



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.120/2
du 14 novembre 2024

advies 77.120/2
van 14 november 2024

sur

over

une proposition de loi 'visant à
instaurer un fonds budgétaire
au profit de la police judiciaire
fédérale dans le cadre de la
lutte contre le crime organisé'

een wetsvoorstel 'tot
oprichting van een
begrotingsfonds ten bate van
de federale gerechtelijke
politie, in het raam van de
bestrijding van de
georganiseerde misdaad'

Le 16 octobre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'visant à instaurer un fonds budgétaire au profit de la police judiciaire fédérale dans le cadre de la lutte contre le crime organisé', déposée par MM. Khalil AOUASTI et Pierre-Yves DERMAGNE (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0242/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 12 novembre 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2024.

*

Op 16 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot oprichting van een begrotingsfonds ten bate van de federale gerechtelijke politie, in het raam van de bestrijding van de georganiseerde misdaad', ingediend door de heren Khalil AOUASTI en Pierre-Yves DERMAGNE (*Parl.St.*, Kamer, 2024, nr. 56-0242/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 12 november 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur en Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. La proposition tend à créer un fonds budgétaire au sens de l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', dont le paragraphe 1^{er} dispose :

« Par dérogation à l'article 60, une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant certaines recettes à des dépenses, dont elle définit l'objet ».

L'article 60 rappelle le principe de l'universalité du budget (« L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses »), principe consacré par l'article 174, alinéa 2, de la Constitution.

La technique du fonds budgétaire constitue une dérogation au principe de l'universalité du budget. Par cette technique budgétaire, le législateur affecte des recettes qu'il détermine à la couverture de certaines dépenses¹.

L'article 62 ne permet pas de s'affranchir du principe de spécialité budgétaire, lequel impose de décrire avec précision, dans le budget, l'origine des recettes et la destination des crédits de dépenses².

2. La proposition soulève trois difficultés du point de vue de la définition de la « nature des dépenses » du fonds budgétaire.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir, sur ce point, P. RION, A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, n° 255.

² Pour des avis similaires de la section de législation, voir les avis 41.693/2 donné le 13 décembre 2006 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 19 décembre 2007 'visant à instaurer un Fonds budgétaire en matière de financement du Système intégré de Gestion et de Contrôle (S.I.G.E.C.)', *Doc. parl.*, Parl. w., 2007-2008, n° 681/1, p. 4. et 47.479/4 donné le 17 décembre 2009 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 6 mai 2010 'créant un Fonds budgétaire pour la promotion et le développement de l'activité hippique', *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, n° 168/1, pp. 4-6.

Premièrement, la notion d'« opération judiciaire » utilisée dans le dispositif est ambiguë. Elle n'est d'ailleurs pas consacrée en tant que telle dans le droit de la procédure pénale. Il serait préférable que le législateur mobilise les catégories traditionnelles de la procédure pénale pour préciser quelles missions précises sont susceptibles d'être financées par les recettes du fonds ³.

Deuxièmement, le dispositif actuel ne fait pas apparaître le lien entre les « opérations judiciaires » et la lutte contre le crime organisé. C'est pourtant ce dernier objectif qui constitue le motif fondamental pour instaurer le fonds. Conformément à l'intention des auteurs de la proposition ⁴, il y a lieu d'établir plus précisément ce lien dans le dispositif, en faisant référence, par exemple, aux types d'infractions pénales relevant de la définition du « crime organisé » que retiennent les auteurs de la proposition.

Troisièmement, le terme « comme » utilisé avant d'établir la liste des frais de fonctionnement ou d'investissement des « opérations judiciaires » laisse supposer que les dépenses ne sont pas exhaustivement définies. Une telle formulation est contraire au principe de l'universalité du budget.

La proposition sera revue afin de faire apparaître le caractère exhaustif des dépenses qui peuvent être mises à la charge du fonds.

3. Tel que cela résulte de l'article 2, § 2, dans le tableau proposé, il est prévu qu'un prélèvement sur le produit des condamnations faisant suite à des enquêtes judiciaires « à concurrence d'un montant de 50 millions d'euros » soit effectué sur chaque année budgétaire à partir de l'année budgétaire 2020.

Il ressort des développements de la proposition que le montant ainsi fixé constitue la limite annuelle maximale du prélèvement à destination du fonds et non un montant prédéterminé qui devrait nécessairement lui être affecté chaque année ⁵.

Le dispositif qui, tel que rédigé, n'a pas cette portée sera revu afin de le faire correspondre à l'intention réellement poursuivie.

³ Pour une illustration plus précise, voir la loi du 25 avril 2014 'portant diverses dispositions en matière de Justice' qui, en son article 144, définit les dépenses du Fonds de la sécurité routière comme suit :

« – Financement de l'exécution de mesures ou de peines alternatives visant notamment à l'amélioration de la sécurité routière. – Financement de la partie du processus de traitement géré par le Service Public Fédéral Justice en vue d'optimiser exclusivement la perception des amendes relatives aux infractions routières » (Avis 53.914/1/V-2/V donné le 3 septembre 2014, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3149/001, pp. 173-200).

⁴ Suivant les développements de la proposition, la philosophie du fonds est de « dégager des moyens financiers budgétaires alternatifs afin de financer spécifiquement et de manière additionnelle la lutte contre la criminalité organisée par la PJF [...]. L'objectif de ce fonds est de mettre en œuvre un financement complémentaire alternatif au bénéfice des services luttant contre le crime organisé, sans pour autant créer un « effet d'aubaine » ou une captation de l'ensemble des moyens destinés à l'État ».

⁵ Comme l'expliquent en ce sens les développements, « [l]es auteurs de la présente proposition de loi ont dès lors décidé de plafonner ce fonds à 50 millions d'euros. Il s'agit d'un maximum et non d'un objectif en soi ».

4. L'article 4 fixe la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Combiné à la règle issue du tableau proposé selon laquelle le prélèvement en faveur du fonds CrimOrg sera effectué « à partir de l'année budgétaire 2020 », il en résulte que les auteurs de la proposition entendent conférer au texte une portée rétroactive.

Le principe de l'annualité du budget et des comptes consacré par l'article 174 de la Constitution s'oppose à ce qu'une portée rétroactive soit prévue par la proposition puisque son seul objet relève de la technique budgétaire. Elle porte en effet sur la création d'un fonds budgétaire dont le financement et les dépenses mises à sa charge ne peuvent constitutionnellement être envisagés qu'annuellement. Lorsqu'une année budgétaire est révolue et que l'exercice budgétaire et comptable y relatif est clôturé, il n'est donc matériellement plus possible, et par ailleurs dépourvu de sens au regard du principe d'annualité, de rétroactivement modifier dans cet exercice clôturé l'affectation des recettes qui y ont été perçues pour les distraire du budget des voies et moyens de cette année révolue en vue d'abonder un fonds budgétaire qui n'existait pas au moment où ces recettes ont été perçues.

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Het voorstel strekt tot oprichting van een begrotingsfonds in de zin van artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, waarvan paragraaf 1 luidt:

“In afwijking van artikel 60 kan een organieke wet begrotingsfondsen oprichten door voor uitgaven, waarvan zij het voorwerp vaststelt, sommige ontvangsten te bestemmen.”

In artikel 60 wordt herinnerd aan het beginsel dat de begroting universeel is (“De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven”), een beginsel dat verankerd is in artikel 174, tweede lid, van de Grondwet.

Begrotingsfondsen vormen een techniek die afwijkt van het beginsel dat de begroting universeel is. De wetgever gebruikt ze om ontvangsten die hij vaststelt, te bestemmen voor het dekken van bepaalde uitgaven.¹

Artikel 62 staat niet toe dat men voorbijgaat aan het beginsel van de specialiteit van de begroting, dat voorschrijft dat de oorsprong van de ontvangsten en de bestemming van de uitgavekredieten nauwkeurig in de begroting worden omschreven.²

2. Het voorstel doet drie moeilijkheden rijzen in verband met de definitie van de “aard van de (...) uitgaven” van het begrotingsfonds.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie hierover P. RION, A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, 1^e uitgave, Brussel, Bruylant, 2013, nr. 255.

² Zie voor vergelijkbare adviezen van de afdeling Wetgeving: advies 41.693/2 van 13 december 2006 over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 19 december 2007 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds inzake de financiering van het Geïntegreerde Beheers- en Controlesysteem (G.B.C.S.)’, *Parl.St. W.Parl.* 2007-08, nr. 681/1, 4, en advies 47.479/4 van 17 december 2009 over een voorontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 6 mei 2010 ‘tot oprichting van een begrotingsfonds voor de bevordering en de ontwikkeling van de paardensportactiviteit’, *Parl.St. W.Parl.* 2009-10, nr. 168/1, 4-6.

