

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 maart 1999 door de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor het gezondheidsbeleid, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College "tot bepaling van de regels voor het beheer van de Dienst voor geestelijke gezondheidszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie", heeft op 18 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni compétents pour la politique de santé, le 22 mars 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Collège réuni "fixant les règles de gestion du Service de santé mentale de la Commission communautaire commune", a donné le 18 mai 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Bij de ordonnantie van 27 april 1995 houdende oprichting van diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad met afzonderlijk beheer, wordt o.m. de "Dienst voor geestelijke gezondheidszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie" opgericht als dienst met afzonderlijk beheer.

Uit artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, gelezen in samenhang met artikel 82, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en met artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, volgt dat het aan het Verenigd College toekomt om, m.b.t. de voornoemde dienst, de nadere regels inzake de werking en het beheer vast te stellen, inzonderheid wat de begroting en de comptabiliteit betreft (1).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt de regels inzake het beheer vast te stellen.

Het voorziet in de oprichting van een Begeleidingscomité (artikel 2). Dit comité is in het bijzonder belast

(1) Zie advies L. 24.039/8 van 28 februari 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 27 april 1995, Parl. St., Br. H. Raad, 1994-95, nr. B-77/1, (8), 10.

met het administratief en financieel beheer en met het toezicht op de begroting (artikel 3).

Het ontwerp bepaalt voorts waaruit de middelen van de dienst bestaan (artikel 4), en stelt de uitgaven vast die door de begroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gedragen worden (artikel 5). Het voorziet in regels voor het opmaken van de begroting van de dienst (artikelen 7 tot 10). Het bevat ook bepalingen i.v.m. de voorlegging van de rekeningen aan het Rekenhof (artikel 11) en i.v.m. de eindrekening van de rekenplichtige (artikel 12). Het ontwerp stelt regels vast i.v.m. de wijze waarop de leidend ambtenaar van de diensten van het Verenigd College de begroting beheert, en i.v.m. de taak van de rekenplichtige (artikelen 13 tot 15). Het voorziet in bepalingen i.v.m. de controle die uitgeoefend wordt door de inspecteur van financiën en i.v.m. het visum dat door het Rekenhof verleend moet worden (artikelen 16 en 17).

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 maart 1998.

ALGEMENE OPMERKING

Over een eerste versie van het voor advies voorgelegde ontwerp heeft de Raad van State op 19 januari 1999 advies L. 27.673/3 gegeven. In dat advies stelde de Raad vast dat het ontwerp onvoldoende uitvoering gaf aan artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, en dat het om die reden aan een grondige herziening toe was.

.../...

De adviesbevoegdheid van de Raad van State is uitgeput ten aanzien van de bepalingen van het ontwerp die overeenstemmen met die waarover de Raad op 19 januari 1999 advies gegeven heeft. Het voorliggende advies is m.a.w. beperkt tot een onderzoek van de bepalingen die "nieuw" zijn ten opzichte van de eerste tekst. Dit heeft tot gevolg dat het advies van 19 januari 1999 en het voorliggende advies samen gelezen moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op de algemene opmerking hiervóór, moet in de aanhef melding gemaakt worden van de twee adviezen van de Raad van State (1).

Hoofdstuk II, afdeling 2

De structuur van deze afdeling is verwarrend. Artikel 4 bevat een opsomming van de middelen van de dienst. Wat de uitgaven betreft, is in artikel 5 en in artikel 8, tweede lid, sprake van de uitgaven die, alhoewel betrekking hebbend op de dienst, gedragen worden door de algemene uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De uitgaven die ten laste komen van de begroting

(1) Beide adviezen zijn gegeven met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

van de dienst worden daarentegen slechts onrechtstreeks vermeld, met name in artikel 7, waarin sprake is van de onderverdeling van die begroting.

Het komt de Raad van State voor dat de bepalingen i.v.m. de inkomsten en de uitgaven op een meer overzichtelijke wijze gegroepeerd kunnen worden.

Artikel 5

De uitdrukking "uitgaven die betrekking hebben op de personeelsleden en de lokalen van de dienst" is vrij vaag. Om latere betwistingen te vermijden, zou die uitdrukking beter gepreciseerd worden.

Artikel 8

1. Ook de uitdrukking "uitgaven voor de uitrusting van de dienst" is vrij vaag, en zou gepreciseerd kunnen worden.

2. In de Nederlandse tekst van het tweede lid vervangen de woorden "eigen basisallocatie" door "specifieke basisallocatie".

Artikel 9

1. In fine van de eerste volzin schrijve men :
"... dat in de algemene uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie opgenomen moet worden".

.../...

2. In de tweede volzin vervange men de woorden "Zij zenden" door "De genoemde leden zenden". In de Nederlandse tekst schrijve men bovendien : "vóór 1 juli van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat ... aan de leden ...".

Artikel 10

1. Volgens de eerste volzin is de begroting van de dienst goedgekeurd zodra de begroting (lees : algemene uitgavenbegroting) van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is afgekondigd (lees : goedgekeurd).

Het spreekt vanzelf dat de begroting van de dienst is goedgekeurd zodra de genoemde algemene uitgavenbegroting is goedgekeurd. De bedoelde volzin is derhalve overbodig, en kan dus beter weggelaten worden.

2. De tweede volzin is strijdig met het beginsel van de annaliteit van de begroting, dat de voorafgaande goedkeuring van de begroting inhoudt (1). In de veronderstelling dat die goedkeuring niet zou plaatsvinden vóór het begin van het begrotingsjaar zou, overeenkomstig artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, de aan de dienst verleende toestemming om uitgaven te doen slechts kunnen voortvloeien uit de ordonnantie waarbij voorlopige kredieten worden geopend.

(1) Dit beginsel vloeit voort uit artikel 174 van de Grondwet, en wordt bevestigd in de artikelen 9, 11, 24 en volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Ook de tweede volzin kan dus beter weggelaten worden.

3. Ter uitvoering van artikel 140, tweede lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit moet het ontwerp de bekendmaking van de begroting van de dienst regelen.

Te dezen zou dit kunnen gebeuren door het bestaande artikel 10 te vervangen door de volgende bepaling :

"Het begrotingsontwerp van de dienst wordt toegevoegd aan het ontwerp van algemene uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.".

Artikel 11

In fine van het eerste lid schrijve men : "... vóór 30 april van het jaar volgend op dat waarop ze betrekking hebben, ...".

Artikel 14

1. Men schrijve : "Vanaf het begin van een nieuw begrotingsjaar ...".

.../...

2. Opdat het bepaalde in artikel 140, tweede lid, 7°, van de wetten op de rijkscomptabiliteit zou worden nageleefd, zou dit artikel aangevuld moeten worden met de voorschriften die zorgen voor een beperking in de tijd van de overdrachten waartoe machtiging is verleend.

Artikel 16

Bij dit artikel wordt een controlesysteem ingevoerd waarvoor het toezicht, dat o.m. wordt georganiseerd voor de instellingen van openbaar nut van de categorieën B, C of D (1), model staat, namelijk een schorsingstoezicht uitgeoefend door de inspecteur van financiën en een vernietigingstoezicht uitgeoefend door de leden van het Verenigd College bevoegd voor het gezondheidsbeleid.

Een dienst met afzonderlijk beheer heeft, per definitie, geen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie afgescheiden rechtspersoonlijkheid. Zulke dienst staat onder het onmiddellijk hiërarchisch gezag van het Verenigd College.

In het door het ontwerp vastgestelde controlesysteem zouden de leden van het Verenigd College zich slechts tegen een beslissing van het Begeleidingscomité kunnen verzetten indien de inspecteur van financiën vooraf een schorsend beroep heeft ingesteld, op grond dat die

(1) Artikel 9 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

beslissing naar zijn mening strijdig is met de wet, de statuten of het algemeen belang, en alleen binnen de zeer korte termijnen die zijn vastgesteld. Bovendien stelt geen enkele bepaling de nadere regels vast volgens welke de beslissingen van het Begeleidingscomité ter kennis gebracht worden van de inspecteur van financiën.

Bijgevolg sluiten de door het ontwerp vastgestelde controleregels niet aan bij het hiërarchisch gezag van het Verenigd College.

Artikel 16 dient zo herschreven te worden dat aan het gezag van het Verenigd College, of van de leden waaraan het zijn bevoegdheid delegeert, geen beperking wordt gesteld door het niet-optreden van de inspecteur van financiën.

PORTEE DU PROJET

L'ordonnance du 27 avril 1995 portant constitution de services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale à gestion séparée crée notamment le "Service de santé mentale de la Commission communautaire commune" en service à gestion séparée.

Il résulte de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, lu en combinaison avec l'article 82, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et avec l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qu'il appartient au Collège réuni de fixer, pour ce qui est du service précité, les modalités en matière de fonctionnement et de gestion, notamment en ce qui concerne le budget et la comptabilité (1).

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à fixer les règles de gestion.

Il prévoit la création d'un Comité d'accompagnement (article 2). Ce comité est chargé en particulier de la gestion administrative et financière et du contrôle budgétaire (article 3).

(1) Voir avis L. 24.039/8 du 28 février 1995 sur le projet devenu l'ordonnance du 27 avril 1995, Doc. C.R.B., 1994-95, n° B-77/1, (8), 10.

Le projet précise en outre la constitution des ressources du service (article 4) et fixe les dépenses à charge du budget de la Commission communautaire commune (article 5). Il prévoit des règles pour l'établissement du budget du service (articles 7 à 10). Il comprend en outre des dispositions concernant la soumission des comptes à la Cour des comptes (article 11) et concernant le compte de fin de gestion établi par le comptable (article 12). Le projet fixe des règles concernant la manière dont le fonctionnaire dirigeant des services du Collège réuni gère le budget et concernant la tâche du comptable (articles 13 à 15). Il comprend des dispositions relatives au contrôle exercé par l'inspecteur des finances et au visa que doit donner la Cour des comptes (articles 16 et 17).

Enfin, le texte dispose que l'arrêté en projet produit ses effets le 1er mars 1998.

OBSERVATION GENERALE

En date du 19 janvier 1999, le Conseil d'Etat a rendu l'avis L. 27.673/3 sur une première version du projet soumis pour avis. Dans cet avis, le Conseil a constaté que le projet n'exécutait pas de manière suffisante l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat et qu'il devait donc être revu fondamentalement.

La compétence d'avis du Conseil d'Etat est épuisée en ce qui concerne les dispositions du projet correspondant à celles au sujet desquelles il a rendu un avis le

.../...

19 janvier 1999. En d'autres termes, le présent avis se limite à l'examen des "nouvelles" dispositions, qui ne figuraient pas dans le premier texte. Il s'ensuit que l'avis du 19 janvier 1999 et le présent avis doivent se lire conjointement.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Eu égard à l'observation générale énoncée ci-dessus, les deux avis du Conseil d'Etat doivent être mentionnés dans le préambule (1).

Chapitre II, section 2

La structure de cette section est confuse. L'article 4 énumère les ressources du service. Les dépenses qui, bien qu'elles se rapportent au service, sont à charge du budget général des dépenses de la Commission communautaire commune sont évoquées à l'article 5 et à l'article 8, alinéa 2. Les dépenses à charge du budget du service, quant à elles, sont uniquement mentionnées de manière indirecte à l'article 7, où il est question de la subdivision de ce budget.

(1) Ces deux avis ont été donnés en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat estime que les dispositions relatives aux ressources et aux dépenses peuvent être groupées avec plus de clarté.

Article 5

L'expression "dépenses relatives aux membres du personnel et aux locaux du service" est assez vague. Il serait préférable de la préciser afin de prévenir des contestations ultérieures.

Article 8

1. L'expression "dépenses d'équipement du service" est également assez vague et pourrait être précisée.

2. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2, les mots "eigen basisallocatie" seront remplacés par "specifieke basisallocatie".

Article 9

1. A la fin de la première phrase du texte néerlandais, on écrira : "... dat in de algemene uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie opgenomen moet worden".

.../...

2. A la deuxième phrase, on remplacera les mots "Ils transmettent ... aux membres" par "Les membres précités transmettent aux membres ...". Dans le texte néerlandais, on écrira en outre : "vóór 1 juli van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat ... aan de leden ...".

Article 10

1. Selon la première phrase, l'approbation du budget du service est acquise par la promulgation du budget (lire : dès l'approbation du budget général des dépenses) de la Commission communautaire commune.

Il va de soi que le budget du service est approuvé dès l'approbation du budget général des dépenses de la Commission communautaire commune, précité. Cette phrase est donc superflue et il serait, dès lors, préférable de l'omettre.

2. La deuxième phrase est contraire au principe de l'annualité budgétaire, qui implique l'approbation préalable du budget (1). Dans l'hypothèse où cette approbation n'interviendrait pas avant le début de l'année budgétaire, l'autorisation donnée au service d'effectuer des dépenses ne pourrait résulter que de l'ordonnance ouvrant les crédits provisoires, conformément à l'article 24 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(1) Ce principe résulte de l'article 174 de la Constitution et est consacré par les articles 9, 11, 24 et suivants des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Par conséquent, il serait également préférable d'omettre la deuxième phrase.

3. En exécution de l'article 140, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, le projet doit régler la publication du budget du service.

Cela pourrait se faire en remplaçant l'article 10 existant par la disposition suivante :

"Le projet de budget du service est annexé au projet de budget général des dépenses de la Commission communautaire commune."

Article 11

A la fin de l'alinéa 1er, on écrira : "... avant le 30 avril de l'année suivant celle à laquelle ils se rapportent."

Article 14

1. On écrira : "Dès le début d'une nouvelle année budgétaire ...".

2. Afin de respecter l'article 140, alinéa 2, 7°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, cet article devrait être

.../...

complété par l'énoncé des règles assurant la limitation dans le temps des reports autorisés.

Article 16

Cet article instaure un mécanisme de contrôle inspiré de la tutelle organisée, notamment, pour les organismes d'intérêt public de catégorie B, C ou D (1), à savoir une tutelle de suspension exercée par l'inspecteur des finances et d'annulation exercée par les membres du Collège réuni compétents pour la politique de santé.

Par définition, un service à gestion séparée n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de la Commission communautaire commune. Il est placé sous l'autorité hiérarchique immédiate du Collège réuni.

Dans le mécanisme de contrôle prévu par le projet, les membres du Collège réuni ne pourraient s'opposer à une décision du Comité d'accompagnement que dans l'hypothèse d'un recours suspensif introduit préalablement par l'inspecteur des finances, à l'encontre d'une décision que ce dernier considérerait comme contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, et seulement dans les délais très brefs prévus. En outre, aucune disposition ne prévoit les modalités selon lesquelles les décisions du Comité d'accompagnement sont portées à la connaissance de l'inspecteur des finances.

(1) Article 9 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les modalités de contrôle prévues par le projet ne correspondent, dès lors, pas avec le contrôle hiérarchique du Collège réuni.

L'article 16 doit être réécrit de manière à ce que l'autorité du Collège réuni ou des membres auxquels il délègue sa compétence ne soit pas limitée en raison de la non-intervention de l'inspecteur des finances.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

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. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER