ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, le 27 août 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er juillet 1964 fixant les règles d'imputation des recettes et des dépenses budgétaires des services d'administration générale de l'Etat", a donné le 8 octobre 1984 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e augustus 1984 door de Minister van Begroting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juli 1964 tot vaststelling van de regels van aanrekening van de budgettaire ontvangsten en uitgaven van de diensten van algemeen bestuur van de Staat", heeft de 8e oktober 1984 het volgend advies gegeven :

OBJET ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

L'article 14 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat précise quelles sommes doivent être imputées au budget d'une année déterminée, à savoir, pour les dépenses à charge de crédits non dissociés, les sommes ordonnancées pendant l'année budgétaire qui se rapportent aux obligations nées pendant ladite année (1).

L'arrêté royal du 1er juillet 1964 fixant les règles d'imputation des recettes et des dépenses budgétaires des services d'administration générale de l'Etat indique, en son article 8, selon quels critères se détermine l'année budgétaire "au cours de laquelle les obligations sont réputées nées à charge de l'Etat" en ce qui concerne certaines catégories de dépenses.

Le rapport au Roi commente la disposition en ces termes :

> "Pour certaines catégories de dépenses, la date de la naissance des obligations peut s'avérer malaisée à déterminer ou peu propre à régir, par elle-même, l'imputation à charge du budget d'une année déterminée. Aussi (...) l'article 8 (de l') arrêté tend-il à résoudre semblables difficultés, en recourant à des notions plus précises ou plus appropriées que celle de la naissance pure et simple des obligations, comme par exemple celle de l'exigibilité ou même du paiement" (2).

Les dispositions en projet tendent à modifier l'arrêté du 1er juillet 1964 afin, d'une part, de compléter la série des critères de rattachement de certaines dépenses à une année budgétaire déterminée, établie à l'article 8 de l'arrêté, d'autre part, de modifier le critère d'imputation applicable à certaines catégories de dépenses en vertu de la même disposition.

.../...

- - - - - - - - - -

(1) Voy. l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 28 juin 1963 (Sénat, 1958-1959), n° 160, p. 50.

(2) Rapport au Roi, Pasin., 1964, p. 951.

Le projet est accompagné d'une note au Conseil des Ministres établie par le Ministre du Budget. Les explications qu'elle contient, et tout particulièrement celles qui se rapportent au système inhabituel d'imputation, prévu à l'article 2, mériteraient de figurer dans un rapport au Roi, ne serait-ce que dans un souci de parallélisme avec l'arrêté royal modifié.

+

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

L'article 24 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat a été modifié par la loi du 22 décembre 1977.

L'alinéa 1er doit, dès lors, être rédigé de la manière suivante :

"Vu la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, notamment les articles 14 à 20, l'article 24, modifié par la loi du 22 décembre 1977, et l'article 28;".

L'arrêté en projet a pour but de modifier le seul article 8 de l'arrêté royal du 1er juillet 1964. L'alinéa 3 doit dès lors être complété par les mots : "..., notamment l'article 8;".

DISPOSITIF.

Article 1er.

La disposition modificative tend, d'une part, à consacrer les dérogations au principe de l'imputation sur le budget de l'année de la date de l'arrêté ou de la décision autorisant

la dépense, applicable aux subventions facultatives (voir l'article 8, § 1er, 4. c), en projet), qui étaient consenties par arrêté pris sur la proposition du Ministre des Finances, conformément au texte actuel de l'article 8, § 2, de l'arrêté; d'autre part, à appliquer aux contributions versées périodiquement à des organismes internationaux, le même critère d'imputation que celui qui est utilisé pour des subventions dont l'octroi est réglé par des dispositions organiques, lorsque ces contributions sont dues en exécution de traités approuvés.

Comme l'intention du Gouvernement est d'appliquer ledit critère à toutes les contributions versées à des organismes internationaux, qui sont dues en exécution de traités approuvés, l'adverbe "périodiquement" devrait être supprimé, de l'accord des fonctionnaires délégués; en effet, le versement de certaines contributions obligatoires n'a pas un caractère périodique.

+

Dans l'article 8, § 1er, 1, a), en projet, mieux vaudrait écrire "sous réserve de l'exception visée au 3, d)" au lieu de "sous réserve de l'exception reprise sous le 3. d) du présent paragraphe".

Article 2.

Aux considérations pertinentes contenues dans la note au Conseil des Ministres et tendant à justifier le procédé de rattachement retenu pour le paiement des traitements du mois de décembre, il pourrait être utile d'ajouter celle-ci, surtout si le contenu de ladite note était reproduit dans un rapport au Roi :

.../...

Le législateur, par l'adoption de la disposition qui forme l'article 41 de la loi du 28 décembre 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires, a exclu en termes exprès du champ d'application de l'article 93, § 1er, 3°, b), du Code des impôts sur les revenus (qui règle l'imposition des arriérés de rémunérations), les "rémunérations du mois de décembre qui sont payées par l'autorité publique au cours du mois de janvier de l'année suivante", afin que le rendement attendu de la mesure de paiement différé du traitement du mois de décembre ne soit pas réduit en suite de moins-values fiscales résultant de l'application dudit article.

Le dispositif budgétaire conçu par le Gouvernement, auquel les dispositions en projet permettront de sortir son plein effet, a donc reçu une consécration législative indirecte mais certaine.

+

Il serait plus conforme à l'usage d'écrire, dans la phrase liminaire :

"L'article 8, § 1er, 3, du même arrêté est complété par la disposition suivante :" au lieu de : "L'art. 8, § 1er, 3. de l'arrêté royal précité est complété comme suit :".

De même, dans la phrase liminaire des articles 3, 4 et 5, les mots "du susdit arrêté royal", "de l'arrêté royal précité", et "de l'arrêté royal susvisé" doivent chaque fois être remplacés par les mots "du même arrêté".

.../...

Article 3.

La modification de l'article 8, § 1er, 4, limite le champ d'application du critère visé en ce qui concerne les organismes internationaux, aux contributions non périodiques auxdits organismes et y soustrait les subventions dont l'octroi n'est pas réglé par des dispositions organiques; ces subventions seront soumises au régime d'imputation prévu à l'article 8, § 1er, 4bis, en projet.

En ce qui concerne les contributions aux organismes internationaux, l'intention du Gouvernement est que la disposition nouvelle soit applicable à toutes les contributions volontaires à des organismes internationaux. Comme il peut arriver que celles-ci présentent un caractère périodique, le texte doit être adapté afin que cette éventualité ne paraisse pas exclue du champ d'application de la disposition en projet.

Le texte suivant est donc proposé pour le c), de l'accord des fonctionnaires délégués :

"c) pour les contributions volontaires à des organismes internationaux".

Article 4.

La phrase liminaire de cet article doit être complétée par les mots ", rédigé comme suit :".

A la fin du point 4bis en projet, mieux vaudrait écrire "sous réserve de l'exception visée au 1. c)" au lieu de "sous réserve de l'exception reprise sous le 1 c du présent paragraphe".

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Artikel 14 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit preciseert welke geldsommen op de begroting voor een bepaald jaar moeten worden aangerekend, "en wel voor de uitgaven ten laste van niet-gesplitste kredieten, de sommen geordonnanceerd gedurende het begrotingsjaar met betrekking tot de verbintenissen ontstaan tijdens bedoeld jaar" (1).

Het koninklijk besluit van 1 juli 1964 tot vaststelling van de regels van aanrekening van de budgettaire ontvangsten en uitgaven van de diensten van algemeen bestuur van de Staat geeft in artikel 8 aan volgens welke criteria het begrotingsjaar "waarin de verbintenissen van de Staat worden geacht te zijn ontstaan" bepaald wordt voor bepaalde categorieën van uitgaven.

Het verslag aan de Koning geeft bij die bepaling de volgende commentaar :

> "Voor sommige categorieën van uitgaven is de datum van ontstaan van de verbintenissen moeilijk te bepalen of niet aangepast om het begrotingsjaar te bepalen waarin de aanrekening moet geschieden. Overeenkomstig (...), wil artikel 8 van (het) besluit dergelijke moeilijkheden oplossen door nauwkeuriger en aangepaster begrippen dan enkel maar het ontstaan van de verbintenissen in te voeren, zoals bijvoorbeeld het begrip van de opvorderbaarheid of zelfs van de betaling" (2)

---

(1) Zie de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 28 juni 1963 geworden is (Gedr. St. Senaat, 1958-1959, nr 160, blz. 50).

(2) Verslag aan de Koning, Belgisch Staatsblad van 29 augustus 1964, blz. 9339.

De ontworpen bepalingen beogen het besluit van 1 juli 1964 te wijzigen, enerzijds om de reeks van maatstaven die in artikel 8 van dat besluit zijn vastgesteld voor het onderbrengen van sommige uitgaven in een bepaald begrotingsjaar aan te vullen, en anderzijds om de aanrekeningsmaatstaf die krachtens dezelfde bepaling op sommige categorieën van uitgaven toepasselijk is, te veranderen.

Bij het ontwerp is een nota aan de Ministerraad gevoegd, die opgesteld is door de Minister van Begroting. De toelichtingen welke zij bevat, en heel in het bijzonder die welke betrekking hebben op het ongebruikelijke aanrekeningssysteem dat bepaald is in artikel 2, verdienen dat zij in een verslag aan de Koning zouden worden opgenomen al was het maar ter wille van de parallellie met het gewijzigde koninklijk besluit.

+

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

AANHEF.

Artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit is gewijzigd bij de wet van 22 december 1977.

Het eerste lid moet derhalve als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, inzonderheid op de artikelen 14 tot 20, op artikel 24, gewijzigd bij de wet van 22 december 1977, en op artikel 28;".

.../...

Het ontworpen besluit heeft alleen de wijziging van artikel 8 van het koninklijk besluit van 1 juli 1964 tot doel. Het derde lid moet derhalve aangevuld worden met de woorden : "..., inzonderheid op artikel 8;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

De wijzigingsbepaling strekt ertoe, enerzijds, de afwijkingen te bekrachtigen op het beginsel dat de uitgave aangerekend wordt op de begroting van het jaar van de datum van het besluit of de beslissing waarbij die uitgave is toegestaan, welk beginsel met name toepassing vindt op de facultatieve toelagen (zie het ontworpen artikel 8, § 1, 4. c), die overeenkomstig de huidige tekst van artikel 8, § 2, van het besluit toegekend werden bij besluit vastgesteld op de voordracht van de Minister van Financiën. Anderzijds strekt zij ertoe voor de bijdragen die periodiek aan internationale instellingen worden gestort, dezelfde aanrekeningsmaatstaf toe te passen als die welke gehanteerd wordt voor toelagen waarvan de toekenning door organieke bepalingen is geregeld, wanneer die bijdragen verschuldigd zijn ter uitvoering van goedgekeurde verdragen.

Aangezien het de bedoeling van de Regering is genoemde maatstaf toe te passen voor alle bijdragen die ter uitvoering van goedgekeurde verdragen aan internationale instellingen moeten worden gestort, zou het bijwoord "periodiek" - de gemachtigde ambtenaren zijn het daarmee eens - moeten vervallen; voor sommige verplichte bijdragen geschiedt de storting immers niet periodiek.

+

In het ontworpen artikel 8, § 1, a, schrijve men liever "onder voorbehoud van de in 3, d), bedoelde uitzondering" in plaats van "onder voorbehoud van de onder 3. d) van deze paragraaf vermelde uitzondering".

Artikel 2.

Het kan nuttig zijn aan de pertinente overwegingen waarmee de nota aan de Ministerraad de werkwijze wil verantwoorden die aangenomen is voor het onderbrengen van de uitgave betreffende de uitbetaling van de wedden voor de maand december, de hiernavolgende overweging toe te voegen, vooral als de inhoud van genoemde nota zou worden opgenomen in een verslag aan de Koning :

Met de bepaling die artikel 41 van de wet van 28 december 1983 houdende fiscale en begrotingsbepalingen vormt, heeft de wetgever de "bezoldigingen van de maand december die de openbare overheid tijdens de maand januari van het volgende jaar uitbetaalt" uitdrukkelijk buiten het toepassingsgebied gelaten van artikel 93, § 1, 3°, b), van het Wetboek van inkomstenbelastingen (dat de aanslag van de bezoldigingsachterstallen regelt), opdat de opbrengst waarop met de uitgestelde betaling van de bezoldiging voor de maand december wordt gerekend, niet zou verminderen ten gevolge van fiscale minderontvangsten die uit de toepassing van genoemd artikel zouden voortvloeien.

Het door de Regering uitgedachte begrotingssysteem, dat met de ontworpen bepalingen zijn volle uitwerking zal kunnen krijgen, is dus indirect maar stellig door de wetgever bekrachtigd.

+

.../...

Het zou meer in overeenstemming zijn met wat gebruikelijk is, indien in de inleidende volzin werd geschreven :

"Artikel 8, § 1, 3, van hetzelfde besluit wordt aangevuld met de volgende bepaling" in plaats van : "Art. 8, § 1, 3. van het voornoemde koninklijk besluit wordt als volgt aangevuld :".

Evenzo moeten in de inleidende volzin van de artikelen 3, 4 en 5, de woorden "van het bovengenoemde koninklijk besluit", "van het voornoemde koninklijk besluit" en "van het bovenbedoelde koninklijk besluit" telkens worden vervangen door de woorden "van hetzelfde besluit".

+

Artikel 3.

De wijziging van artikel 8, § 1, 4, beperkt het toepassingsgebied van de aldaar bedoelde maatstaf, wat de internationale instellingen betreft, tot de niet-periodieke bijdragen aan die instellingen en onttrekt aan dat toepassingsgebied de toelagen waarvan de toekenning niet door organieke bepalingen is geregeld; voor die toelagen zal het aanrekeningssysteem gelden dat bepaald is in het ontworpen artikel 8, § 1, 4bis.

Wat de bijdragen aan internationale instellingen betreft, is het de bedoeling van de Regering de nieuwe bepaling toepassing te doen vinden op alle vrijwillige bijdragen aan internationale instellingen. Aangezien die bijdragen mogelijk van periodieke aard kunnen zijn, moet de tekst worden aangepast opdat die gevallen niet buiten het toepassingsgebied van de ontworpen bepaling zouden blijken te liggen.

.../...

Met die instemming van de gemachtigde ambtenaren, wordt bijgevolg de volgende tekst voorgesteld voor c) :

"c) voor de vrijwillige bijdragen aan internationale instellingen".

Artikel 4.

De inleidende volzin van dit artikel moet worden geredigeerd als volgt :

"In artikel 8, § 1, van hetzelfde besluit wordt een punt 4bis ingevoegd, luidend als volgt :".

Aan het slot van het ontworpen punt 4bis schrijve men "onder voorbehoud van de in 1, c) bedoelde uitzondering" in plaats van "onder voorbehoud van de onder 1 c van deze paragraaf opgenomen uitzondering".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.