Ten eerste is het in het dispositief gebruikte begrip “operatie inzake gerechtelijke politie” dubbelzinnig, en trouwens niet als dusdanig verankerd in het strafprocesrecht. De wetgever zou beter de traditionele categorieën van het strafprocesrecht hanteren om te verduidelijken welke precieze opdrachten gefinancierd kunnen worden met de ontvangsten van het fonds.³

Ten tweede blijkt uit het huidige dispositief niet wat het verband is tussen de “operaties inzake gerechtelijke politie” en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Nochtans vormt die laatste doelstelling de fundamentele reden voor de oprichting van dat fonds. Overeenkomstig de bedoeling van de indieners van het voorstel⁴ moet dat verband in het dispositief duidelijker naar voren komen, bijvoorbeeld door een verwijzing naar de soorten strafbare feiten die vallen onder de definitie van “georganiseerde misdaad” die de indieners van het voorstel hanteren.

Ten derde wekt het gebruik van het woord “zoals” aan het begin van de lijst van werkings- en investeringskosten met betrekking tot de “operaties inzake gerechtelijke politie” de indruk dat de uitgaven niet exhaustief gedefinieerd worden. Een dergelijke formulering gaat in tegen het beginsel dat de begroting universeel is.

Het voorstel moet worden herzien zodat duidelijk naar voren komt dat de uitgaven die ten laste kunnen komen van het fonds, exhaustief worden opgesomd.

3. Zoals voortvloeit uit artikel 2, § 2, wordt in de voorgestelde tabel voorzien dat per begrotingsjaar een heffing op de opbrengst van de veroordelingen naar aanleiding van gerechtelijk onderzoek “tot een bedrag van 50 miljoen euro” geïnd wordt vanaf het begrotingsjaar 2020.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het aldus vastgestelde bedrag het jaarlijkse maximumbedrag van de heffing vormt dat voor het fonds bestemd is, en niet een vooraf vastgesteld bedrag dat noodzakelijkerwijze elk jaar aan dat fonds zou moeten worden toegewezen.⁵

Het dispositief, dat in zijn huidige formulering niet die strekking heeft, moet worden herzien zodat het overeenstemt met de werkelijk nagestreefde doelstelling.

³ Zie, voor een duidelijker voorbeeld, artikel 144 van de wet van 25 april 2014 ‘houdende diverse bepalingen betreffende Justitie’, waarin de uitgaven van het Verkeersveiligheidsfonds als volgt gedefinieerd worden:

“– Financiering van de uitvoering van de alternatieve maatregelen of alternatieve straffen die onder andere betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid. – Financiering van het bij de federale overheidsdienst Justitie beheerde deel van het afhandelingsproces enkel met het oog op een optimale inning van de verkeersboetes” (Advies 53.914/1/V-2/V van 3 september 2014, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3149/001, 173-200).

⁴ Luidens de toelichting bij het voorstel is de filosofie achter het fonds “dat alternatieve begrotingsmiddelen worden vrijgemaakt om de door de FGP georganiseerde bestrijding van de georganiseerde misdaad specifiek en aanvullend te financieren (...). Het oogmerk van dat fonds bestaat erin concreet uitvoering te geven aan een alternatieve aanvullende financiering ten bate van de diensten die de georganiseerde criminaliteit tegengaan, zonder daarom een zogenoemd ‘buitenkans-effect’ te creëren of alle voor de Staat bestemde middelen naar zich toe te trekken.”

⁵ In de toelichting wordt gesteld dat “de indieners van dit wetsvoorstel [hebben] beslist om dit fonds te begrenzen tot 50 miljoen euro. Dat is een maximumbedrag, geen doel op zich.”

4. Luidens artikel 4 is de datum van inwerkingtreding 1 januari 2023. In combinatie met de regel, voortvloeiend uit de voorgestelde tabel, die zegt dat de heffing ten gunste van het CrimOrg-fonds geïnd zal worden “vanaf het begrotingsjaar 2020”, volgt daaruit dat de indieners van het voorstel terugwerkende kracht verlenen aan de tekst.

Het beginsel van de eenjarigheid van de begroting en eindrekeningen, verankerd in artikel 174 van de Grondwet, staat eraan in de weg dat het voorstel voorziet in terugwerkende kracht, aangezien het enkel gaat over begrotingstechniek. Het voorstel strekt immers tot oprichting van een begrotingsfonds waarvan de financiering en de uitgaven krachtens de Grondwet alleen jaarlijks mogen worden gepland. Wanneer een begrotingsjaar afgelopen is en het daarbij horende boekjaar afgesloten is, is het dus materieel onmogelijk, en in het licht van het beginsel van eenjarigheid bovendien zinloos, om in dat afgesloten boekjaar de bestemming van de in dat jaar geïnde ontvangsten met terugwerkende kracht te wijzigen om ze te onttrekken aan de middelenbegroting van dat voorbije jaar, met het oog op het spijzen van een begrotingsfonds dat niet bestond op het ogenblik dat die ontvangsten geïnd werden.

Het dispositief moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX