelde hervorming lijkt te neigen - de goedkeuring van het begrotingsbeleid in het algemeen, los te koppelen van de krachtens de Grondwet vereiste controle op de staatsuitgaven. Evenwel, om met het bepaalde in artikel 116 van de Grondwet bestaanbaar te blijven, mag een zodanige hervorming niet ertoe leiden dat met het voorgestelde stelsel van invulbesluiten op een de essentie rakende wijze getornd zou worden aan de uit de Grondwet afgeleide vereisten van voorafgaande machtiging tot uitgave en van effectieve controle op die uitgaven, door de Wetgevende Kamers.

Ten slotte, het is evident dat naarmate de bedoelde invulmogelijkheid wordt verruimd, de draagwijdte van de machtiging tot uitgave door de Wetgevende Kamers inhoudelijk inkrimpt, ten gevolge waarvan dezer preventieve impact op het specifieke beleid van de Regering verkleint.

II. Komt dan aan de orde de vraag naar de aard, de rechtsgrond en de rechtskracht van de koninklijke besluiten waarbij, ter invulling van de algemene uitgavenbegroting, de uitgavenbegrotingen van de diverse departementen worden vastgelegd.

Volgens de uitleg welke omtrent die koninklijke besluiten in de Toelichting is opgenomen, zouden de indieners van het voorstel deze zien als een toepassing van de delegatie welke in de artikelen 9 (nieuw) en 10 (nieuw) van de wet van 28 juni 1963 zou zijn vervat. Het zou wel gaan om een getemperde of voorwaardelijke delegatie in die zin dat de Wetgevende Kamers kunnen beslissen dat de vermeldingen welke in een koninklijk besluit zijn opgenomen of een deel ervan bij wet worden vastgesteld.

Een voorwaardelijke delegatie blijft een delegatie en houdt in dat, zoals bij delegatie zonder voorwaarde, in dit geval de wetgevende macht aan de Koning opdraagt of toestaat een deel van de haar toekomende bevoegdheid uit te oefenen. De zienswijze welke in de Toelichting tot uitdrukking wordt gebracht, zou derhalve insluiten dat de bepalingen van de artikelen 115 en 116 van de Grondwet welke op de staatsbegroting en de -uitgaven betrekking hebben, aan de wetgevende macht de mogelijkheid bieden om enige uitoefening van haar desbetreffende bevoegdheid aan de Koning over te laten of over te dragen.

Die zienswijze stuit op zeer ernstige kritiek.

Op het stuk van de uitoefening van de wetgevende functie kan de wetgevende macht, met toepassing van het bepaalde in artikel 78 van de Grondwet, aan de Koning een regelingsmacht toekennen welke ruimer is dan de verordeningssmacht waarover de Koning krachtens artikel 67 van de Grondwet beschikt om de wet uit te voeren.

In de artikelen 115 en 116 van de Grondwet gaat het evenwel niet om de uitoefening van de wetgevende functie. Het gaat fundamenteel en exclusief om de beginselen van het toezicht dat de Wetgevende Kamers, via het mechanisme van de begroting en van de controle op de staatsuitgaven, krachtens de Grondwet op de uitvoerende macht uit te oefenen hebben. De betrokken grondwetsbepalingen vormen voorzieningen die tot de essentiële regelen behoren welke de verhouding tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht vastleggen. Het zou dan ook zeer moeilijk met de opzet en de geest van die grondwetsartikelen in overeenstemming te brengen zijn dat de Wetgevende Kamers bij de uitwerking van de bedoelde basisbeginselen een deel van de organisatie van het hun door de Grondwet opgedragen toezicht aan de uitvoerende macht zouden toevertrouwen of overlaten.

De zienswijze, dat de Koning de boven omschreven invulbesluiten krachtens een Hem door de Wetgevende Kamers verleende delegatie zou vaststellen, kan derhalve, bij ontstentenis van ruimte voor zodanige delegatie, zeer bezwaarlijk worden bijgetreden.

Mocht het stelsel van de invulbesluiten worden aangehouden, dan zou het meer in overeenstemming zijn met de grondregelen van ons bestel die op de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten betrekking hebben, het vaststellen van de koninklijke besluiten te kwalificeren als de realisatie van een opschortende voorwaarde die door de Wetgevende Kamers in de organisatie van hun begrotings- en uitgaventoezicht op de uitvoerende macht aan deze wordt opgelegd, inhoudende dat zolang de invulbesluiten niet zijn vastgesteld waarbij de bestemming van de begrote gelden meer in detail wordt aangegeven - nodig voor een efficiënte controle op de staatsuitgaven - aan de in de algemene uitgavenbegroting verleende machtiging geen uitvoering kan worden gegeven. De Koning zou in die optiek de besluiten vaststellen, niet op grond van een delegatie noch ter uitvoering van een wet als bedoeld in artikel 67 van de Grondwet, doch wel op grond van de bevoegdheid die Hij als hoofd van de uitvoerende macht aan artikel 29 van de Grondwet ontleent.

In het geval dat naar het oordeel van de Wetgevende Kamers de in de invulbesluiten vermelde bestemming van gelden niet zou voldoen, kunnen deze de zaak tot zich trekken.

Die laatste zienswijze heeft het voordeel dat zij de fundamentele beginselen betreffende de onderlinge verhouding der staatsmachten, niet in het gedrang brengt.

De tekst van het voorstel dient dan wel op enkele plaatsen te worden aangepast.

Vooreerst zal uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de bedoelde besluiten niet in werking kunnen treden dan na het verloop van de termijn gedurende welke de Wetgevende Kamers de aangelegenheid tot zich kunnen trekken. Wanneer de Wetgevende Kamers de aangelegenheid tot zich hebben getrokken, vervalt het desbetreffend koninklijk besluit of het betrokken deel ervan (artikel 9 (nieuw), § 8 en § 9; artikel 10 (nieuw) § 2 en § 3, artikel 10bis, § 5). Het zou zelfs hoge aanbeveling verdienen in zoveel woorden te stellen dat tot publicatie van de koninklijke besluiten in het Belgisch Staatsblad slechts wordt overgegaan als gebleken is dat de Wetgevende Kamers omtrent hun inhoud geen bezwaar hebben.

Vervolgens zal uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de Koning de door Hem in aanvulling van de algemene uitgavenbegroting genomen besluiten, niet unilateraal kan wijzigen.

Tenslotte is het geraden de uitdrukking "De Koning stelt de begrotingen vast" te vervangen door : "De Koning legt de begrotingen vast" (artikel 9 (nieuw), §§ 6 tot 9; artikel 10bis, § 5).

De tekstopmerkingen welke verder in dit advies worden gemaakt, moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

Wat de aard van de bedoelde koninklijke besluiten betreft, zij moeten een aard worden toegemeten gelijk aan die van een begrotingswet, te weten dat zij niet het reglementair karakter bezitten als bedoeld in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

III. Zoals boven al is opgemerkt, heeft, krachtens artikel 116, tweede lid, van de Grondwet, het Rekenhof de opdracht ervoor te waken dat geen artikel wordt overschreden van de uitgaven waarvoor in de begroting door de Wetgevende Kamers overeenkomstig artikel 115, eerste lid, van de Grondwet, machtiging is gegeven.

De koninklijke besluiten waarbij de uitgavenbegrotingen van de onderscheiden departementen worden vastgelegd, zijn geen begrotingen in de zin van artikel 115 van de Grondwet omdat zij geen machtiging tot uitgaven kunnen inhouden. In de ontworpen hervorming lijken ze wel bedoeld om een efficiënte controle door het Rekenhof mogelijk te maken. De bevoegdheid van het Rekenhof hoort dan ook te worden uitgebreid, hetzij door een wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, hetzij door een artikel ad hoc in te voegen in dit ontwerp, hetzij door een jaarlijks te vernieuwen opdracht aan het Rekenhof in de algemene uitgavenbegroting zelf.

IV. In artikel 1 van het voorstel, dat artikel 2 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit wijzigt, is gesteld dat de ontvangsten en uitgaven van de Diensten van Algemeen Bestuur van de Staat "alsmede de fiscale uitgaven van elk begrotingsjaar" worden voorzien en toegelaten door jaarlijkse wetten.

Volgens de Toelichting wordt aldus, naast en samen met de bestaande begrotingen, "een begroting van de fiscale uitgaven" ingevoerd, ervan uitgaande dat de fiscale uitgaven weliswaar in de fiscale wetgeving zijn opgenomen, doch dat de raming van hun jaarlijkse financiële implicatie in geen enkel document is opgenomen (Toelichting, blz. 3).

Luidens het nieuwe artikel 4bis van de wet van 28 juni 1963 (artikel 3 van het voorstel) beogen de bedoelde fiscale uitgaven "alle aftrekken, verminderingen en uitzonderingen op het algemene stelsel van belastingheffing, ten voordele van zekere belastingplichtigen of van zekere economische, sociale of culturele activiteiten".

Bedoeld lijken te zijn alle fiscale vrijstellingen of verminderingen, die als een mindere ontvangst of als een fictieve uitgave van de Staat kunnen worden beschouwd. Volgens de Toelichting moet ook van deze posten een "raming" worden gemaakt om het economisch en sociaal beleid van de Regering op zijn waarde te kunnen toetsen.

Uit de tekst van het voorstel blijkt echter dat ook de bedoelde begroting van fiscale uitgaven als een akte van machtiging is opgezet; de fiscale uitgaven moeten volgens het voorstel immers bij jaarlijkse wetten "toegelaten" worden (zie de nieuwe artikelen 2 en 9, § 1, van de wet van 28 juni 1963).

Het is zeer de vraag of een zodanige uitdrukkelijke machtiging sluitend is en iets aan de bestaande regelen toevoegt.

Vooreerst volstaat zij niet om machtiging te verlenen om vrijstelling of vermindering van belasting toe te kennen. Overeenkomstig artikel 112, tweede lid, van de Grondwet moet daartoe rechtsgrond aanwezig zijn in een wet, welke, overeenkomstig artikel 111 van de Grondwet, jaarlijks verlengd wordt bij wege van een bepaling van de wet houdende de Rijksmiddelenbegroting (zie ook het nieuw artikel 9, § 3, van de wet van 28 juni 1963).

Vervolgens lijkt de bedoelde machtiging een overbodige regel vermits, bij het opstellen van de Rijksmiddelenbegroting, voor het bepalen van de fiscale ontvangsten van de Staat rekening wordt gehouden met de toe te kennen vrijstellingen of verminderingen van belasting; de goedkeuring van de Rijksmiddelenbegroting houdt dan ook impliciet de goedkeuring van de fiscale uitgaven in.

Mocht de wijziging bedoeld zijn als een verplichting van informatie ten gerieve van de Wetgevende Kamers, zou kunnen worden volstaan met de mededeling van een inventaris van de diverse fiscale aftrekken, vrijstellingen of verminderingen, die in de loop van het begrotingsjaar waarschijnlijk zouden toegekend worden.

Een dergelijke inventaris valt vanzelfsprekend buiten de eigenlijke begroting maar kan wel als een bijlage eraan worden toegevoegd.

De nieuwe artikelen 2 en 9, §§ 1 en 3, van de wet van 28 juni 1963 zouden dan wel in die zin moeten aangepast worden.

B. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

De bijzondere opmerkingen dienen te worden gelezen onder het voorbehoud dat in de algemene opmerking II is gemaakt en onverminderd de in die opmerking en in opmerking IV gesuggereerde tekstaanpassing.

Artikel 2.

Het nieuwe artikel 3, tweede lid, bepaalt dat "de wet begrotingsfondsen (kan) oprichten".

Uit de Toelichting kan worden afgeleid dat met "de wet" niet de begrotingswet is bedoeld. Dit moet in de tekst duidelijker tot uiting komen.

Men weet dat de begrotingsfondsen worden ingedeeld al naar de wijze waarop over de fondsen gelden kan worden beschikt. Dat wordt thans in de begrotingswet met een letterteken (A, B of C) aangeduid. Zo men de beslissing tot oprichting bij de (materiële) wetgever legt, ware het geraden ook deze erover te laten beslissen welke uitgavenregels in het bepaalde geval van toepassing zijn.

Voorts mag worden aangestipt dat dit nieuwe artikel 3, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963, artikel 24 van de wet van 15 mei 1846 op de rijkscomptabiliteit overbodig maakt althans in zover dit laatste aan de basis ligt van de huidige praktijk van de begrotingsfondsen.

Het ware goed de draagwijdte van laatstgenoemd artikel dienovereenkomstig te beperken.

Artikel 3.

Parallel met de bewoordingen van de artikelen 4 en 5 van de wet van 28 juni 1963, formuleer men artikel 4bis als volgt :

"Fiscale uitgaven omvatten alle aftrekken, verminderingen en uitzonderingen op het algemeen stelsel van belastingheffing, die gedurende het begrotingsjaar worden ingesteld ten voordele van belastingplichtigen of van economische, sociale of culturele activiteiten".

Artikel 4.

Paragraaf 1.

Blijkens het tweede lid worden de ontwerpen van begroting ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Daarmee wordt in dit voorstel van wet teruggegrepen naar de regeling van voor de grondwetsherziening van 15 oktober 1921, toen artikel 27, tweede lid, van de Grondwet bepaalde dat elke wet betreffende ontvangsten of uitgaven van de Staat eerst moest worden gestemd in de Kamer.

Men weet dat in 1921 die voorrang van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd opgeheven.

Een zelfde opmerking is van toepassing op het bepaalde in het nieuwe artikel 10bis, § 1, tweede lid (artikel 6 van het voorstel).

Paragraaf 2.

Het verdient aanbeveling in de Toelichting te verduidelijken wat precies wordt bedoeld met de twee laatste zinnen van deze paragraaf omtrent het aangeven van de richting van het begrotingsbeleid en de gevolgen van de door de Staat aangegane verplichtingen.

Paragraaf 3.

Deze paragraaf maakt artikel 3 van de wet van 15 mei 1846 op de rijkscomptabiliteit overbodig.

Dit artikel luidt als volgt :

"De ontvangsten van elk dienstjaar geschieden overeenkomstig de jaarlijkse of bijzondere wetten op 's Lands middelen".

Het verdient aanbeveling dat artikel uitdrukkelijk op te heffen.

Paragraaf 4.

De ontworpen regeling zou niet van toepassing zijn op de instellingen van openbaar nut.

Daaruit volgt onder meer dat de instellingen bedoeld in categorie A van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, waarvan de begroting, krachtens artikel 3, § 1, tweede lid, van die wet, door de Wetgevende Kamers moet worden goedgekeurd, verder onder de nu bestaande regeling zouden vallen.

Mocht dit niet de bedoeling zijn, dan moet de controlewet van 16 maart 1954 worden aangepast.

+

Deze paragraaf institutionaliseert in de wet de termen "organisatie-afdeling", waarvan een definitie wordt gegeven, en "programma", dat niet wordt gedefinieerd maar waarvan twee types worden vermeld, te weten het "bestaansmiddelenprogramma" en het "activiteitenprogramma".

Deze termen worden sinds 1986 geregeld gebruikt in de nationale begrotingen, meer bepaald in het verantwoordingsprogramma gevoegd bij de begrotingstabel. Hun inhoud lijkt wel variabel. Vraag is of het geen aanbeveling verdient ook van de tweede term een begripsomschrijving in de wet op te nemen.

+

De zinsnede "In de meeste organisatie-afdelingen zal men vinden" moet worden vervangen door een normatieve tekst.

+

Luidens het laatste lid bepaalt de algemene uitgavenbegroting zo nodig de aan de uitgaven verbonden voorwaarden en preciseert ze de aard van de facultatieve toelagen die kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning.

Dienomtrent vermeldt de Toelichting wat volgt :

"Herhaaldelijk werd reeds gewag gemaakt van "een inkrimping van het aantal begrotingsposten van $\pm$ 2800 in de huidige uitgavenbegrotingen tot $\pm$ 500 in de algemene uitgavenbegroting". Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat de voorgestelde hervorming een aantal technische problemen doet rijzen, inzonderheid wat betreft de (geringe) zogenaamde "facultatieve toelagen" die de begrotingswet als enige rechtsgrond hebben. "Het Rekenhof heeft steeds het standpunt verdedigd dat zogenaamde facultatieve toelagen de begroting als rechtsgrond hebben, zodat de individuele akten waarbij zij toegekend worden steunen op artikel 67 van de Grondwet en aldus uitvoeringsmaatregelen van de begrotingswet zijn". Dit laatste zou natuurlijk niet langer het geval zijn wanneer genoemde toelagen niet meer zouden worden vermeld in de algemene uitgavenbegroting, met andere woorden bij een veralgemening van een zogenaamd "enveloppesysteem" in de algemene uitgavenbegroting (rapport d'Alcantara, "Studiecentrum Politieke Instellingen", 1988, blz. 22 en 24).

Artikel 4 (partim) van onderhavig wetsvoorstel, zoals het artikel 9, § 4, derde lid, van de organieke wet van 1963 wijzigt, beoogt een oplossing voor voormeld probleem" (blz. 7).

De betrokken bepaling strekt aldus ertoe een rechtsgrond te verlenen aan de reglementeringen welke uitsluitend op een begrotingsartikel steunen.

Ervan uitgaande dat een begrotingswet slechts naar de vorm een wet is, derhalve zonder normatieve inhoud is, heeft het Hof van Cassatie steeds voorgehouden dat een reglement in een begrotingswet geen rechtsgrond kan vinden (zie o.m. Cass. 17 mei 1963, Pas. 1963 I, 987).

De Raad van State, afdeling wetgeving, is meer genuanceerd. Op overwegingen van redelijkheid, aanvaardt de Raad van State dat wanneer de begrotingswet tot een uitgave machtigt en de wetgever zelf in geen regeling of mogelijkheid tot regeling heeft voorzien, de Koning als hoofd van de uitvoerende macht aan artikel 29 van de Grondwet de bevoegdheid ontleent om de regelen vast te stellen die voor de aanwending van de bedoelde gelden nodig zijn. Die reglementeringsbevoegdheid is evenwel niet onbeperkt.

+

De voorgestelde bepaling innoveert op het stuk van de rechtsgrond van de mogelijk vast te stellen regelingen.

In geval van toepassing van de nieuwe bepaling verandert inderdaad de aard van de begrotingswet waarin een machtiging als in deze paragraaf bedoeld, is opgenomen : de machtiging aan de Koning om de "facultatieve toelagen" te regelen verleent aan de begrotingswet op dat punt een normatieve inhoud. Zij wordt meer dan enkel een wet naar de vorm en kan voor de latere regelingen zonder reserve doch binnen de grenzen van de delegatie als rechtsgrond worden ingeroepen.

+

Men mag aannemen dat een machtiging als in deze paragraaf bedoeld en de voorwaarden welke daarbij kunnen worden gesteld, niet zeer omvangrijk zullen zijn. In dat opzicht zal men zich ervan bewust zijn dat een dergelijk procédé van regelgeving aanleiding kan geven tot de ontwikkeling van een haast zelfstandige verordeningsmacht in hoofde van de Koning. Die kritiek geldt al ten dele voor de thans bestaande praktijk. Als voorwaarden voor het bekomen van de beschikbare gelden kan inderdaad in een ganse regeling worden voorzien. Men denke bijvoorbeeld aan de reglementering ter zake van de middenstandsopleiding, die oorspronkelijk exclusief op een begrotingsartikel steunde, alsmede aan de regelingen omtrent de verdeling der middelen bestemd voor het wetenschappelijk onderzoek (1).

.../...

-
- (1) In een advies L. 17.812/1 van 22 januari 1987 deed de Raad van State de volgende opmerking :

"Al meermaals heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, kunnen vaststellen dat met een verwijzing naar een begrotingsartikel, tot regeling van een aangelegenheid die tot het wetenschapsbeleid behoort, toepassing wordt gemaakt van de uit artikel 29 van de Grondwet afgeleide bevoegdheid van de Koning.

De Regering moet zich ervan bewust zijn dat dergelijk procédé van regelgeving geen systeem mag worden, in welk geval - de begrotingswet geen normatieve draagwijdte in de eigenlijke betekenis van het woord hebbende - het aanleiding zou geven tot de ontwikkeling van een zelfstandige verordeningsmacht in hoofde van de Koning, op een domein waar die zelfstandige verordeningsmacht niet aanwezig is.

Ter eerbiediging van de grondwettelijke verdeling der bevoegdheden is het dienvolgens sterk geraden bijvoorbeeld de essentiële regelen van het wetenschapsbeleid in een kaderwet samen te brengen ten einde de Koning in staat te stellen om, met passende rechtszekerheid, de bedoelde aangelegenheid nader te regelen".

Voorts zal men bij de praktische toepassing van die voorgestelde bepaling oog moeten hebben voor artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, dat luidt als volgt :

"De regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten mogen, naargelang van het geval, slechts worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een be-raadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid. Bij ontstentenis van dergelijke regels moeten alle toelagen en voordelen het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam".

Paragraaf 7.

Het is niet duidelijk hoe de procedures vervat in respectievelijk het eerste lid (het begrotingsbesluit wordt vastgesteld op gezamenlijk voorstel van de ordonnancerende minister en de Minister van Begroting) en het tweede lid (het begrotingsbesluit kan ook worden genomen op gezamenlijk voorstel van de Eerste Minister, de Minister van Financiën en de Minister van Begroting na overleg in de Ministerraad), zich tot elkaar verhouden.

Logischerwijze zou de bepaling van het tweede lid slechts worden toegepast bij het uitblijven van het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid : ze zou dan een sanctie vormen ten aanzien van de in gebreke blijvende ordonnancerende minister of een alternatief in de gevallen dat geen overeenstemming tussen de betrokken ministers mogelijk is.

Mocht dit de juiste interpretatie zijn, dan dient ze duidelijker te worden verwoord.

Voorts mag worden opgemerkt dat deze regeling, die een inmenging van de wetgever in de uitvoerende macht uitmaakt, ten aanzien van artikel 29 van de Grondwet, slechts aanvaardbaar is indien ze wordt gezien als een coördinatiemaatregel, opgelegd door de wet ter vrijwaring van de werkzaamheid van het nieuwe begrotingsprocédé.

Paragrafen 8 en 9.

Krachtens paragraaf 9 kan één van de Wetgevende Kamers, binnen een termijn van dertig dagen na de mededeling - met toepassing van paragraaf 8, eerste lid - van een koninklijk besluit aan de Wetgevende Kamers en aan het Rekenhof, de wens te kennen geven dat de invulling bij wet zal worden geregeld. Vanaf die dag wordt de uitvoering van het koninklijk besluit of van de aangewezen bepalingen geschorst en afhankelijk van de desbetreffende wet.

Het past hier te verwijzen naar de algemene opmerking II, met de voorstellen tot tekstaanpassing welke daar zijn gemaakt.

Artikel 6.

Paragraaf 1.

Luidens paragraaf 1, tweede lid, van het nieuwe artikel 10bis van de wet van 28 juni 1963, kunnen na verloop van de eerste periode van voorlopige kredieten nieuwe wetsontwerpen worden ingediend waarbij voorlopige kredieten worden geopend "welke in mindering komen van de algemene uitgavenbegroting voor hetzelfde begrotingsjaar".

De aangehaalde tekst komt niet voor in het eerste lid dat op de initiële wet houdende toekenning van voorlopige kredieten betrekking heeft.

Het ware beter ofwel die zinsnede te laten wegvallen in het tweede lid, ofwel het eerste lid met een gelijkaardige bepaling aan te vullen.

Voorts mag worden opgemerkt dat in de voorgestelde tekst alleen wordt gesproken van de algemene uitgavenbegroting en niet van de rijksschuldbegroting noch van die der dotatiën, alhoewel daarvoor ook voorlopige kredieten noodzakelijk kunnen zijn.

Men vervange in het eerste lid "uiterlijk op 30 november" door "niet vóór 1 december" en schrappe dan "niet" verder in de tekst.

Paragraaf 2.

In het eerste lid vervange men "toelagen" door "allocaties".

Paragraaf 5.

Men schrappe in de eerste zin "definitief" : de Wetgevende Kamers kunnen immers nog toepassing maken van de procedure vervat in het nieuwe artikel 9, § 9, van de wet van 28 juni 1963 (artikel 4 van het voorstel).

In de tweede zin vervange men "vernietigt de besluiten" door "doet de besluiten vervallen" (zie artikel 3 van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten).

+

In de ontworpen regeling van de voorlopige kredieten ontbreekt een oplossing voor de overgang van het "oude" naar het "nieuwe" systeem van begrotingsopbouw, voor het geval dat voorlopige kredieten nodig zijn voor het begrotingsjaar waarin het nieuwe systeem voor het eerst wordt toegepast.

Artikel 8.

Dit artikel strekt ertoe een nieuwe tekst vast te stellen voor artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 dat het kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad regelt.

Paragraaf 1.

Zoals de tekst is gesteld, geldt het nieuwe artikel 24 niet voor de begroting voor de dotatiën. Van die begroting wordt in de tekst althans geen melding gemaakt.

Paragraaf 2.

Uit de in het tweede lid vermelde woorden "met betrekking tot het Algemeen Bestuur van de Staat" zou moeten worden geconcludeerd, zoals aan de Raad van State is medegedeeld, dat de voorgestelde drempelregeling niet van toepassing zou zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten (2).

Volgens artikel 68 van het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St., Kamer v. Volksvert., 635/1-88/89, blz. 123), zijn de bepalingen inzake onder meer de rijks-comptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten, althans tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 47, § 2, van hetzelfde ontwerp waarbij de algemene bepalingen zullen worden vastgesteld die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof.

Vraag is - gelet op het belangrijke pakket van de middelen welke in de lopende Staatshervorming aan de Gemeenschappen en de Gewesten wordt overgedragen - of het inderdaad de bedoeling is in dit voorstel de overeenkomstige toepassing van de betrokken bepaling op de Gewesten en de Gemeenschappen voorlopig uit te sluiten. Dat zou een afwijking op artikel 68 van de bijzondere wet in ontwerp inhouden, wat niet dan met een versterkte meerderheid als bedoeld in artikel 1, vijfde lid, van de Grondwet, zou kunnen geschieden. Alles hangt natuurlijk ervan af op welk ogenblik over het thans voorliggende voorstel wordt gestemd.

- (2) Ook de Toelichting vermeldt : "Vanzelfsprekend kunnen, inzake het zogenaamde kredietoverschrijdingsrecht, voor de Executieven niet dezelfde drempels gelden als voor de ministerraad ..." (blz. 5).

Bovendien lijkt uit de woorden "met betrekking tot het Algemeen Bestuur van de Staat" te kunnen worden afgeleid dat de regeling beperkt is tot de uitgaven die boven de algemene uitgavenbegroting van het Algemeen Bestuur van de Staat worden toegelaten.

Indien die lezing de juiste is, rijst de vraag of die bepaling niet te beperkt is, met name of er ook geen melding moet worden gemaakt van de rijksschuldbegroting. In dat geval zou kunnen worden volstaan met de term "staatsuitgaven" of, algemener nog, met de enkele vermelding van de maximum bedragen.

Tenslotte mag worden opgemerkt dat er, wat de vermelde drempelbedragen betreft, een discrepantie is tussen de bedragen vermeld in de Toelichting (blz. 5) en die vermeld in de tekst van het voorstel.

Paragraaf 4.

De Raad van State heeft de draagwijdte van de woorden "overeenkomstig de gewijzigde voorschriften van de Algemene Uitgavenbegroting of de rijksschuldbegroting" niet kunnen achterhalen. Vraag is of ze iets aan de tekst toevoegen; is het antwoord negatief, dan kan die zinsnede beter worden weggelaten.

Slotopmerking.

De datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling zou moeten samenvallen met de aanvang van een begrotingsjaar. Daarom verdient het aanbeveling het voorstel met een bepaling in die zin aan te vullen.

Vu le très bref délai dans lequel son avis est demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations qui suivent.

A. OBSERVATIONS GENERALES.

I. La proposition vise à modifier certains articles de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Du point de vue juridique, la réforme la plus fondamentale est celle qui est contenue dans l'article 4 de la proposition, qui remplace les différents budgets des dépenses des Services d'Administration générale de l'Etat, à l'exception de celui de la Dette publique et des Distributions, par un unique budget général des dépenses appelé à être détaillé en suite par voie d'arrêtés royaux qui seront communiqués aux Chambres législatives et à la Cour des comptes, avant leur publication au Moniteur belge, et à propos desquels les Chambres législatives pourront exprimer le voeu que leur matière soit réglée par une loi.

Un régime analogue serait applicable à l'ajustement des budgets, consécutif à un contrôle budgétaire (article 5 de la proposition).

La première question qui se pose est évidemment celle de savoir si une réforme de cette nature est compatible avec les dispositions de la Constitution qui concernent le budget et le contrôle des dépenses de l'Etat.

Les dispositions de la Constitution relatives à ces matières sont peu nombreuses et assez sommaires dans ce qu'elles règlent.

Aux termes de l'article 115 de la Constitution, les Chambres législatives votent chaque année le budget et toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées au budget. La réforme proposée ne paraît pas toucher aux principes de l'annualité et de l'universalité du budget, fondés sur les dispositions précitées.

Aux termes de l'article 116 de la Constitution, il incombe 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. Cette disposition, qui doit être combinée avec celle de l'article 115, alinéa 1er, de la Constitution, est l'expression du principe de la spécialité.

Le principe de la spécialité est incontestablement lié au contrôle des dépenses de l'Etat. Il va cependant de soi que la possibilité du contrôle et le degré d'exactitude de celui-ci dépendent de la précision apportée à la formulation de l'autorisation de faire la dépense. Le principe de la spécialité établit ainsi un lien entre l'élaboration et le vote du budget - c-à-d. la phase de l'autorisation - et le contrôle subséquent des dépenses de l'Etat, c-à-d. la phase de l'exécution, qui aboutit finalement à la loi des comptes.

Quant à la phase de l'exécution, la réforme proposée - mise à part la diminution éventuelle des postes budgétaires - ne paraît pas se distinguer substantiellement du procédé suivi jusqu'à présent, et selon lequel le projet de la loi budgétaire proprement dite, qui fait l'objet d'un vote article par article et d'un vote sur l'ensemble, est accompagné d'un tableau budgétaire, soumis dans son entier à l'assentiment du Parlement, et d'un programme justificatif, qui ne fait pas l'objet d'un vote, mais dans lequel les dépenses évaluées paraissent mieux spécifiées et qui forme, dès lors, un tout avec le tableau budgétaire.

Il s'agit toutefois de savoir si, en ce qui concerne la phase de l'autorisation, la réforme proposée ignore le principe de la spécialité ou si elle le compromet ou le vide de sa substance. Il est difficile de répondre à cette question a priori et d'une manière générale. Seront déterminants, à cet égard, d'une part, les éléments qui seront repris - indépendamment des critères adoptés, qu'ils soient économiques ou fonctionnels - au budget général des dépenses projeté et, d'autre part, les éléments qu'on laissera au Roi le soin de compléter. En tout état de cause, la réforme paraît pouvoir conduire à ce que, après la scission du budget en un budget général des dépenses et en une série d'arrêtés de concrétisation, le principe de la spécialité devra, toujours en ce qui concerne la phase de l'autorisation, faire l'objet d'une approche différente, sinon du point de vue de son contenu, au moins du point de vue de son intensité.

Il est évident que les arrêtés de concrétisation ne peuvent rien ajouter, en ce qui concerne l'autorisation susvisée, à ce qui a été fixé au budget général des dépenses. Ces arrêtés de concrétisation paraissent devoir être

conçus plutôt comme une précision apportée par le Gouvernement quant à l'affectation des fonds de l'enveloppe globale qui a obtenu l'assentiment des Chambres législatives. Ces arrêtés de concrétisation impliquent en même temps l'engagement, pour le Gouvernement, d'y conformer ses dépenses.

A ce sujet, il peut être remarqué que la Constitution laisse au législateur une latitude considérable pour et dans l'organisation du contrôle des dépenses de l'Etat et, partant, pour et dans la détermination du degré de précision qu'il estime indispensable, pour les besoins du contrôle, d'apporter à la formulation de l'autorisation de dépenses.

Au sein de la marge ainsi laissée par la Constitution il peut y avoir place pour la possibilité - vers laquelle la réforme proposée paraît tendre - de dissocier l'approbation de la politique budgétaire en général et le contrôle des dépenses de l'Etat, requis en vertu de la Constitution. Toutefois, pour qu'elle reste compatible avec les dispositions de l'article 116 de la Constitution, une telle réforme ne peut conduire à ce que le système proposé d'arrêtés de concrétisation porte atteinte à l'essence même des exigences, déduites de la Constitution, de l'autorisation préalable de dépenses et du contrôle effectif de celles-ci par les Chambres législatives.

Enfin, il va sans dire qu'au fur et à mesure qu'est élargie la possibilité susvisée de compléter, on verra se rétrécir, du point de vue de son contenu, la portée de l'autorisation de dépenses donnée par les Chambres législatives, à la suite de quoi l'impact préventif de celles-ci sur la politique spécifique du Gouvernement ira s'amenuisant.

II. Se pose ensuite la question de la nature, du fondement légal et de la force juridique des arrêtés royaux qui, concrétisant le budget général des dépenses, fixent le budget des dépenses des différents départements.

Selon les explications que les développements de la proposition fournissent au sujet de ces arrêtés royaux, les auteurs de la proposition conçoivent ceux-ci comme une application de la délégation qui serait contenue dans les articles 9 (nouveau) et 10 (nouveau) de la loi du 28 juin 1963. Il s'agirait toutefois d'une délégation tempérée ou conditionnelle en ce sens que les Chambres législatives pourraient décider que les mentions ou une partie de celles-ci qui figurent dans un arrêté royal soient fixées par une loi.

Une délégation même conditionnelle n'en reste pas moins une délégation et implique, comme la délégation inconditionnelle, qu'en l'occurrence le pouvoir législatif charge le Roi ou permet au Roi d'exercer une partie du pouvoir qui revient au législateur. Le point de vue traduit dans les développements de la proposition supposerait dès lors que les dispositions des articles 115 et 116 de la Constitution relatives au budget et aux dépenses de l'Etat offrent au pouvoir législatif la possibilité de laisser ou de transférer au Roi quelque exercice de sa compétence y afférente.

Ce point de vue est fort critiquable.

En ce qui concerne l'exercice de la fonction législative, le législateur, en application de la disposition de l'article 78 de la Constitution, peut attribuer au Roi un pouvoir normatif plus large que le pouvoir réglementaire dont le Roi dispose, en vertu de l'article 67 de la Constitution, pour exécuter la loi.

Les articles 115 et 116 de la Constitution ne visent toutefois pas l'exercice de la fonction législative. Il s'agit fondamentalement et exclusivement des principes régissant la surveillance qu'il appartient aux Chambres législatives, en vertu de la Constitution, d'exercer à l'égard du pouvoir exécutif par le mécanisme du budget et du contrôle des dépenses de l'Etat. Les dispositions constitutionnelles visées relèvent des règles essentielles qui consacrent les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Aussi serait-il difficilement conciliable avec l'économie et avec l'esprit de ces articles de la Constitution qu'en mettant en oeuvre les principes de base visés, les Chambres législatives confient ou abandonnent au pouvoir exécutif une partie de l'organisation de la surveillance dont elles sont chargées par la Constitution.

La thèse selon laquelle le Roi fixerait les arrêtés de concrétisation définis ci-dessus en vertu d'une délégation qui Lui est accordée par les Chambres législatives peut dès lors malaisément être admise à défaut de latitude pour une telle délégation.

