

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.138/2

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 24 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance "instituant le Centre de Coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 27 novembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Gelet op de noodzaak om het Financieel Coördinatiecentrum van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest operationeel te maken voor het eind van het jaar en het belang hiervan voor de financiën van het Gewest en de deelnemende instellingen, ..."

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 de l'avant-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.

Formalités préalables

Selon le délégué du ministre, un avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été demandé sur le présent avant-projet d'ordonnance en vertu de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale mais le Conseil n'a pas encore rendu cet avis.

L'accomplissement d'autres formalités sera également nécessaire pour tenir compte de l'observation n° 1 formulée sous le fondement juridique.

.../...

Fondement juridique

1. En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les règles de fonctionnement des services décentralisés, des établissements et des entreprises régionaux sont une compétence réservée au législateur décentral.

L'habilitation donnée au Gouvernement lui permet de désigner, parmi les institutions qui ont été créées par ordonnance ou sur lesquelles le législateur régional bruxellois dispose du "pouvoir statutaire", celles qui font partie du Centre de coordination financière (article 4 de l'avant-projet). Le Gouvernement dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire. Dès lors que la mesure projetée affecte substantiellement les modalités de fonctionnement de ces organismes, modalités qui résultent de dispositions légales ou ordonnancielles, une telle délégation est excessive et ne satisfait pas à l'exigence des articles 4 et 9 des lois spéciales précitées.

La disposition ne soulèverait pas la même objection si elle était formulée de manière telle que toutes les personnes morales de droit public créées par ou en vertu d'une loi ou d'une ordonnance, relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et bénéficiant de moyens financiers de celle-ci, étaient soumis à la présente ordonnance, le Gouvernement étant seulement chargé d'en dresser la liste ⁽¹⁾.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'un avant-projet d'ordonnance qui, pour tenir compte de l'observation qui précède, déterminerait, soit par une règle générale, soit en les désignant, les organismes auxquels l'ordonnance en projet s'appliquerait, devrait satisfaire aux formalités de consultation spécifiées par la législation organique des organismes concernés.

⁽¹⁾ Voir en ce sens l'avis 22.367/1, donné le 27 avril 1993, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 30 juin 1993 "houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993" (Doc. Vl. Raad, session 1992-1993, n° 335/1) et l'avis 34.366/2, donné le 13 novembre 2002, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne devenu le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons (Doc. C.R.W., 2002-2003, n° 428/1).

En tout état de cause, conformément aux dispositions organiques régissant les divers organismes d'intérêt public concernés, une consultation de ceux-ci devra être organisée à un moment donné de la procédure. Ce n'est que sous cette réserve que l'article 4 de l'avant-projet peut être admis.

2. L'ordonnance en projet crée un service à gestion séparée. Le régime juridique des services à gestion séparée est réglé par l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Les dispositions de l'article 140 des lois coordonnées sont rendues applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions.

En vertu de l'article 140, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées précitées, les services de l'État dont la gestion est séparée sont soumis à des dispositions à fixer par le Gouvernement, sur proposition des ministres dont ces services relèvent et du Ministre des Finances. L'article 140, alinéa 2, de ces lois coordonnées énumère les matières qui doivent être réglées par ces dispositions.

En outre, pour ce qui n'est pas couvert par ces dispositions, c'est aussi au Gouvernement qu'il appartient de régler les attributions, l'organisation et le fonctionnement des services érigés en services à gestion séparée, puisqu'il s'agit de services de la Région, auxquels s'applique l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Sous réserve de l'observation n° 1, le seul pouvoir du législateur consiste à désigner le ou les services qu'il entend ériger en services à gestion séparée.

En conséquence, il convient :

- 1° de modifier l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet pour préciser qu'un Centre de coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale est créé au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et que ce Centre est chargé de (centraliser et de) coordonner le financement des trésoreries des institutions régionales visées par l'ordonnance;

.../...

- 2° d'omettre les articles 3 et 7 dans la mesure où ils règlent le fonctionnement du Centre;
- 3° d'omettre l'article 5 qui ne fait que reproduire - mais de manière incomplète - ce qui peut déjà être inféré de l'article 140 des lois coordonnées précitées, disposition à laquelle il ne peut à l'heure actuelle pas être dérogé, en vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions;
- 4° de modifier l'article 8 en omettant la précision que le rapport annuel est établi par le Centre.

3. En ce qui concerne les relations entre, d'une part, le service créé par le présent projet et, d'autre part, les "institutions qui ont été créées par ordonnance ou sur lesquelles le législateur régional bruxellois dispose du pouvoir statutaire", il convient, toujours en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de veiller à rendre compatibles les règles fixées dans les textes organiques relatifs à ces institutions avec les dispositions en projet, notamment en matière de modalités de gestion des comptes financiers et placements ⁽²⁾.

4. En conclusion, le projet d'ordonnance doit être revu. Il doit préciser quelles sont les institutions visées et, le cas échéant, spécifier, au moins dans les grandes lignes, les modalités de gestion des comptes financiers et placements de ces institutions. Il doit également abroger ou modifier expressément les dispositions organiques relatives à ces institutions et qui seraient contraires à l'ordonnance en projet, ou, à tout le moins, habiliter le Gouvernement à le faire.

⁽²⁾ À ce sujet, il est expressément relevé dans le commentaire des articles qui accompagne l'avant-projet d'ordonnance (voir l'article 4) que "le législateur régional doit avoir la compétence de modifier les statuts de l'institution" et que "Faute d'avoir cette compétence, il est impossible d'intégrer l'institution dans le Centre, puisque certaines dispositions sont incompatibles".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.138/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 november 2003 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot instelling van het Financieel Coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 27 november 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt :

"Gelet op de noodzaak om het Financieel Coördinatiecentrum van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest operationeel te maken voor het eind van het jaar en het belang hiervan voor de financiën van het Gewest en de deelnemende instellingen, ..."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

Voorafgaande vormvereisten

Volgens de gemachtigde van de minister, is de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om advies verzocht over het onderhavige voorontwerp van ordonnantie, krachtens artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 houdende oprichting van de Economisch en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar heeft de Raad dat advies nog niet verleend.

.../...

Andere formaliteiten zullen eveneens moeten worden vervuld, om rekening te houden met opmerking nr. 1 die wordt gemaakt in verband met de rechtsgrond.

Rechtsgrond

1. Krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, is alleen de decreetgever bevoegd om de regels vast te stellen inzake de werking van de gewestelijke gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen.

De aan de Regering verleende machtiging stelt deze in staat onder de instellingen die zijn opgericht bij ordonnantie of ten aanzien waarvan de ordonnantiegever beschikt over "statutaire bevoegdheid", die aan te wijzen welke deel uitmaken van het Financieel Coördinatiecentrum (artikel 4 van het voorontwerp). De Regering beschikt zodoende over een discretionaire bevoegdheid. Aangezien de geplande maatregel de werking van die instellingen waarvoor de regels voortvloeien uit een bepaling van een wet of ordonnantie fundamenteel raakt, gaat een zodanige delegatie te ver en voldoet ze niet aan het bepaalde in de artikelen 4 en 9 van de voormelde bijzondere wetten.

De bepaling zou niet hetzelfde bezwaar opleveren als zij zo was geformuleerd dat deze ordonnantie van toepassing is op alle publieke rechtspersonen die bij of krachtens een wet of een ordonnantie zijn opgericht, onder de bevoegdheid vallen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en financiële middelen krijgen van dat gewest, waarbij de Regering alleen belast wordt met het opmaken van de lijst ervan ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie in die zin advies 22.367/1, gegeven op 27 april 1993, over een voorontwerp van decreet dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 30 juni 1993 houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993 (Doc. Vl. Raad, zitting 1992-1993, nr. 335/1) en advies 34.366/2, gegeven op 13 november 2002, over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 19 december 2002 houdende invoering van een financiële centralisatie van de thesaurieën van de Waalse instellingen van openbaar nut (Gedr. St. C.R.W., 2202-2003, nr. 428/1).

De steller van het voorontwerp wordt erop gewezen dat een voorontwerp van ordonnantie dat, om rekening te houden met de voorgaande opmerking, ofwel bij een algemene regel, ofwel door ze aan te wijzen, de instellingen zou bepalen waarop de ontworpen ordonnantie van toepassing zou zijn, zou moeten voldoen aan de vormvereisten inzake adviesverlening die worden gespecificeerd in de organieke voorschriften omtrent de betrokken instellingen.

Overeenkomstig de organieke bepalingen die van toepassing zijn op de verschillende betrokken instellingen van openbaar nut, zal op een bepaald tijdstip in de procedure hoe dan ook hun advies moeten worden ingewonnen. Alleen onder dat voorbehoud kan artikel 4 van het voorontwerp worden aanvaard.

2. De ontworpen ordonnantie richt een dienst met afzonderlijk beheer op. Het rechtsstelsel van de diensten met afzonderlijk beheer wordt geregeld in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. De bepalingen van artikel 140 van de gecoördineerde wetten zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Artikel 140, eerste lid, van de voormelde gecoördineerde wetten, bepaald dat de staatsdiensten, waarvan het beheer gescheiden is, onderworpen zijn aan de bepalingen vast te stellen door de Regering, op voordracht van de ministers onder wie deze diensten ressorteren en van de Minister van Financiën. Artikel 140, tweede lid, van die gecoördineerde wetten somt de aangelegenheden op die moeten worden geregeld in die bepalingen.

Wat de aangelegenheden betreft waarvoor die bepalingen niet gelden, staat het bovendien eveneens aan de Regering de bevoegdheden, de organisatie en de werking van de diensten die zijn opgericht als diensten met afzonderlijk beheer te regelen, aangezien het gaat om diensten van het Gewest, waarop artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is.

Onder voorbehoud van opmerking nr. 1, bestaat de enige bevoegdheid van de wetgever erin dat hij de dienst of diensten aanwijst die hij wenst op te richten als diensten met afzonderlijk beheer.

Dit heeft tot gevolg dat :

- 1° artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp dient te worden gewijzigd om te preciseren dat een Financieel Coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt opgericht bij het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en dat dit Centrum ermee belast wordt de financiering van de thesaurieën van de in de ordonnantie bedoelde gewestelijke instellingen te (centraliseren en) te coördineren;
- 2° de artikelen 3 en 7 dienen te vervallen in zoverre zij de werking van het Centrum regelen;
- 3° artikel 5 dient te vervallen daar het slechts de weergave is - maar dan een onvolledige - van hetgeen reeds kan worden afgeleid uit artikel 140 van de voormelde gecoördineerde wetten, van welke bepaling momenteel niet mag worden afgeweken krachtens artikel 71 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten;
- 4° artikel 8 dient te worden gewijzigd door de vermelding weg te laten dat het jaarverslag wordt opgemaakt door het Centrum.

3. Wat de betrekkingen betreft tussen enerzijds het centrum dat bij dit ontwerp wordt opgericht en anderzijds de "instellingen die bij ordonnantie werden opgericht of waarover de Brusselse gewestelijke wetgever statutaire bevoegdheden uitoefent", dient er, andermaal krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, juncto artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, er zorg voor te worden gedragen dat de regels die zijn vastgesteld in de organieke teksten betreffende die instellingen,

.../...

bestaanbaar worden gemaakt met de ontworpen bepalingen, inzonderheid de regels voor het beheer van de bankrekeningen en de beleggingen ⁽²⁾.

4. Het besluit is dan ook dat het ontwerp van ordonnantie moet worden herzien. Er dient te worden gepreciseerd op welke instellingen wordt bedoeld en, in voorkomend geval, moeten, op zijn minst in grote trekken, de regels worden gespecificeerd voor het beheer van de bankrekeningen en beleggingen van die instellingen. Het ontwerp moet eveneens de organieke bepalingen betreffende die instellingen, die in strijd zouden zijn met de ontworpen ordonnantie, uitdrukkelijk opheffen of wijzigen of minstens de Regering daartoe machtigen.

⁽²⁾ In dat verband wordt in de artikelsgewijze bespreking die bij het voorontwerp van ordonnantie is gevoegd (zie artikel 4) uitdrukkelijk erop gewezen dat "de regionale wetgever (...) de bevoegdheid dient te hebben de statuten van de instelling te wijzigen" en dat "Bij gebrek aan deze bevoegdheid, (...) het onmogelijk (is) de instelling in het Centrum te integreren aangezien sommige bepalingen niet verenigbaar zijn".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS