AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.186/4
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 1er mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement", a donné le 23 mars 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'article 27*bis*, § 1er, en projet énonce que le fonds de vieillissement se verra "en principe affecter chaque année un montant équivalent à 0,3 pour cent du produit intérieur brut pour l'exercice budgétaire 2007, à majorer à chaque fois de 0,2 pour cent du produit intérieur brut par an pour les exercices budgétaires 2008 jusque et y compris 2012. Les affectations pour les exercices budgétaires suivants sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres."

Le commentaire de l'article relève à cet égard :

> "Tout d'abord, un scénario de croissance est préconisé, pour la période 2007-2012, en ce qui concerne les montants affectés au fonds de vieillissement. La ratio legis de ce scénario est la nécessité de constituer progressivement (...) des excédents budgétaires en vue du financement du coût du vieillissement. Les pourcentages mentionnés correspondent dès lors aux objectifs à atteindre en matière d'excédent budgétaire (exprimé en % du PIB).
>
> Le volume effectif des versements annuels au profit du fonds de vieillissement est subordonné à la réalisation d'un excédent budgétaire d'une même ampleur."

Selon l'article 174, alinéa 1er, de la Constitution, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an. En effet, il n'appartient pas au législateur ordinaire de déroger à la règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir. Si le législateur ordinaire ne peut lier pour l'avenir le législateur budgétaire, il va de soi qu'il ne peut a fortiori pas habiliter le Roi à le faire.

En soi, le texte en projet qui se limite à énoncer un engagement politique n'est pas incompatible avec cette disposition constitutionnelle.

2. L'article 27*bis*, §§ 1er et 3, alinéa 1er, en projet disposent comme suit :

"§ 1er. À partir de l'exercice budgétaire 2007, le fonds de vieillissement se verra en principe affecter chaque année un montant équivalent à 0,3 pour cent du produit intérieur brut pour l'exercice budgétaire 2007, à majorer à chaque fois de 0,2 pour cent du produit intérieur brut par an pour les exercices budgétaires 2008 jusque et y compris 2012.

Les affectations pour les exercices budgétaires suivants sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

(...)

§ 3. Le montant affecté au fonds de vieillissement pour un exercice budgétaire déterminé, en application du § 2, est majoré lorsque, au cours de l'exercice budgétaire concerné et de l'exercice budgétaire précédent, l'augmentation annuelle, exprimée en pourcentage, du produit intérieur brut réel est inférieure à 2 pour cent, et il est diminué lorsque, au cours de l'exercice budgétaire concerné et de l'exercice budgétaire précédent, l'augmentation annuelle, exprimée en pourcentage, du produit intérieur brut réel est supérieure à 3 pour cent."

Ces dispositions lient le législateur budgétaire pour l'avenir et ne sont pas admissibles au regard de l'article 174, alinéa 1er, de la Constitution lu conjointement avec son article 180, alinéa 2, car elles ont pour effet de méconnaître les principes budgétaires de l'annualité et de la spécialité et de déposséder ainsi le législateur budgétaire de ses prérogatives constitutionnelles en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement.

Ces dispositions doivent dès lors être omises.

Observation finale

L'article 3 de l'avant-projet de loi insère un article 27*bis* dans la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement.

Au lieu de prévoir dans une disposition autonome les définitions des termes employés à cet article 27*bis* en projet, il convient d'insérer dans l'article 2 de cette loi les définitions qui figurent à l'article 2, 2° à 5°, de l'avant-projet de loi.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.186/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 1 maart 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds", heeft op 23 maart 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Volgens het ontworpen artikel 27*bis*, § 1, "wordt aan het Zilverfonds jaarlijks principieel een bedrag toegewezen dat gelijk is aan 0,3 procent van het bruto binnenlands product voor het begrotingsjaar 2007, te verhogen met telkens 0,2 procent van het bruto binnenlands product per jaar voor de begrotingsjaren 2008 tot en met 2012. De toewijzingen voor de daaropvolgende begrotingsjaren worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad."

In de artikelsgewijze bespreking lezen we omtrent dit artikel :

> "Vooreerst wordt voor de periode 2007-2012 een groeipad vooropgesteld wat betreft de bedragen die aan het Zilverfonds worden toegewezen. De ratio legis van dit groeipad is de noodzaak om (...) geleidelijk begrotingssurplussen op te bouwen met het oog op de financiering van de kosten van de vergrijzing. De vermelde percentages stemmen dan ook overeen met de te bereiken doelstellingen inzake het vorderingenoverschot (in % van het BBP).
>
> De effectieve omvang van de jaarlijkse stortingen aan het Zilverfonds wordt afhankelijk gemaakt van het bereiken van een begrotingssurplus van dezelfde omvang."

Artikel 174, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Het staat immers niet aan de gewone wetgever om af te wijken van de regel van de eenjarigheid van de begrotingen door de bestemmingen voor de komende jaren vast te leggen. Indien de gewone wetgever de begrotingswetgever niet voor meer dan één jaar kan binden, kan hij uiteraard a fortiori niet de Koning machtigen zulks te doen.

.../...

In zoverre de ontworpen tekst zich ertoe beperkt een politiek engagement te verkondigen, is hij op zich niet strijdig met die grondwetsbepaling.

2. Het ontworpen artikel 27*bis*, §§ 1 en 3, eerste lid, bepaalt :

"§ 1. Vanaf het begrotingsjaar 2007 wordt aan het Zilverfonds jaarlijks principieel een bedrag toegewezen dat gelijk is aan 0,3 procent van het bruto binnenlands product voor het begrotingsjaar 2007, te verhogen met telkens 0,2 procent van het bruto binnenlands product per jaar voor de begrotingsjaren 2008 tot en met 2012.

De toewijzingen voor de daaropvolgende begrotingsjaren worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

(...)

§ 3. Het in toepassing van § 2 aan het Zilverfonds toegewezen bedrag voor een bepaald begrotingsjaar wordt verhoogd indien de jaarlijkse procentuele stijging van het reële bruto binnenlands product tijdens het betrokken en het vorige begrotingsjaar lager is dan 2 procent en wordt verlaagd indien de jaarlijkse procentuele stijging van het reële bruto binnenlandse product tijdens het betrokken en het vorige begrotingsjaar hoger is dan 3 procent."

Die bepalingen binden de begrotingswetgever voor de toekomst en zijn niet aanvaardbaar in het licht van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 180, tweede lid, ervan, daar ze strijdig zijn met de begrotingsbeginselen van de eenjarigheid en van de specialiteit, en ze de begrotingswetgever aldus zijn grondwettelijke prerogatieven op het stuk van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole ontnemen.

De bepalingen moeten bijgevolg vervallen.

Slotopmerking

Artikel 3 van het voorontwerp van wet voegt in de wet van 5 september 2001 tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds een artikel 27*bis* in.

In plaats van in een autonome bepaling de begripsbepalingen op te nemen van de termen die in dat ontworpen artikel 27*bis* voorkomen, dienen in artikel 2 van die wet de definities te worden opgenomen die voorkomen in artikel 2, 2° tot 5°, van het voorontwerp van wet.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	P.	VANDERNOOT,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS