

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 31 oktober 1994 door de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor de bijstand aan personen, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie "houdende algemeen reglement op de comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 22 november 1994 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni compétents pour l'aide aux personnes, le 31 octobre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune "portant règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 22 novembre 1994 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Artikel 87 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals vervangen bij de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 oktober 1994, bepaalt dat het Verenigd College de voorschriften inzake de comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en het algemeen reglement hiervan vaststelt. Die bepaling machtigt het Verenigd College eveneens om, uiterlijk tot 31 december 1996, voorschriften vast te stellen voor de comptabiliteit van een of meer openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Tot aan de vaststelling van de bedoelde voorschriften blijven een aantal besluiten van kracht, die met name opgesomd worden in het voornoemde artikel 87.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe het algemeen reglement van de comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn vast te stellen. Volgens artikel 90 van het ontwerp zou het besluit in beginsel in werking treden op 1 januari 1997; voor de zogenaamde "pilootcentra" zou het evenwel reeds in werking treden op een datum vast te stellen door het Verenigd College. Uit de aan de Raad medegedeelde stukken blijkt dat die datum op 1 januari 1995 bepaald zou worden, en dat de "pilootcentra" de centra van drie welbepaalde gemeenten zouden zijn.

Afgezien van een titel I ("Algemene bepalingen") en een titel VI ("Diverse bepalingen"), bestaat het algemeen reglement van de comptabiliteit uit de volgende titels :

.../...

- Titel II - De begroting,
- Titel III - Het patrimonium en het beheer,
- Titel IV - De boekhouding,
- Titel V - De ontvanger en de eindrekening.

Inhoudelijk stemmen de meeste bepalingen van het ontwerp overeen met die van het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, dat op 1 januari 1995 in werking treedt. Tal van bepalingen zijn evenwel aangepast of toegevoegd, teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

RECHTSGROND.

1. Artikel 87 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals vervangen bij de ordonnantie van 27 oktober 1994, bepaalt het volgende :

"Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie stelt de voorschriften inzake de comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en het algemeen reglement hiervan vast.

Het kan, met instemming van elke betrokken raad voor maatschappelijk welzijn, uiterlijk op (lees : tot) 31 december 1996 voorschriften vaststellen voor de comptabiliteit van een of meer openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

...".

.../...

Voor de beantwoording van de vraag of die bepaling een voldoende rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dient in de eerste plaats nagegaan te worden wat onder het begrip "voorschriften inzake de comptabiliteit", in de zin van die bepaling, verstaan moet worden.

1.1. Het begrip "comptabiliteit" kan zowel in een ruime als in een enge betekenis begrepen worden. Bij gebreke van verduidelijking in de tekst zelf van de wet, dient de draagwijdte van dat begrip bepaald te worden aan de hand van de bedoeling van de betrokken wetgever, rekening houdend met de context van de geciteerde bepaling.

1.2. De bedoeling van de wetgever blijkt ten dezen uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 27 oktober 1994.

Aanvankelijk werden door het Verenigd College twee voorontwerpen van ordonnantie opgesteld, die ertoe strekten de toepassing op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het bestaande algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, vastgesteld bij besluit van de Regent van 10 februari 1945, te handhaven tot 31 december 1996, waarna dit reglement vervangen zou worden door een "nieuwe comptabiliteit" van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (1).

(1) Voor de teksten van de voorontwerpen, zie Parl. St., Veren. Verg., 1993-94, nr. B-64/1, pp. 4 en 5.

In zijn advies van 7 juni 1994 over beide voorontwerpen wees de Raad van State, afdeling wetgeving, erop dat het doel van de stellers van de voorontwerpen op een andere wijze bereikt kon worden. De Raad suggereerde slechts één ontwerp in te dienen, ertoe strekkend artikel 87 van de organieke wet van 8 juli 1976 in zijn geheel te vervangen. De Raad stelde vervolgens een tekst voor, naar luid waarvan het Verenigd College "de begrotings-, de financiële en de boekhoudkundige voorschriften" van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zou bepalen (1).

Het Verenigd College is die suggestie gevolgd. In het aan de Verenigde Vergadering voorgelegde ontwerp kwam bijgevolg een bepaling voor, krachtens welke het Verenigd College "de begrotings-, de financiële en de boekhoudkundige voorschriften" zou vaststellen (2).

In de memorie van toelichting werd die bepaling in die zin geïnterpreteerd, dat zij het Verenigd College zou machtigen de voorschriften van een "nieuwe boekhouding" vast te stellen (3).

(1) Raad van State, afdeling wetgeving, advies L. 23.081/8 - L. 23.359/8 van 7 juni 1994, Parl. St., Veren. Verg., 1993-94, nr. B-64/1, p. 7.

(2) Voor de tekst van het ontwerp, zie Parl. St., Veren. Verg., 1993-94, nr. B-64/1, p. 10.

(3) Memorie van toelichting, Parl. St., Veren. Verg., 1993-94, nr. B-64/1, pp. 2 (algemene toelichting) en 3 (commentaar bij artikel 2 van het ontwerp).

De bedoelde bepaling gaf aanleiding tot een uitvoerige discussie in de commissie voor Sociale Zaken van de Verenigde Vergadering. Van in den beginne maakte een lid bezwaar tegen het feit dat het ontwerp van ordonnantie het College de mogelijkheid beoogde te geven om bij besluit de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te wijzigen; dat lid wees erop dat het College op dat ogenblik "enkel afwijkingen - en dan nog alleen op de comptabiliteitsvoorschriften (mocht) toestaan" (1).

Voorts preciseerde het lid dat hij er bezwaar tegen had dat de voorgestelde machtiging gebruikt zou worden "om nieuwe begrotings- en financiële regels voor te bereiden, wat niet raadzaam (was)"; de machtiging was met andere woorden "te uitgebreid en zou in de tekst moeten worden ingeperkt" (2).

Op de opmerking van een lid van het College "dat het altijd al gebruikelijk (was) geweest deze aangelegenheden bij koninklijk besluit te regelen", zoals bijvoorbeeld het geval was met de nieuwe reglementering op de gemeente-comptabiliteit (3), herhaalde het lid dat hij er geen moeite mee had dat het College "de voorschriften betreffende de comptabiliteit" van de openbare centra voor maatschappelijk

(1) Commissieverslag, Parl. St., Veren. Verg., 1993-94, nr. B-64/2, p. 10.

(2) Geciteerd verslag, p. 11.

(3) Geciteerd verslag, p. 11.

welzijn zou vaststellen, en dat zijn bezwaar betrekking had op de mogelijkheid om daarnaast nog begrotings- en financiële regels vast te stellen (1).

Op dat ogenblik kwam een door het College aangewezen deskundige in het debat tussen. De deskundige geloofde "dat men niet alleen boekhoudkundige voorschriften, maar ook begrotingsregels (zou) moeten vaststellen. Het boekhoudplan (diende) ook om voor de uitvoering van de begroting te zorgen" (2). Ondanks die opmerking bleef het reeds meermaals genoemde lid bij zijn standpunt : de organieke wet bevatte zelf reeds een aantal begrotingsregels, en het stond niet aan het College om die regels bij eenvoudig besluit te wijzigen (3).

Als gevolg van deze discussie werd een amendement ingediend, waarbij een nieuwe tekst voor het te vervangen artikel 87 van de organieke wet werd voorgesteld. Volgens die tekst zou het College "de voorschriften inzake de comptabiliteit" kunnen vaststellen. Zoals uit de verantwoording van het amendement blijkt, werd het College niet gemachtigd tot het vaststellen van de begrotings- en financiële voorschriften (4).

(1) Geciteerd verslag, p. 12.

(2) Geciteerd verslag, p. 12.

(3) Geciteerd verslag, p. 12.

(4) Amendement nr. 1, Parl. St., Veren. Verg., 1993-94, nr. B-64/2, p. 16.

Volgens de indiener van het amendement zou het amendement "op generlei wijze het door het Verenigd College nagestreefde doel (wijzigen)", en wilde het "enkel de wensen duidelijker formuleren"; het College zou aldus de mogelijkheid krijgen om de comptabiliteit bij wege van besluit te regelen, doch niet de financiering of de begroting (1).

Nadat een lid van het College het akkoord van het College met de voorgestelde tekst betuigd had, werd het amendement eenparig aangenomen (2).

Tijdens de plenaire vergadering werd nogmaals bevestigd dat de door de commissie aangenomen tekst niets wijzigde aan de doelstelling, namelijk de vaststelling bij besluit van de boekhoudkundige regels voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en dat de bevoegdheid van het Verenigd College verstrakt werd, in die zin dat zij geen betrekking meer had op de financiering of de begroting (3).

Uit de hiervóór weergegeven samenvatting van de ontstaansgeschiedenis van de ordonnantie van 27 oktober 1994 kan afgeleid worden dat de Verenigde Vergadering van oordeel was dat de regels inzake de comptabiliteit te onderscheiden

(1) Geciteerd verslag, p. 13.

(2) Geciteerd verslag, p. 13.

(3) Zie de uiteenzettingen van Mevrouw Guillaume-Vanderroost, verslaggever, Beknopt Verslag, Veren. Verg., 1994-95, nr. 1, 20 oktober 1994, (4), 5, en van Mevrouw Willame-Boonen, o.c., (5), 5.

waren van de regels inzake de begroting en de financiën, en dat het niet nodig was, om het doel van het Verenigd College te bereiken, dat de machtiging zich uitstreckte tot de begroting en de financiën. Het Verenigd College, dat zijn instemming met het amendement betuigde, heeft inderdaad steeds te verstaan gegeven dat het hem er enkel om te doen was de comptabiliteit te regelen, niet de begroting of de financiën.

Gelet op de bedoeling van de ordonnantiegever, zoals zij in de parlementaire voorbereiding tot uitdrukking is gekomen, dient aan het begrip "voorschriften inzake de comptabiliteit" dus een enge interpretatie te worden gegeven.

1.3. Die conclusie wordt overigens bevestigd, als dat begrip in zijn context geplaatst wordt.

Tijdens de parlementaire bespreking van de ordonnantie van 27 oktober 1994 werd onder meer verwezen naar het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit. Dat besluit is genomen met toepassing van artikel 239 van de nieuwe gemeentewet. Die bepaling machtigt de Koning tot het bepalen van "de begrotings-, de financiële en de boekhoudkundige voorschriften van de gemeenten, evenals (van) deze betreffende de nadere regels voor de uitoefening van de taken van hun rekenplichtigen".

Oorspronkelijk bepaalde artikel 239 van de nieuwe gemeentewet : "Het algemeen reglement op de gemeente-

.../...

comptabiliteit wordt vastgesteld door de Koning". Die bepaling werd in de hiervóór geciteerde zin vervangen bij de wet van 27 mei 1989. Opmerkelijk is de verantwoording die voor deze wetswijziging werd gegeven :

"Er wordt voorgesteld artikel 239 van de nieuwe gemeentewet te wijzigen om de Koning te machtigen het besluit van de Regent van 10 februari 1945 te vervangen door een besluit dat eigenlijk dezelfde zaken zal regelen. Het zou immers kunnen lijken of de draagwijdte van het huidig reglement de wettelijke machtiging in sommige opzichten te buiten gaat.

Om elke moeilijkheid te voorkomen is het voorwerp van de machtiging dus zodanig uitgebreid, dat de verschillende aspecten die door het vermelde besluit van de Regent geregeld worden, zo goed mogelijk gedekt worden" (1).

Uit het voorgaande moet afgeleid worden dat het precies omwille van de beperkte draagwijdte van het begrip "comptabiliteit" is, dat de wetgever de termen "begrotings-, financiële en boekhoudkundige voorschriften" heeft ingevoerd, en dat het reglement inzake de gemeentelijke comptabiliteit geacht werd een ruimere rechtsgrond dan het oorspronkelijke artikel 239 te behoeven.

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 mei 1989 houdende wijziging van de nieuwe gemeentewet, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 669-1, p. 7. In dezelfde zin verklaarde de Minister "dat er voor de invoering van de nieuwe gemeentelijke boekhouding een wettelijk kader (diende) voorzien te worden", hetgeen met name zou gebeuren door het nieuwe artikel 239 (verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1988-89, nr. 597-2, p. 4).

Met artikel 87 van de organieke wet van 8 juli 1976, zoals vervangen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is de omgekeerde ontwikkeling gevolgd : de oorspronkelijke tekst van het ontwerp leunde aan bij de huidige tekst van artikel 239 van de nieuwe gemeentewet, maar door de amendering in de Verenigde Vergadering kwam uiteindelijk een tekst tot stand die meer aansluit bij de oorspronkelijke tekst van artikel 239. Deze vaststelling leidt tot de conclusie dat de ordonnantiegever niet geacht kan worden aan het Verenigd College dezelfde machtiging te hebben geven als de wetgever, in verband met gemeenten, aan de Koning heeft gegeven.

2. Het voorgelegde ontwerp bevat bepalingen die het enge kader van de comptabiliteit te buiten gaan. Zo bevat het bepalingen in verband met de begroting (titel II), het patrimonium en het beheer (titel III) en de ontvanger en de eindrekening (titel V). Zoals het reglement op de gemeentelijke comptabiliteit beoogt het in feite een allesomvattende regeling te bevatten van alle budgettaire, financiële en boekhoudkundige aangelegenheden, met inbegrip van de regels voor de uitoefening van de taken van de erbij betrokken ambtenaren.

Gelet op de beperkte machtiging die de ordonnantiegever aan het Verenigd College heeft willen geven, moet dan ook geconcludeerd worden dat het ontwerp, in zoverre het méér dan alleen de comptabiliteit regelt, niet ingepast kan worden in de uitvoeringsbevoegdheid van het College.

Hiertegen zou niet opgeworpen kunnen worden dat het ontworpen reglement inhoudelijk nauw aansluit bij het toekomstige reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, vastgesteld bij koninklijk besluit van 2 augustus 1990. Dit laatste reglement is immers, zoals gezegd, pas genomen nadat daartoe een aanzienlijk ruimere rechtsgrond gecreëerd werd dan die welke bij de ordonnantie van 27 oktober 1994 gevormd is. Het reglement op de gemeentelijke comptabiliteit kan dan ook niet als een precedent ten gunste van het voorliggende ontwerp ingeroepen worden, zelfs niet als het Verenigd College dit reglement tijdens de voorbereiding van de genoemde ordonnantie voor ogen had.

3. Door de gemachtigde ambtenaar is verklaard dat alle bepalingen van het ontwerp onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, en dat niet aanvaard kan worden dat de bepalingen inzake de boekhouding uit het ontwerp gelicht zouden worden en het voorwerp van een afzonderlijk reglement zouden worden.

Hieruit volgt dat het ontbreken van een rechtsgrond voor bepaalde delen van het ontwerp, het ganse ontwerp treft.

De conclusie is bijgevolg dat het ontwerp, als geheel beschouwd, zonder rechtsgrond is.

PORTEE DU PROJET.

L'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, remplacé par l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 octobre 1994, dispose que le Collège réuni fixe les règles propres à la comptabilité des centres publics d'aide sociale et en arrête le règlement général. Cette disposition autorise également le Collège réuni à fixer, jusqu'au 31 décembre 1996 au plus tard, des règles propres à la comptabilité d'un ou de plusieurs centres publics d'aide sociale. Un nombre d'arrêtés énumérés à l'article 87 précité, restent en vigueur jusqu'à la fixation des règles visées.

Le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de fixer le règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale. Selon l'article 90 du projet, l'arrêté entrerait, en principe, en vigueur le 1er janvier 1997; pour ce qui concerne les "centres pilotes", il entrerait toutefois déjà en vigueur à une date à fixer par le Collège réuni. Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'Etat que cette date serait fixée au 1er janvier 1995 et que les "centres pilotes" seraient ceux de trois communes déterminées.

Mis à part un titre premier ("Dispositions générales") et un titre VI ("Dispositions diverses"), le règlement général de la comptabilité se compose des titres suivants :

- Titre II - Du budget,
- Titre III - Du patrimoine et de la gestion,
- Titre IV - De la comptabilité,
- Titre V - Du receveur et du compte de fin de gestion.

.../...

Quant à leur contenu, la plupart des dispositions du projet correspondent à celles de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale qui entre en vigueur le 1er janvier 1995. De nombreuses dispositions ont toutefois été adaptées ou ajoutées, afin de prendre en compte les caractères spécifiques des centres publics d'aide sociale.

FONDEMENT LEGAL.

1. L'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, remplacé par l'ordonnance du 27 octobre 1994, dispose ce qui suit :

"Le Collège réuni de la Commission communautaire commune fixe les règles propres à la comptabilité des centres publics d'aide sociale et en arrête le règlement général.

Il peut, de l'accord de chaque conseil de l'aide sociale concerné, et jusqu'au 31 décembre 1996 au plus tard, fixer des règles propres à la comptabilité d'un ou de plusieurs centres publics d'aide sociale.

...".

Pour répondre à la question de savoir si cette disposition procure un fondement légal suffisant à l'arrêté en projet, il convient de vérifier en premier lieu ce qu'il faut entendre par la notion de "règles propres à la comptabilité" au sens de cette disposition.

1.1. La notion de "comptabilité" peut s'entendre à la fois dans un sens large et dans un sens restrictif. A défaut de précision dans le texte même de la loi, il faut déterminer la portée de cette notion au regard de l'inten-

.../...

tion du législateur concerné, compte tenu du contexte de la disposition citée.

1.2. L'intention du législateur résulte, en l'occurrence, des travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 octobre 1994.

Initialement le Collège réuni avait élaboré deux avant-projets d'ordonnance tendant à maintenir jusqu'au 31 décembre 1996 l'application, aux centres publics d'aide sociale, du règlement général existant de la comptabilité communale, fixé par l'arrêté du Régent du 10 février 1945, ce règlement devant être ensuite remplacé par une "nouvelle comptabilité" des centres publics d'aide sociale (1).

Dans son avis rendu le 7 juin 1994 sur les deux avant-projets, le Conseil d'Etat, section de législation, souligna que l'objectif des auteurs du projet pouvait être atteint d'une autre manière. Le Conseil suggéra de ne présenter qu'un projet unique visant à remplacer intégralement l'article 87 de la loi organique du 8 juillet 1976. Le Conseil proposa ensuite un texte selon lequel le Collège réuni fixerait "les règles budgétaires, financières et comptables" des centres publics d'aide sociale (2).

Le Collège réuni a suivi cette suggestion. Par conséquent, le projet soumis à l'Assemblée réunie comportait

(1) Pour les textes des avant-projets, voir Doc. parl., Ass. réun., 1993-94, n° B-64/1, pp. 4 et 5.

(2) Conseil d'Etat, section de législation, avis L. 23.081/8 - L. 23.359/8 du 7 juin 1994, Doc. parl., Ass. réun., 1993-94, n° B-64/1, p. 7.

une disposition en vertu de laquelle le Collège réuni fixerait "les règles budgétaires, financières et comptables" (1).

Dans l'exposé des motifs, cette disposition fut interprétée en ce sens qu'elle autoriserait le Collège réuni à fixer les règles d'une "nouvelle comptabilité" (2).

La disposition considérée suscita une longue discussion à la commission des Affaires sociales de l'Assemblée réunie. Dès le départ, un membre éleva une objection contre le fait que le projet d'ordonnance entendait permettre au Collège de modifier, par arrêté, la loi organique des centres publics d'aide sociale; ce membre souligna que pour l'heure, le Collège "n'(avait) qu'un pouvoir dérogatoire, et ce uniquement par rapport aux règles comptables" (3).

En outre, le membre précisa qu'il élevait une objection contre le fait que l'habilitation envisagée pourrait être utilisée "pour préparer de nouvelles règles budgétaires et financières, ce qui n'(était) pas prudent"; l'habilitation serait, en d'autres termes, "trop large et il (faudrait) «resserrer» le texte" (4).

(1) Pour le texte du projet, voir Doc. parl., Ass. réun., 1993-94, n° B-64/1, p. 10.

(2) Exposé des motifs, Doc. parl., Ass. réun., 1993-94, n° B-64/1, pp. 2 (développements) et 3 (commentaire afférent à l'article 2 du projet).

(3) Rapport de la commission, Doc. parl., Ass. réun., 1993-94, n° B-64/2, p. 10.

(4) Rapport cité, p. 11.

A la remarque d'un membre du Collège selon laquelle "la pratique habituelle (avait) toujours été de régler ces matières par arrêté royal", comme ce fut par exemple le cas en ce qui concerne le nouveau règlement sur la comptabilité communale (1), le membre répéta qu'il n'avait aucune difficulté à admettre que le Collège fixerait "les règles de comptabilité" des centres publics d'aide sociale, et que son objection portait sur la possibilité de fixer en outre des règles budgétaires et financières (2).

A ce moment, un expert désigné par le Collège intervint dans le débat. Selon l'expert, "il (serait) indispensable de prévoir non seulement des règles comptables, mais aussi des règles budgétaires : le plan comptable (servait) aussi à assurer l'exécution du budget" (3). Nonobstant cette remarque, le membre précité maintint son point de vue : la loi organique même comportait déjà un nombre de règles budgétaires et il n'appartenait pas au Collège de modifier ces règles par un simple arrêté (4).

A la suite de cette discussion, un amendement fut déposé, proposant un nouveau texte pour l'article 87 de la

(1) Rapport cité, p. 11.

(2) Rapport cité, p. 12.

(3) Rapport cité, p. 12.

(4) Rapport cité, p. 12.

loi organique dont le remplacement etait envisagé. Selon ce texte, le Collège pourrait "fixer les règles propres à la comptabilité". Ainsi qu'il résulte de la justification de l'amendement, le Collège n'a pas été habilité à fixer les règles budgétaires et financières (1).

Selon l'auteur de l'amendement, ce dernier ne modifierait "en rien l'objectif poursuivi par le Collège réuni" et visait "uniquement à en exprimer de façon plus précise les souhaits"; il permettrait ainsi au Collège de régler la comptabilité par arrêté, mais à l'exclusion du financement ou du budget (2).

Un membre du Collège ayant confirmé l'accord du Collège sur le texte proposé, l'amendement fut adopté à l'unanimité (3).

Au cours de la séance plénière, il fut une nouvelle fois confirmé que le texte adopté par la commission ne modifiait en rien l'objectif, à savoir la fixation par arrêté des règles comptables pour les centres publics d'aide sociale, et que l'habilitation donnée au Collège réuni avait

(1) Amendement n° 1, Doc. parl., Ass. réun., 1993-94, n° B-64/2, p. 16.

(2) Rapport cité, p. 13.

(3) Rapport cité, p. 13.

été resserrée, en ce sens qu'elle ne portait plus sur le financement ou le budget (1).

Il peut se déduire du résumé reproduit ci-dessus de la genèse de l'ordonnance du 27 octobre 1994 que l'Assemblée réunie estimait que les règles propres à la comptabilité devaient se différencier des règles relatives au budget et aux finances, et qu'il ne fallait pas, pour atteindre l'objectif du Collège réuni, que l'habilitation s'étende au budget et aux finances. En effet, le Collège réuni qui marquait son accord avec l'amendement, a toujours laissé entendre qu'il s'agissait pour lui uniquement de régler la comptabilité et non le budget ou les finances.

Eu égard à l'intention du législateur régional bruxellois, ainsi qu'elle s'est exprimée dans les travaux préparatoires, il faut, par conséquent, donner à la notion de "règles propres à la comptabilité" une interprétation restrictive.

1.3. Cette conclusion se confirme, du reste, lorsque cette notion est placée dans son contexte.

Au cours des travaux préparatoires se rapportant à l'ordonnance du 27 octobre 1994, il fut notamment fait référence à l'arrêté royal du 2 août 1990 portant règlement

(1) Voir les exposés de Mme Guillaume-Vanderroost, rapporteur, Compte rendu analytique, Ass. réun., 1994-95, n° 1, 20 octobre 1994, (4), 5, et de Mme Willame-Boonen, o.c., (5), 5.

général de la comptabilité communale. Cet arrêté fut établi en application de l'article 239 de la nouvelle loi communale. Cette disposition autorise le Roi à arrêter "les règles budgétaires, financières et comptables des communes, ainsi que celles relatives aux modalités d'exercice des fonctions de leurs comptables".

A l'origine, l'article 239 de la nouvelle loi communale portait ce qui suit : "Le règlement général sur la comptabilité communale est établi par le Roi". Cette disposition fut remplacée, dans le sens susvisé, par la loi du 27 mai 1989. La justification donnée pour cette modification de la loi, est significative :

"Il est proposé de modifier l'article 239 de la nouvelle loi communale afin d'habiliter le Roi à remplacer l'arrêté du Régent du 10 février 1945 par un arrêté qui réglera en fait les mêmes matières. Il pourrait en effet paraître que l'étendue du règlement actuel excède, à certains égards, l'habilitation légale.

Afin de prévenir toute difficulté, l'objet de l'habilitation est donc étendu de manière à recouvrir au mieux les divers aspects réglés par l'arrêté du Régent précité" (1).

(1) Exposé des motifs relatif au projet dont est issue la loi du 27 mai 1989 modifiant la nouvelle loi communale, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 669-1, p. 7. Dans le même sens, le Ministre a déclaré "qu'il (fallait) prévoir un cadre légal pour la mise en place de la nouvelle comptabilité communale", ce que fit notamment l'article 239 nouveau (rapport fait au nom de la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1988-89, n° 597-2, p. 4).

Force est de déduire de ce qui précède que c'est précisément en raison de la portée limitée de la notion de "comptabilité" que le législateur a introduit l'expression "règles budgétaires, financières et comptables", et que le règlement relatif à la comptabilité communale fut réputé requérir un fondement légal plus étendu que l'article 239 initial.

L'article 87 de la loi organique du 8 juillet 1976, tel qu'il a été remplacé pour la Région de Bruxelles-Capitale, a suivi un cheminement inverse : le texte originaire du projet se fondait sur le texte actuel de l'article 239 de la nouvelle loi communale, mais l'amendement adopté par l'Assemblée réunie se traduisit en définitive par un texte se rapprochant davantage du texte originaire de l'article 239. La conclusion à tirer de cette constatation est que le législateur régional bruxellois ne saurait être réputé avoir conféré au Collège réuni la même habilitation que celle que le législateur a conférée au Roi en ce qui concerne les communes.

2. Le projet à l'examen comporte des dispositions qui excèdent le cadre étroit de la comptabilité. Il comporte ainsi des dispositions relatives au budget (titre II), au patrimoine et à la gestion (titre III) ainsi qu'au receveur et au compte de fin de gestion (titre V). De même que le règlement sur la comptabilité communale, il vise en fait à établir une réglementation globale de toutes les matières budgétaires, financières et comptables, en ce compris les

.../...

règles qui régissent l'exercice des missions des fonctionnaires intervenant en cette matière.

Compte tenu de l'habilitation limitée que le législateur régional bruxellois a entendu conférer au Collège réuni, force est de conclure, dès lors, que le projet, en tant qu'il ne se borne pas à régler la seule comptabilité, excède le pouvoir d'exécution du Collège.

En vain serait-il objecté que le règlement en projet est fort proche, quant au fond, du futur règlement sur la comptabilité communale, établi par l'arrêté royal du 2 août 1990. En effet, ce dernier règlement n'a été pris, ainsi qu'on l'a vu, qu'après la création, à cet effet, d'un fondement légal nettement plus étendu que celui qui résulte de l'ordonnance du 27 octobre 1994. Le règlement sur la comptabilité communale ne peut dès lors être invoqué comme un précédent à l'appui du projet à l'examen, même si, en élaborant l'ordonnance précitée, le Collège réuni a eu ce règlement à l'esprit.

3. Le fonctionnaire délégué a précisé que toutes les dispositions du projet sont indissociablement liées entre elles et qu'il ne saurait être admis que les dispositions relatives à la comptabilité soient distraites du projet pour faire l'objet d'un règlement distinct.

Il s'ensuit que l'absence de fondement légal pour certains éléments du projet affecte l'ensemble de celui-ci.

La conclusion qui s'impose dès lors est que le projet est, dans sa totalité, dénué de fondement légal.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.