Si le système des arrêtés de concrétisation était maintenu, il serait plus conforme aux règles fondamentales qui, dans notre organisation politique, régissent les rapports entre les différents pouvoirs étatiques, de considérer la fixation de ces arrêtés royaux comme la réalisation d'une condition suspensive que les Chambres législatives imposent au pouvoir exécutif dans l'organisation du contrôle budgétaire et des dépenses qu'elles exercent à l'égard de celui-ci, condition suspensive qui consisterait en ce que l'autorisation accordée dans le budget général des dépenses de l'Etat ne peut être mise en oeuvre aussi longtemps que ne sont pas intervenus les arrêtés de concrétisation indiquant l'affectation plus détaillée des fonds évalués, qui est nécessaire pour le contrôle efficace des dépenses de l'Etat. Dans cette optique, le Roi prendrait les arrêtés, non pas sur la base d'une délégation ni en exécution d'une loi telle que visée à l'article 67 de la Constitution, mais sur la base du pouvoir qu'il tient de l'article 29 de la Constitution en tant que chef du pouvoir exécutif.

Au cas où les Chambres législatives estimeraient non satisfaisante l'affectation des fonds indiqués dans les arrêtés de concrétisation, elles pourraient évoquer l'affaire.

Le point de vue qui vient d'être exposé offre l'avantage de ne pas mettre en cause les principes fondamentaux qui régissent les rapports entre les pouvoirs étatiques respectifs.

Dans ce cas, le texte de la proposition devra cependant être adapté sur certains points.

Il faudra tout d'abord prévoir expressément que les arrêtés visés ne pourront entrer en vigueur qu'après l'expiration du délai pendant lequel les Chambres législatives peuvent évoquer l'affaire. L'évocation de l'affaire par les Chambres législatives rendra caduc l'arrêté royal y relatif ou la partie concernée de cet arrêté (article 9 (nouveau), § 8 et § 9; article 10 (nouveau), § 2 et § 3, article 10bis, § 5). Il est même hautement souhaitable de prévoir expressément qu'il ne sera procédé à la publication des arrêtés royaux au Moniteur belge que lorsqu'il s'est avéré que les Chambres législatives n'ont pas d'objection concernant leur contenu.

Ensuite, il importera de disposer licitement que le Roi ne peut modifier unilatéralement les arrêtés qu'il a pris pour compléter le budget général des dépenses.

Enfin, dans le texte néerlandais, il est suggéré de remplacer l'expression "De Koning stelt de begrotingen vast" par l'expression : "De Koning legt de begrotingen vast" (article 9 (nouveau), §§ 6 à 9; article 10bis, § 5).

Les observations relatives au texte qui seront formulées dans la suite du présent avis, doivent être lues avec cette réserve.

En ce qui concerne leur caractère spécifique, les arrêtés royaux dont il s'agit, doivent se voir attribuer la même nature qu'une loi budgétaire, à savoir qu'ils ne possèdent pas le caractère réglementaire visé à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

III. Ainsi qu'il vient d'être relevé, la Cour des comptes est chargée, en vertu de l'article 116, alinéa 2, de la Constitution, de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget pour lequel les Chambres législatives ont donné leur autorisation conformément à l'article 115, alinéa 1er, de la Constitution, ne soit dépassé.

Les arrêtés royaux fixant les budgets des dépenses des différents départements ne sont pas des budgets au sens de l'article 115 de la Constitution car ils ne peuvent impliquer d'autorisation de dépenses. Dans la réforme projetée, ils paraissent toutefois destinés à permettre un contrôle efficace par la Cour des comptes. Il convient dès lors d'étendre la compétence de la Cour des comptes, soit en modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, soit en insérant dans le projet un article ad hoc, soit en attribuant à la Cour des comptes une mission, à renouveler annuellement, dans le budget général des dépenses même.

IV. L'article 1er de la proposition, qui modifie l'article 2 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, dispose que les recettes et dépenses des services d'administration générale de l'Etat "ainsi que les dépenses fiscales afférentes à chaque année budgétaire" sont prévues et autorisées par des lois annuelles.

Selon les développements, la proposition instaure ainsi, à côté des budgets existants et en conjonction avec ceux-ci, "un budget des dépenses fiscales", partant de la constatation que, si les dépenses fiscales sont prévues par la législation fiscale, l'estimation de leur incidence financière annuelle ne figure cependant dans aucun document (Développements page 3).

Aux termes du nouvel article 4bis de la loi du 28 juin 1963 (article 3 du projet) les dépenses fiscales "comprennent tout les abattements, réductions et exceptions au régime général d'imposition, établis en faveur de certains contribuables ou de certaines activités d'ordre économique, social ou culturel".

Il semble qu'il faille entendre par là toutes les exemptions ou modérations fiscales qui peuvent être considérées comme une moins-value ou comme une dépense fictive de l'Etat. Selon les développements, ces postes doivent eux aussi faire l'objet d'une "estimation" si l'on veut pouvoir apprécier à sa juste valeur la politique économique et sociale du Gouvernement.

Or, il ressort du texte de la proposition que le budget des dépenses fiscales visé est à son tour conçu comme un acte d'autorisation; selon la proposition, les dépenses fiscales, doivent en effet être "autorisées" par des lois annuelles (voir les nouveaux articles 2 et 9, § 1er, de la loi du 28 juin 1963).

Il est fort douteux que pareille autorisation expresse soit pertinente et ajoute quoique ce soit au régime existant.

Tout d'abord, elle ne suffit pas pour autoriser l'octroi d'une exemption ou d'une modération d'impôt. En vertu de l'article 112, alinéa 2, de la Constitution, une telle exemption ou modération doit trouver son fondement légal dans une loi qui, conformément à l'article 111 de la Constitution, est prolongée annuellement par une disposition de la loi contenant le budget des voies et moyens (voir également le nouvel article 9, § 3, de la loi du 28 juin 1963).

Ensuite, l'autorisation visée apparaît comme une règle superflue étant donné que, lors de l'élaboration du budget des voies et moyens, il est tenu compte, pour déterminer les recettes fiscales de l'Etat, des exemptions ou modérations d'impôt à accorder; l'approbation du budget des voies et moyens emporte dès lors l'approbation implicite des dépenses fiscales.

Si la modification envisagée devait être conçue comme une obligation d'information envers les Chambres législatives, il suffirait de communiquer à celles-ci un in-

ventaire des différents abattements, exemptions ou modérations fiscaux qui seront probablement accordés au cours de l'année budgétaire.

Il va sans dire qu'un tel inventaire ne fait pas partie du budget proprement dit; il peut toutefois y être joint en annexe.

Les nouveaux articles 2 et 9, §§ 1er et 3, de la loi du 28 juin 1963, devraient alors être adaptés en ce sens.

B. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Les observations particulières doivent être lues avec la réserve qui a été formulée dans l'observation générale II et sans préjudice des adaptations de texte suggérées dans cette observation et dans l'observation générale IV.

Article 2.

Le nouvel article 3, alinéa 2, prévoit que "la loi peut créer des fonds budgétaires".

Il est permis d'inférer des développements de la proposition que le terme "loi" ne doit pas s'entendre ici de la loi budgétaire. Le texte de la proposition devrait le faire ressortir avec plus de clarté.

On sait que les fonds budgétaires sont rangés selon le mode dont il peut être disposé des deniers de ces fonds. Cette classification est actuellement désignée dans la loi budgétaire par une lettre (A, B ou C). Si l'on confie la décision de créer ces fonds à la loi (matérielle), il s'indique de faire également déterminer par celle-ci quelles sont les règles en matière de dépenses qui seront applicables dans le cas particulier.

On peut relever, par ailleurs, que le nouvel article 3, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1963 rend superflu l'article 24 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, du moins dans la mesure où celui-ci se trouve à la base de la pratique actuelle des fonds budgétaires.

Ily aurait intérêt à limiter en conséquence la portée de l'article cité en dernier lieu.

Article 3.

Par souci de symétrie avec la formulation des articles 4 et 5 de la loi du 28 juin 1963, il conviendrait de rédiger l'article 4bis comme suit :

"Les dépenses fiscales comprennent tous les abattements, réductions et exceptions au régime général d'imposition, établis pendant l'année budgétaire en faveur de certains contribuables ou de certaines activités d'ordre économique, social ou culturel".

Article 4.

Paragraphe 1er.

Il ressort de l'alinéa 2 que les projets de budget seront déposés à la Chambre des Représentants.

On en revient ainsi au régime d'avant la révision constitutionnelle du 15 octobre 1921. L'article 27, alinéa 2, de la Constitution disposait alors que toute loi relative aux recettes ou dépenses de l'Etat devait d'abord être votée à la Chambre.

On sait que cette primauté de la Chambre des Représentants a été supprimée en 1921.

La disposition du nouvel article 10bis, § 1er, alinéa 2 (l'article 6 de la proposition) appelle une observation analogue.

Paragraphe 2.

Il se recommanderait d'expliquer dans les développements de la proposition la portée exacte des deux dernières phrases de ce paragraphe qui sont relatives à l'indication de l'orientation de la politique budgétaire et les conséquences des obligations contractées par l'Etat.

Paragraphe 3.

Ce paragraphe rend superflu l'article 3 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

Cet article énonce :

"Les recettes de chaque exercice sont opérées conformément aux lois annuelles ou spéciales des voies et moyens ".

Il serait préférable d'abroger expressément cet article.

Paragraphe 4.

Le régime en projet ne serait pas applicable aux organismes d'intérêt public.

Il en résulterait notamment que les organismes appartenant à la catégorie A de l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, organismes dont le budget requiert l'approbation des Chambres législatives, conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de ladite loi, resteraient soumis au régime actuel.

Si telle n'était pas l'intention des auteurs de la proposition, il y aurait lieu d'adapter la loi de contrôle du 16 mars 1954.

+

Le paragraphe sous revue institutionnalise dans la loi le terme "division organique", qu'il définit, et le terme "programme", qu'il ne définit pas mais dont il mentionne deux types, à savoir le "programme de subsistance" et le "programme d'activités".

Ces termes sont couramment utilisés depuis 1986 dans les budgets nationaux, notamment dans le programme justificatif joint au tableau budgétaire. Leur contenu apparaît cependant comme variable. On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable que la loi donne également une définition du second terme visé.

+

Le membre de phrase "Dans la plupart des divisions organiques, ont trouvera" doit être remplacé par un texte à caractère normatif.

+

Aux termes du dernier alinéa, le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les modalités afférentes aux dépenses et précise la nature des subsides facultatifs pouvant être alloués dans les conditions fixées par le Roi.

Les développements de la proposition déclarent à ce sujet :

"Il a déjà été question à plusieurs reprises de ramener le nombre de postes budgétaires des 2.800 environ que comptent les budgets de dépenses actuels, à quelque 500 dans le budget général des dépenses". Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la réforme proposée pose un certain nombre de problèmes techniques, notamment en ce qui concerne les "subsidés facultatifs" (minimes), dont le budget constitue le seul fondement juridique. "La Cour des comptes a toujours affirmé que le seul fondement juridique de ces subsidés facultatifs est le budget, de sorte que les actes individuels en vertu desquels ils sont accordés sont pris sur la base de l'article 67 de la Constitution (en tant que mesures d'exécution du budget)". Il n'en sera évidemment plus ainsi lorsque ces subsidés ne figureront plus au budget général des dépenses, en d'autres termes en cas de généralisation du "système d'enveloppes" dans le budget général des dépenses (rapport d'Alcantara, "Centre d'Etude des Institutions politiques", 1988, pp. 22 et 24).

L'article 4 (partim) de la présente proposition de loi, qui modifie l'article 9, § 4, troisième alinéa, de la loi organique de 1963, tend à résoudre ce problème" (p. 7).

La disposition sous revue cherche ainsi à procurer une base légale aux réglementations qui sont uniquement fondées sur un article du budget.

Partant de la considération que la loi budgétaire n'est loi qu'en la forme et qu'elle est dès lors dépourvue de portée normative, la Cour de cassation a toujours affirmé qu'un règlement ne peut trouver de fondement juridique dans une loi budgétaire (voir, e.a., Cass. 17 mai 1963, Pas. 1963, I, 987).

La position du Conseil d'Etat, section de législation, est plus nuancée. Se fondant sur des considérations de rationalité, le Conseil d'Etat admet que lorsque la loi budgétaire autorise une dépense sans que le législateur ait lui-même prévu une réglementation ou une possibilité de réglementation, le Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif tient de l'article 29 de la Constitution le pouvoir d'établir les règles qui sont nécessaires pour l'affectation des fonds visés. Ce pouvoir de réglementation n'est cependant pas sans réserves.

+

La disposition en projet innove en ce qui concerne le fondement juridique des réglementations à fixer éventuellement.

Si la nouvelle disposition est appliquée, la nature de la loi budgétaire qui contient une autorisation du genre de celle visée au paragraphe examiné se trouvera, en effet, modifiée : l'autorisation donnée au Roi de régler "des subsides facultatifs" confèrera, sur ce point, un contenu normatif à la loi budgétaire. Celle-ci sera alors bien plus qu'une loi purement formelle et pourra être invoquée sans réserve mais dans les limites de la délégation comme fondement légal des réglementations subséquentes.

+

On peut supposer qu'une autorisation du genre de celle visée au paragraphe examiné et les conditions dont elle pourra être assortie, ne seront pas d'une très grande précision. On se rendra compte, à cet égard, qu'un tel

procédé normatif porte le risque d'un développement dans le chef du Roi d'un pouvoir réglementaire quasiment autonome. Cette critique vise déjà, en partie, la pratique actuelle. Toute une réglementation peut, en effet, être prévue au titre de conditions mises à l'obtention des fonds disponibles. On songe, par exemple, à la réglementation en matière de formation dans les classes moyennes, qui était exclusivement fondée, à l'origine, sur un article du budget. On songe aussi aux régimes de répartition des moyens financiers destinés à la recherche scientifique (1).

.../...

- (1) Dans son avis L. 17.812/1 du 22 janvier 1987, le Conseil d'Etat a formulé l'observation suivante :

"Le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà pu constater à diverses reprises que, pour régler des questions de politique scientifique, il a été fait application, avec référence à un article budgétaire, du pouvoir que le Roi tire de l'article 29 de la Constitution.

Le Gouvernement doit se rendre compte que le recours à ce procédé de réglementation ne peut devenir un système. S'il le devenait - la loi budgétaire n'ayant pas de portée normative au sens propre du terme -, on verrait se développer dans le chef du Roi un pouvoir réglementaire autonome dans un domaine où ce pouvoir réglementaire autonome est inexistant.

Dès lors, pour que soit respectée la répartition constitutionnelle des compétences, il est vivement recommandé, par exemple, de réunir les règles essentielles de la politique scientifique en une loi-cadre afin de permettre au Roi de régler, avec la sécurité juridique voulue, le détail de la matière visée".

Par ailleurs, l'application pratique de la disposition proposée ne pourra ignorer l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, qui s'énonce comme suit :

"Les règles d'agrément et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies, selon les cas, qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique. En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget".

+

Paragraphe 7.

On n'aperçoit pas comment se relationnent la procédure de l'alinéa 1er (l'arrêté budgétaire est pris sur la proposition conjointe du Ministre ordonnateur et du Ministre du Budget) et la procédure de l'alinéa 2 (l'arrêté budgétaire peut aussi être pris sur la proposition conjointe du Premier Ministre, du Ministre des Finances et du Ministre du Budget après délibération en Conseil des ministres).

Logiquement, la disposition de l'alinéa 2 ne devrait s'appliquer qu'en l'absence de l'arrêté royal visé à l'alinéa 1er : elle constituerait alors une sanction à l'égard du Ministre ordonnateur resté en défaut ou une solution de remplacement pour les cas où les ministres concernés ne parviennent pas à se mettre d'accord.

Si elle doit s'interpréter dans ce sens, la disposition devrait être formulée avec plus de précision.

On peut signaler en outre que ce régime, qui marque une ingérence du législateur dans l'exercice du pouvoir exécutif, n'est admissible par rapport à l'article 29 de la Constitution que pour autant qu'il soit conçu comme une mesure de coordination destinée à assurer l'efficacité du nouveau procédé budgétaire.

Paragraphe 8 et 9.

Le paragraphe 9 prévoit que, dans un délai de trente jours après la communication d'un arrêté royal aux Chambres législatives et à la Cour des comptes - en application du paragraphe 8, alinéa 1er - une des Chambres législatives peut émettre le souhait que la concrétisation soit réglée par la loi. A partir de ce moment, l'exécution de l'arrêté royal ou de ses dispositions retenues est suspendue et dépend de la loi en question.

On se reportera, à cet égard, à l'observation générale II et aux propositions d'adaptation du texte faites dans cette observation.

Article 6.Paragraphe 1er.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, du nouvel article 10bis de la loi du 28 juin 1963 prévoit qu'après l'expiration de la première période de crédits provisoires, de nouveaux projets de loi ouvrant des crédits provisoires "à valoir sur le budget général des dépenses pour la même année" peuvent être déposés.

Le membre de phrase placé entre guillemets ne figure pas à l'alinéa 1er, qui a trait à la loi initiale portant octroi de crédits provisoires.

Il vaudrait mieux supprimer ledit membre de phrase à l'alinéa 2 ou compléter l'alinéa 1er par une disposition analogue.

On remarquera par ailleurs que le texte de la proposition ne vise que le budget général des dépenses et ne mentionne donc pas le budget de la dette publique ni celui des dotations, alors que là aussi des crédits provisoires peuvent être nécessaires.

A l'alinéa 1er, on écrira "avant le 1er décembre" au lieu de "pour le 30 novembre".

Paragraphe 2.

A l'alinéa 1er, on remplacera dans le texte néerlandais le mot "toelagen" par le mot "allocaties".

Paragraphe 5.

Dans la première phrase, il convient de supprimer le mot "définitivement" : les Chambres législatives peuvent en effet encore faire application de la procédure prévue par le nouvel article 9, § 9, de la loi du 28 juin 1963 (l'article 4 de la proposition).

Dans la seconde phrase, il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais les mots "vernietigt de besluiten" par l'expression "doet de besluiten vervallen" (voir l'article 3 de la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires).

+

Le régime projeté en matière de crédits provisoires ne règle pas le passage de "l'ancien" système au "nouveau" système de structures budgétaires pour le cas où les crédits provisoires seraient nécessaires pour l'année budgétaire où le nouveau système est appliqué pour la première fois.

Article 8.

Cet article vise à établir un nouveau texte pour l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, qui règle le droit de dépassement budgétaire accordé au Conseil des ministres.

Paragraphe 1er.

Tel qu'il est formulé, le nouvel article 24 ne s'applique pas au budget des dotations. Du moins, il n'en est pas fait mention dans le texte.

Paragraphe 2.

La formule "en ce qui concerne l'Administration générale de l'Etat" obligerait à conclure, ainsi qu'il a été communiqué au Conseil d'Etat, que le système des seuils proposé ne s'appliquerait pas aux Communautés et aux Régions (2).

Selon l'article 68 du projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions (Doc. Parl., Chambre, 635/1 - 88/89, p. 123), les dispositions relatives, notamment, à la comptabilité de l'Etat sont applicables aux Communautés et aux Régions, du moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 47, § 2, du même projet, qui arrêtera les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes.

.../...

(2) De même, les développements mentionnent : "Il va de soi que le droit de dépassement budgétaire accordé aux Exécutifs fait l'objet de seuils différents de ceux qui sont prévus pour le Conseil des ministres ..." (p. 5).

Il s'agit de savoir - eu égard à l'importance des moyens financiers que la réforme de l'Etat en cours transfère aux Communautés et aux Régions - s'il entre effectivement dans l'intention des auteurs de la proposition d'exclure provisoirement l'application de la disposition susvisée aux Communautés et aux Régions. Ce serait là une dérogation à l'article 68 de la loi spéciale en projet, dérogation qui ne pourrait être réalisée qu'à la majorité qualifiée prévue par l'article 1er, alinéa 5, de la Constitution. Tout dépendra évidemment du moment auquel le vote sur la présente proposition de loi interviendra.

Par ailleurs, il semble que l'on puisse inférer des mots "en ce qui concerne l'Administration générale de l'Etat" que le régime est limité aux dépenses qui sont autorisées en sus du budget général des dépenses de l'Administration générale de l'Etat.

Si cette interprétation est la bonne, on peut se demander si la disposition n'est pas trop restreinte et si, notamment, il ne faudrait pas mentionner en outre le budget de la dette publique. Dans ce cas, il suffirait d'utiliser le terme "dépenses de l'Etat" ou, d'une manière générale, de mentionner simplement les montants maxima.

Enfin, on peut relever qu'en ce qui concerne les seuils, il existe une discordance entre les montants indiqués dans les développements (p. 5) et ceux qui sont mentionnés dans le texte même de la proposition.

Paragraphe 4.

Le Conseil d'Etat n'a pu déterminer quelle est la portée des mots "conformément aux prescriptions modifiées du budget général des dépenses ou du budget de la Dette publique". On peut se demander si ces mots ajoutent quoi que ce soit au texte; dans la négative, il vaut mieux les omettre.

Observation finale.

La date d'entrée en vigueur du nouveau régime devrait coïncider avec le début d'une année budgétaire. Il se recommande dès lors de compléter la proposition par une disposition dans ce sens.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

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

De verslagen werden uitgebracht
door de H. M. VAN DAMME, auditeur
en door de H. J. BAERT, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. H. COREMANS.

Les rapports ont été pré-
sentés par M. M. VAN DAMME,
auditeur et par M. J. BAERT,
auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.