

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.456/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 29 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'ordonnance "relatif au Fonds de Réserve de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 26 novembre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.456/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 oktober 2001 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende het Reservefonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 26 november 2001 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Arrêté de présentation

Après les mots "Après délibération", il faut aller à la ligne et écrire "ARRÊTE :".

Ensuite, il faut écrire : "Le Ministre des Finances et du Budget est chargé de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :".

Dispositif

Article 4

Le premier tiret recouvre le troisième, puisque le placement des disponibilités en valeurs publiques ou privées est une forme de convention.

Quant au deuxième tiret, il est superflu, dès lors que l'article 7 prévoit que le Fonds est géré par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'il ne tend pas à permettre au Gouvernement de confier au Fonds d'autres missions que celles prévues à l'article 3, ce qu'il ne pourrait du reste pas faire en vertu du principe de la spécialité légale des personnes morales instituées par les communautés et régions ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, réserve en effet aux autorités législatives des communautés et régions la compétence de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de leurs services décentralisés. Cette exigence, qui, selon la Cour d'arbitrage, doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences au sens de l'article 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, oblige le législateur régional ou communautaire à fixer les règles de base. La définition de la mission d'un service décentralisé étant une telle règle de base, le législateur régional ne pourrait habiler le Gouvernement qu'à "préciser" le cas échéant cette mission (C.A., arrêt n° 75/2001 du 31 mai 2001; voir aussi l'arrêt n° 24/98 du 10 mars 1998).

La rédaction suivante est dès lors suggérée :

"Art. 4. Le Fonds est habilité à accomplir tout acte en rapport avec sa mission, en ce compris le placement de ses avoirs en valeurs publiques ou privées ⁽²⁾, et à l'exclusion des emprunts ⁽³⁾."

Article 5

Les premier et deuxième tirets ont le même objet.

Par ailleurs, il résulte de l'exposé des motifs que les dotations au Fonds ne seront pas nécessairement annuelles.

Mieux vaut dès lors écrire:

"Art. 5. Les moyens du Fonds de réserve sont constitués par les dotations inscrites en sa faveur au budget de la Région de Bruxelles-Capitale et par le produit du placement de ses avoirs."

⁽²⁾ Cette précision est utile, compte tenu de l'article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public qui dispose que "lorsque la loi ou les statuts ne prévoient pas le placement des disponibilités, celles-ci doivent être investies en valeurs émises ou garanties par l'Etat ou en fonds publics dont la liste est établie par le Roi".

⁽³⁾ L'article 5 de l'avant-projet ne prévoit, en effet, pas le produit d'emprunts parmi les moyens dont peut disposer le Fonds de réserve. Pour éviter toute difficulté d'interprétation, mieux vaut exclure le recours à l'emprunt également à l'article 4.

Article 6

L'alinéa 1^{er} paraît être inspiré par des dispositions applicables aux fonds budgétaires ⁽⁴⁾ ou aux services à gestion séparée ⁽⁵⁾, mais n'a guère de sens s'agissant d'un service décentralisé, doté de la personnalité juridique, qui dispose en effet de son patrimoine propre.

Les mots "solde des moyens disponibles" procèdent, en outre, d'une confusion entre la notion de crédits budgétaires, qui sont des autorisations de dépenses et peuvent effectivement présenter un solde non utilisé à la fin de l'exercice, et celle de l'actif d'une personne morale.

L'article 4 de la loi du 16 mars 1954, précitée, prévoit du reste que

"... le défaut d'approbation [du budget d'un organisme] au premier jour de l'année budgétaire ne fait pas obstacle à l'utilisation des crédits prévus au projet de budget des organismes, à moins qu'il ne s'agisse de dépenses d'un principe nouveau non autorisées par le budget de l'année précédente."

Il va dès lors sans dire que les avoirs du Fonds ne doivent pas être restitués à la Région à la fin de l'exercice et qu'ils peuvent être utilisés l'année budgétaire suivante.

Par contre, l'article 7, alinéa 3, de la loi du 16 mars 1954, précitée, prescrit que le statut d'un organisme d'intérêt public doit fixer le montant maximum de la réserve sans affectation spéciale. L'objet même du Fonds en projet paraît toutefois exclure la fixation d'un tel plafond.

Il convient donc de prévoir que, par dérogation à l'article 7, alinéa 3, de la loi du 16 mars 1954, précitée, les bénéfices du Fonds de réserve en fin d'exercice peuvent être mis en réserve sans limitation.

⁽⁴⁾ Article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

⁽⁵⁾ Article 140 des mêmes lois coordonnées.

Article 7

L'alinéa 3 habilite le Gouvernement à fixer les règles relatives à la comptabilité et à la gestion du Fonds de réserve. En tant que cet alinéa vise la comptabilité, il fait double emploi avec l'article 7, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 16 mars 1954, précitée.

Article 9

Cette disposition doit être adaptée, compte tenu du moment où l'avis a été sollicité et est donné.

Observation finale de légistique

Il convient d'éviter l'usage abusif des majuscules et d'écrire dans l'ensemble du projet "Fonds de réserve" au lieu de "Fonds de Réserve".

Onderzoek van het ontwerp

Indieningsbesluit

Op de woorden "Na Beraadslaging", die als "Na beraadslaging" moeten worden geschreven, dient, op de volgende regel, het woord "BESLUIT : " te volgen.

Vervolgens moet worden geschreven : "De Minister van Financiën en Begroting is ermee belast bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie in te dienen, waarvan de tekst hierna volgt :".

Dispositief

Artikel 4

Het eerste streepje overlapt het derde, aangezien het beleggen van beschikbare geldmiddelen in openbare of privé-waarden een soort overeenkomst is.

Het tweede streepje is overbodig, aangezien artikel 7 bepaalt dat het Reservefonds beheerd wordt door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en die bepaling er niet toe strekt de Regering de mogelijkheid te bieden om het Fonds andere taken toe te vertrouwen dan die welke bepaald zijn in artikel 3, hetgeen de Regering overigens niet mag doen krachtens het beginsel van de wettelijke specialiteit van rechtspersonen opgericht door gemeenschappen en gewesten ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing is krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, zijn immers alleen de decreet- of ordonnantiegevende instanties van gemeenschappen en gewesten bevoegd om de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van alsook het toezicht op de gedecentraliseerde diensten van gemeenschappen en gewesten te regelen. Krachtens dat vereiste, dat volgens het Arbitragehof moet worden beschouwd als een bevoegdheidverdelende regel in de zin van artikel 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, is de decreet- of ordonnantiegevende instantie van de gemeenschap of het gewest verplicht de basisregels vast te stellen. Aangezien vaststelling van het takenpakket van een gedecentraliseerde dienst zulk een basisregel is, kan de ordonnantiegevende instantie van het gewest de Regering slechts machtigen om dat takenpakket in voorkomend geval te "preciseren" (Arbitragehof, arrest nr. 75/2001 van 31 mei 2001; zie ook arrest nr. 24/98 van 10 maart 1998).

Bijgevolg wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Art. 4. Het Fonds is gemachtigd om elke handeling te stellen die verband houdt met zijn opdracht, met inbegrip van belegging van zijn vermogen in openbare of privé-waarden ⁽²⁾, leningen uitgezonderd ⁽³⁾".

Artikel 5

Het eerste en het tweede streepje hebben betrekking op dezelfde zaak.

Overigens blijkt uit de memorie van toelichting dat het Fonds niet noodzakelijkerwijze elk jaar dotaties zal krijgen.

Bijgevolg is het beter dit artikel als volgt te stellen :

"Art. 5. De middelen van het Reservefonds bestaan uit de dotaties die ten behoeve ervan op de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden ingeschreven en uit de opbrengst van de belegging van zijn vermogen."

⁽²⁾ Die precisering is nuttig, gelet op artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, welke bepaling als volgt luidt : "Wanneer de beleggingswijze door de wet of door de statuten niet is geregeld, moeten de beschikbare gelden worden belegd in de door de Staat uitgegeven of gewaarborgde effecten of in openbare fondsen waarvan de Koning de lijst vaststelt."

⁽³⁾ Artikel 5 van het voorontwerp schrijft immers niet voor dat geleend geld een van de middelen is waarover het Reservefonds kan beschikken. Om elk moeilijkheid bij de interpretatie van deze regeling te voorkomen, is het beter om ook in artikel 4 te stellen dat het Fonds geen leningen mag aangaan.

Artikel 6

Het eerste lid lijkt te zijn geredigeerd naar het voorbeeld van bepalingen die van toepassing zijn op begrotingsfondsen ⁽⁴⁾ of op diensten met afzonderlijk beheer ⁽⁵⁾, maar heeft nauwelijks zin, aangezien het hier gaat om een gedecentraliseerde dienst, die rechtspersoonlijkheid bezit en immers over een eigen vermogen beschikt.

Uit de woorden "saldo van de geldmiddelen die beschikbaar zijn" blijkt overigens dat het begrip begrotingskredieten, die machtigingen zijn tot het doen van bepaalde uitgaven en die op het einde van het begrotingsjaar inderdaad een ongebruikt saldo kunnen opleveren, verward wordt met het begrip vermogen van een rechtspersoon.

Artikel 4 van de voormelde wet van 16 maart 1954 luidt overigens als volgt :

"Indien op de eerste dag van het begrotingsjaar geen goedkeuring is gegeven [omtrent de begroting van een instelling], belet zulks niet de aanwending van de kredieten, die op het ontwerp van begroting der organismen zijn geplaatst, tenzij het principieel nieuwe uitgaven betreft, waartoe geen machtiging is verleend bij de begroting van het vorig jaar."

Het spreekt bijgevolg vanzelf dat het vermogen van het Fonds niet aan het Gewest hoeft te worden teruggegeven aan het einde van het begrotingsjaar en dat het vermogen het volgende begrotingsjaar mag worden aangewend.

In artikel 7, derde lid, van de voormelde wet van 16 maart 1954, daarentegen, wordt gesteld dat in het statuut van de instelling van openbaar nut het maximumbedrag wordt bepaald van de reserve zonder bepaalde aanwending. Het doel zelf van het geplande Fonds lijkt evenwel uit te sluiten dat zulk een maximumbedrag wordt vastgesteld.

⁽⁴⁾ Artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

⁽⁵⁾ Artikel 140 van diezelfde gecoördineerde wetten.

Bijgevolg dient te worden bepaald dat, in afwijking van artikel 7, derde lid, van de voormelde wet van 16 maart 1954, de winst van het Reservefonds aan het einde van het begrotingsjaar onbeperkt in reserve mag worden gehouden.

Artikel 7

Bij het derde lid van deze bepaling wordt de Regering gemachtigd de regels betreffende de boekhouding en het beheer van het Reservefonds vast te stellen. Voorzover dit lid betrekking heeft op de comptabiliteit, vormt het een duplicering van artikel 7, eerste lid, 2°, van de voormelde wet van 16 maart 1954.

Artikel 9

Deze bepaling behoort te worden aangepast in het licht van het tijdstip waarop dit advies gevraagd en uitgebracht is.

Slotopmerking betreffende de wetgevingstechniek

Een overdadig gebruik van hoofdletters behoort te worden vermeden. Zo behoort in de Franse tekst van het hele ontwerp "Fonds de réserve" te worden geschreven in plaats van "Fonds de Réserve".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. QUERTAINMONT,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS