

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 12 januari 1995 door de Ministers, leden van het Verenigd College respectievelijk bevoegd voor het gezondheidsbeleid en voor de bijstand aan personen, verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende oprichting van diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad met afzonderlijk beheer", heeft op 28 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni compétents respectivement pour la politique de la santé et pour l'aide aux personnes, le 12 janvier 1995, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant constitution de services de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale à gestion séparée", a donné le 28 février 1995 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe, met toepassing van artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (1), bij de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie drie diensten met afzonderlijk beheer op te richten, met name een "Dienst voor geestelijke gezondheidszorg", een "Inrichting voor gehandicapte personen" en een "Gezondheidsobservatorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (artikel 2 van het ontwerp).

In de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp worden de opdrachten van de bedoelde "instellingen" (lees : diensten) bepaald (wat de eerste twee genoemde diensten betreft, gebeurt dit onrechtstreeks, met name door verwijzing naar federale regelingen (artikelen 3 en 4); de opdrachten van het voornoemde "Gezondheidsobservatorium" daarentegen worden in het tweede lid van artikel 5 expliciet opgesomd).

De artikelen 6 en 7 van het ontwerp voorzien in de oprichting, bij ieder van de bedoelde "instellingen", van

(1) Uit de gecombineerde bepalingen van artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en van artikel 82, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (waarin kennelijk bij vergissing wordt verwezen naar artikel 69 in plaats van naar artikel 71 van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989) volgt dat de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing zijn op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

een "Beheers- en Oriënteringscomité" en regelen de samenstelling en de opdrachten van die comités.

De bevoegdheden en de werking, evenals het financieel en materieel beheer van de op te richten diensten worden geregeld in de artikelen 8 tot 13 van het ontwerp.

2. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, zouden aan de op te richten diensten met afzonderlijk beheer de taken worden opgedragen die voorheen werden verricht door het Guidancecentrum van de provincie Brabant, het medisch-pedagogisch instituut van het Provinciaal Instituut voor Gehoor- en Gezichtsgestoorden (en zijn internaat) en het Gezondheidsobservatorium van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Het personeel, de goederen en de rechten en verplichtingen van de voornoemde instellingen zijn, ten gevolge van de splitsing van de provincie Brabant, aan de

.../...

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overgedragen krachtens het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1994 (1).

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke - bij ordonnantie vastgestelde - regeling waarbij dat personeel en die goederen en rechten en verplichtingen zijn overgedragen aan een of meer autonome openbare instellingen die afhangen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, moet worden aangenomen dat inzonderheid het bedoelde personeel deel uitmaakt van de diensten van het Verenigd College en dat de bedoelde goederen, rechten en verplichtingen behoren tot het patrimonium van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie waarvan het beheer eveneens is opgedragen aan het Verenigd College.

3. Zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is het oprichten van een dienst met afzonderlijk beheer als bedoeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, een louter begrotings-

(1) Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor de verplichte overheveling zonder schadeloosstelling van het personeel en de goederen, rechten en verplichtingen van de provincie Brabant naar de provincie Vlaams-Brabant, de provincie Waals-Brabant, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschapscommissies bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en naar de federale overheid.

technische maatregel die inzonderheid niet tot gevolg heeft dat een afzonderlijke rechtspersoon wordt opgericht (1).

Diensten met afzonderlijk beheer blijven m.a.w. diensten van de uitvoerende macht (in casu van het Verenigd College), waarvan het beheer alleen op het begrotings- en comptabiliteitstechnische vlak "gescheiden" is van het beheer van de overige "diensten van algemeen bestuur".

De stellers van het ontwerp blijken dat essentiële kenmerk van de diensten met afzonderlijk beheer uit het oog te hebben verloren. De bedoelde diensten worden in het ontwerp steeds "instellingen" genoemd, wat de indruk wekt dat er wordt van uitgegaan dat die diensten openbare instellingen zijn met een van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onderscheiden rechtspersoonlijkheid. Bovendien is er inzonderheid in de artikelen 3 en 4 sprake van het erkennen en subsidiëren van die "instellingen", en voorziet artikel 10, tweede lid, in de mogelijkheid voor de "instellingen" om bijkomend personeel aan te werven. Dergelijke bepalingen hebben vanzelfsprekend alleen zin wanneer het gaat om instellingen die geen deel uitmaken van de diensten van het Verenigd College, m.a.w. om openbare instellingen met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid.

(1) Zie o.m. het advies L. 23.734/1/8 van 30 september en 4 oktober 1994 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995" (St. Vl. R., 605 (1993-1994) - Nr. 1); zie eveneens BECKERS, J., Overzicht van het begrotingsrecht in België, Brussel, E. Story-Scientia, 1991, pp. 289 en 567.

De ontworpen regeling dient op dat punt grondig te worden herdacht : ofwel wordt besloten tot het oprichten, met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1), van autonome openbare instellingen die geen deel uitmaken van de diensten van het Verenigd College, ofwel beperkt het ontwerp zich ertoe, binnen de diensten van het Verenigd College, diensten met afzonderlijk beheer op te richten als bedoeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

4. Voor zover het concept van "diensten met afzonderlijk beheer" zou worden behouden, moet erop worden gewezen dat de ordonnantiegever zijn bevoegdheid zou overschrijden in de mate dat hij, naast het oprichten van die diensten en het bepalen van hun opdracht, ook de in artikel 140, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bedoelde nadere regelen vaststelt in verband met het financieel beheer van die diensten.

Luidens dat artikel 140 zijn de (staats)diensten met afzonderlijk beheer immers onderworpen aan de bepalingen welke door de Koning (lees : het Verenigd College) moeten worden vastgesteld "op voordracht van de ministers onder wie deze diensten ressorteren" (en van de Minister van Financiën).

(1) Die bepaling is van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie krachtens artikel 63, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

De aangehaalde woorden wijzen erop dat de bedoelde bepalingen individueel - d.i. per dienst met afzonderlijk beheer - door de uitvoerende macht moeten worden vastgesteld, rekening houdend met de principes vervat in het tweede lid van dat artikel. De parlementaire voorbereiding van artikel 140 (1) bevestigt dat.

Uit artikel 140, gelezen in samenhang overigens met artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (2), moet derhalve worden afgeleid dat het aan het Verenigd College toekomt om, met betrekking tot de bij ordonnantie opgerichte diensten met afzonderlijk beheer, de nadere regelen inzake de werking en het beheer vast te stellen, inzonderheid wat de begroting en de comptabiliteit betreft.

Voor zover wordt geopteerd voor het oprichten van diensten met afzonderlijk beheer - en niet van autonome openbare instellingen - dient het ontwerp zich bijgevolg ertoe te beperken die diensten op te richten en de opdrachten ervan te omschrijven, en moet het vaststellen van

(1) Afgezien van enkele redactionele aanpassingen neemt artikel 140 de bepalingen over van artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit. Voor de parlementaire voorbereiding van artikel 65, zie Parl. St., Senaat, 1958-1959, nr. 160, pp. 97 tot 101.

(2) Uit dat artikel, dat verwijst naar artikel 40, §§ 1 en 2, van dezelfde bijzondere wet en meteen naar artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, blijkt dat het regelen van de organisatie en de werking van de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zaak is van het Verenigd College.

de specifieke regels met betrekking tot de werking van die diensten aan het Verenigd College worden overgelaten, gelet op het bepaalde zowel in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, als in artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

5. De conclusie uit wat voorafgaat is derhalve dat het ontwerp in ieder geval aan een grondige omwerking toe is.

.../...

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise, en application de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 (1), à constituer auprès des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune trois services à gestion séparée, à savoir un "Service de santé mentale", un "Etablissement pour personnes handicapées" et un "Observatoire de la santé de la Région de Bruxelles-Capitale" (article 2 du projet).

Les articles 3 à 5 du projet déterminent les missions des "organismes" (lire : services) visés (en ce qui concerne les deux premiers services cités, elles le sont indirectement, à savoir par référence à des législations fédérales (articles 3 et 4); les missions de "l'Observatoire de la santé" précité, au contraire, sont énumérées explicitement à l'alinéa 2 de l'article 5).

Les articles 6 et 7 du projet prévoient la constitution d'un "Comité de gestion et d'orientation" auprès de chacun des "organismes" visés et en fixent la composition et les missions.

(1) Il résulte de la combinaison des dispositions de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et de l'article 82, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (où il est manifestement fait référence erronément à l'article 69 au lieu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée) que les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat sont applicables moyennant les adaptations nécessaires à la Commission communautaire commune.

Les attributions et le fonctionnement, ainsi que la gestion financière et matérielle des services à constituer sont régis par les articles 8 à 13 du projet.

2. Il ressort de l'exposé des motifs et des explications du fonctionnaire délégué, que les services à gestion séparée à constituer se verraient attribuer les missions assurées auparavant par le Centre de guidance de la province de Brabant, par l'Institut médico-pédagogique de l'Institut provincial pour handicapés de l'ouïe et de la vue (et non internat) ainsi que par l'Observatoire de la santé de la Région de Bruxelles-Capitale.

En raison de la scission de la province de Brabant, le personnel, les biens, les droits et les obligations des organismes précités ont été transférés à la Commission communautaire commune en vertu de l'accord de coopération du 30 mai 1994 (1).

(1) Accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour le transfert obligatoire, sans indemnisation, du personnel et des biens, droits et obligations de la province de Brabant vers la province du Brabant wallon, la province du Brabant flamand, la Région de Bruxelles-Capitale, les Commissions communautaires visées à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, et vers l'autorité fédérale.

A défaut de règlement explicite - fixé par ordonnance - transférant ce personnel, ces biens, ces droits et obligations à un ou plusieurs organismes publics autonomes relevant de la Commission communautaire commune, force est d'admettre que le personnel visé, en particulier, relève des services du Collège réuni et que les biens, droits et obligations visés font partie du patrimoine de la Commission communautaire commune dont la gestion est également confiée au Collège réuni.

3. Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé à plusieurs reprises, la constitution d'un service à gestion séparée, au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, constitue une mesure purement budgétaire qui n'implique pas, notamment, qu'une personne morale distincte est constituée (1).

En d'autres termes, les services à gestion séparée demeurent des services du pouvoir exécutif (en l'espèce du Collège réuni), dont la gestion est "séparée" de celle des autres "Services d'administration générale" uniquement sur le plan budgétaire et comptable.

(1) Cf. notamment l'avis L. 23.734/1/8 des 30 septembre et 4 octobre 1994 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995" (Doc. Vl. R., 605 (1993-1994) - n° 1); voir également BECKERS, J., *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, pp. 289 et 567.

Les auteurs du projet semblent avoir perdu de vue cette caractéristique essentielle des services à gestion séparée. Les services visés sont toujours dénommés "organismes" dans le projet, ce qui donne à penser que l'on considère que ces services sont des organismes publics dotés d'une personnalité juridique distincte de la Commission communautaire commune. En outre, il est question notamment aux articles 3 et 4 de l'agrément de ces "organismes" et des subventions qui leur sont allouées, et l'article 10, alinéa 2, prévoit la possibilité pour ces "organismes" d'engager du personnel de complément. Pareilles dispositions n'ont évidemment de sens que s'il s'agit d'organismes qui ne font pas partie des services du Collège réuni, en d'autres termes d'organismes publics dotés d'une personnalité juridique distincte.

Les dispositions en projet doivent être profondément remaniées sur ce point : soit il est décidé de constituer, en application de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1), des organismes publics autonomes qui ne font pas partie des services du Collège réuni, soit le projet se limite à constituer, au sein des services du Collège réuni, des services à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(1) Cette disposition est applicable moyennant les adaptations nécessaires à la Commission communautaire commune en vertu de l'article 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée.

4. Pour autant que la notion de "services à gestion séparée" soit maintenue, il convient de faire remarquer que le législateur régional bruxellois excéderait ses compétences dans la mesure où, en plus de constituer ces services et de déterminer leur mission, il fixerait également les modalités, visées à l'article 140, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, relatives à la gestion financière de ces services.

Selon cet article 140, les services (de l'Etat) à gestion séparée sont en effet soumis à des dispositions qui doivent être fixées par le Roi (lire : le Collège réuni) "sur proposition des Ministres dont ces services relèvent" (et du Ministre des Finances).

Les termes cités montrent que les dispositions visées doivent être fixées par le pouvoir exécutif de manière individuelle - c'est-à-dire par service à gestion séparée - en tenant compte des principes inscrits à l'alinéa 2 de cet article. Les travaux préparatoires de l'article 140 (1) le confirment.

Force est dès lors d'inférer à l'article 140, rapproché du demeurant de l'article 79 de la loi spéciale du

(1) Hormis quelques adaptations rédactionnelles, l'article 140 reproduit les dispositions de l'article 65 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat. Pour les travaux préparatoires de l'article 65, voir Doc. Parl., Sénat, 1958-1959, n° 160, pp. 97 à 101.

12 janvier 1989 (1), qu'il appartient au Collège réuni de fixer, pour ce qui est des services à gestion séparée constitués par ordonnance, les modalités en matière de fonctionnement et de gestion, notamment en ce qui concerne le budget et la comptabilité.

S'il est opté pour la constitution de services à gestion séparée - et non d'organismes publics autonomes - le projet devra par conséquent se limiter à constituer ces services et à en définir les missions. La fixation des règles spécifiques relatives au fonctionnement de ces services doit être laissée au Collège réuni vu les dispositions tant de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, que de l'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

5. Il convient dès lors de conclure de ce qui précède que le projet doit en tout cas être sensiblement remanié.

(1) Il appert de cet article qui se réfère à l'article 40, §§ 1er et 2, de la même loi spéciale et également à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'organisation et le fonctionnement des services de la Commission communautaire commune sont de la compétence du Collège réuni.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

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

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, 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.