

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.200/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Télécommunications, le 4 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le règlement budgétaire et comptable de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications", a donné le 23 mars 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

En l'état actuel du droit positif, les règles de contrôle budgétaire et comptable de l'I.B.P.T. résultent des articles 35 et 36 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs de postes et des télécommunications. En vertu de l'article 43 de la même loi, l'I.B.P.T. est soustraite du champ d'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Ainsi que le relève l'avis de l'inspecteur des finances, lorsque la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral sera en vigueur, soit au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 et au plus tard le 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁾, l'I.B.P.T. entrera dans son champ d'application, en vertu de son article 2, 3°.

À ce moment, plusieurs dispositions de la loi précitée du 22 mai 2003 lui seront applicables, principalement celles figurant à son titre II ("Dispositions applicables à tous les services" - articles 4 à 42), au chapitre III ("Les organismes administratifs publics" - articles 85 à 94) de son titre III ("Dispositions particulières applicables aux services"), l'I.B.P.T. devant être qualifié d'organisme administratif public au sens de cette loi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Article 133 de la loi précitée du 22 mai 2003, tel que modifié par l'article 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

⁽²⁾ Article 2, 3°, de la loi précitée du 22 mai 2003. Voir l'exposé des motifs (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1870/1, p. 167).

L'article 126, § 2, de la loi précitée du 22 mai 2003 dispose :

"Les dispositions de la loi organique ou du statut des organismes administratifs publics soumis à la présente loi cessent d'avoir effet dans la mesure où elles s'avèrent contraires ou non conformes aux dispositions de la présente loi."

Or, plusieurs dispositions de la loi précitée du 22 mai 2003 ont le même objet que certaines dispositions de l'arrêté en projet, notamment, celles qui concernent l'élaboration du projet de budget, les caractéristiques de celui-ci et son approbation par le ministre compétent.

Il conviendra donc, lorsque la loi précitée du 22 mai 2003 entrera en vigueur, de revoir l'arrêté en projet en manière telle qu'en soient distraites les dispositions dont l'objet est le même que celui des dispositions figurant dans la loi, et ce même si les règles qu'elles énoncent ont un contenu identique. Il ne s'indique en effet pas qu'une même question soit réglée dans deux textes différents. Cette recommandation vaut *a fortiori* pour les dispositions de l'arrêté en projet réglant différemment des questions identiques.

Formalité préalable

La deuxième phrase de l'article 33 de l'arrêté en projet règle un élément du statut pécuniaire du membre du Corps interfédéral de l'Inspection des finances délégué par le Ministre du Budget auprès de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

En vertu de l'article 4, 1°, a et b, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, cette disposition ne peut être prise sans une négociation syndicale préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein du comité créé à cet effet.

Fondement juridique

Préambule

1. L'article 35 de la loi du 17 janvier 2003 précitée n'accorde pas une habilitation expresse au Roi pour adopter les articles 2 à 14 et 16 à 32 de l'arrêté en projet.

L'article 108 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois. Si dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il lui appartient néanmoins, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit.

En l'espèce, les articles précités du projet peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 35 de la loi du 17 janvier 2003 précitée combiné avec l'article 108 de la Constitution. En conséquence, il faut également viser cette dernière disposition en un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

2. Les articles 15 et 33 à 42 de l'arrêté en projet fixent les modalités selon lesquelles le Ministre du Budget ou son délégué exerce un pouvoir de contrôle sur les décisions qui ont une incidence financière et budgétaire. Ces articles peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 36 de la loi du 17 janvier 2003 précitée.

Néanmoins, la deuxième phrase de l'article 33 du projet ne trouve pas un fondement juridique dans l'article 36 de la loi du 17 janvier 2003 précitée. S'agissant de la fixation d'un élément du statut pécuniaire du membre du Corps interfédéral de l'Inspection des finances, délégué par le Ministre du Budget auprès de l'Institut, un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 107 de la Constitution. Il convient donc de viser également cette disposition à l'alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

3. Le préambule ne doit viser que les textes qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet et les textes que l'arrêté modifie.

.../...

L'arrêté royal du 1^{er} avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances ne constituant pas le fondement du présent projet d'arrêté et n'étant pas modifié par celui-ci, il n'y a pas lieu de le viser au préambule.

Dispositif

Article 2

Le "système de la gestion" n'étant défini nulle part dans la législation ou la réglementation, il faut préciser dans l'arrêté en projet et non dans le seul rapport au Roi, les règles de la comptabilité budgétaire selon lesquelles les recettes et les dépenses sont imputées.

Article 3

L'article 3 est en contradiction avec l'article 7, alinéa 4, du projet.

En effet, l'I.B.P.T. jouit d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État en vertu de l'article 13 de la loi du 17 janvier 2003 précitée, ce qui signifie qu'il dispose d'un patrimoine et d'un budget propres.

Par ailleurs, en vertu de l'article 35, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 précitée "le projet de budget de l'Institut est élaboré par le Conseil et est approuvé par les Ministres du Budget et de(s) Finances".

Le texte en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

Article 10

L'article 10, § 2, de l'arrêté en projet accorde une compétence d'approbation au membre du Corps interfédéral de l'Inspection des finances délégué par le Ministre du Budget auprès de l'Institut, sans prévoir l'intervention des Ministres du Budget et des Finances.

Or, l'article 35, § 1^{er}, de la loi du 17 janvier 2003 précitée prévoit que les budgets sont approuvés par les Ministres du Budget et des Finances, ce qui implique que les mêmes règles soient appliquées aux modifications budgétaires. L'article 10, § 2, du projet n'est dès lors pas conforme à l'article 35, § 1^{er}, de la loi précitée.

Observation finale

À l'article 20, alinéa 2, 1°, de l'arrêté en projet, il faut remplacer les mots "à l'article 8" par les mots "à l'article 13".

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.200/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 4 maart 2005 door de Minister van Telecommunicatie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de budgettaire en boekhoudkundige regeling van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie", heeft op 23 maart 2005 het volgende advies gegeven :

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

Bij de huidige stand van het positief recht vloeien de regels voor de budgettaire en boekhoudkundige controle van het BIPT voort uit de artikelen 35 en 36 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Krachtens artikel 43 van dezelfde wet, wordt het BIPT onttrokken aan het toepassingsgebied van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Zoals in het advies van de inspecteur van financiën wordt opgemerkt, zal het BIPT vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat, krachtens artikel 2, 3°, ervan, wanneer deze wet van kracht zal zijn, dit is op zijn vroegst op 1 januari 2006 en uiterlijk op 1 januari 2007 ⁽¹⁾.

Op dat ogenblik zullen verschillende bepalingen van de voormelde wet van 22 mei 2003 op het BIPT van toepassing zijn, voornamelijk die van titel II ("Bepalingen van toepassing op alle diensten" - artikelen 4 tot 42), en van hoofdstuk III ("De administratieve openbare instellingen" - artikelen 85 tot 94) van titel III ervan ("Bijzondere bepalingen van toepassing op de diensten"), daar het BIPT dient te worden aangemerkt als een administratieve openbare instelling in de zin van deze wet ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Artikel 133 van de voormelde wet van 22 mei 2003, zoals gewijzigd bij artikel 498 van de programmawet van 27 december 2004.

⁽²⁾ Artikel 2, 3°, van de voornoemde wet van 22 mei 2003. Zie de memorie van toelichting (Gedr. St., Kamer, 2001-2002, nr. 50-1870/1, blz. 167).

Artikel 126, § 2, van de genoemde wet van 22 mei 2003 bepaalt het volgende :

"De bepalingen van de organieke wet of van het statuut van de administratieve openbare instellingen die zijn onderworpen aan de onderhavige wet hebben niet langer uitwerking in de mate dat zij tegenstrijdig of niet-conform zijn met de bepalingen van de onderhavige wet."

Verschillende bepalingen van de voornoemde wet van 22 mei 2003 hebben evenwel dezelfde strekking als sommige bepalingen van het ontworpen besluit, inzonderheid die welke het opstellen van het ontwerp van begroting betreffen, de kenmerken van deze begroting en de goedkeuring ervan door de bevoegde minister.

Wanneer de genoemde wet van 22 mei 1993 in werking treedt, zal het ontworpen besluit dus moeten worden herzien om er de bepalingen uit te halen waarvan de strekking dezelfde is als die van de bepalingen die voorkomen in de wet, en dit zelfs indien de regels die ze bevatten dezelfde inhoud hebben. Het is immers niet geraden eenzelfde kwestie te behandelen in twee verschillende regelingen. Deze aanbeveling geldt a fortiori voor de bepalingen van het ontworpen besluit die identieke kwesties op verschillende wijze regelen.

Voorafgaand vormvereiste

De tweede zin van artikel 33 van het ontworpen besluit regelt een element van de bezoldigingsregeling van het lid van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën dat door de Minister van Begroting wordt afgevaardigd bij het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie.

Krachtens artikel 4, 1°, a en b, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, mag deze bepaling niet worden vastgesteld dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité.

Rechtsgrond

Aanhef

1. Artikel 35 van de voormelde wet van 17 januari 2003 verleent geen uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om de artikelen 2 tot 14 en 16 tot 32 van het ontworpen besluit vast te stellen.

Artikel 108 van de Grondwet verleent aan de Koning de bevoegdheid om verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. De Koning kan weliswaar bij de vervulling van deze opdracht de strekking van de wet net zo min uitbreiden als beperken, maar moet uit de grondslag van deze bepaling en de algemene opzet ervan de gevolgen trekken die daaruit logischerwijze voortvloeien volgens de geest waarin zij is opgevat en de doeleinden die ermee worden nagestreefd.

In dezen kunnen de voormelde artikelen van het ontwerp rechtsgrond vinden in artikel 35 van de genoemde wet van 17 januari 2003, juncto artikel 108 van de Grondwet. Bijgevolg dient eveneens te worden verwezen naar deze laatste bepaling in een nieuw eerste lid van de aanhef.

2. De artikelen 15 en 33 tot 42 van het ontworpen besluit stellen de nadere regels vast volgens welke de Minister van Begroting of zijn afgevaardigde een controlebevoegdheid uitoefent op de besluiten die een financiële en budgettaire weerslag hebben. Deze artikelen kunnen hun rechtsgrond ontleen aan artikel 36 van de voormelde wet van 17 januari 2003.

De tweede zin van artikel 33 van het ontwerp vindt evenwel geen rechtsgrond in artikel 36 van de genoemde wet van 17 januari 2003. Daar het gaat om de vastlegging van een element van de bezoldigingsregeling van het lid van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën dat door de Minister van Begroting naar het Instituut wordt afgevaardigd, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 107 van de Grondwet. Er dient dus eveneens te worden verwezen naar deze bepaling in het nieuwe eerste lid van de aanhef.

3. In de aanhef dient alleen te worden verwezen naar de regelingen die de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormen en naar de regelingen die bij het besluit worden gewijzigd.

Daar het koninklijk besluit van 1 april 2003 tot vaststelling van het statuut van de leden van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën niet de rechtsgrond vormt van het onderhavige ontwerp van besluit en door dat besluit niet wordt gewijzigd, is er geen reden om in de aanhef ernaar te verwijzen.

Dispositief

Artikel 2

Aangezien het "stelsel van het beheer" nergens in de wetgeving of regelgeving wordt omschreven, dient in het ontworpen besluit - en niet enkel in het verslag aan de Koning - te worden gepreciseerd volgens welke regels van de begrotingsboekhouding de ontvangsten en de uitgaven worden geboekt.

Artikel 3

Artikel 3 is in strijd met artikel 7, vierde lid, van het ontwerp.

Het BIPT heeft immers een andere rechtspersoonlijkheid dan de Staat, krachtens artikel 13 van de voormelde wet van 17 januari 2003, wat betekent dat het over een eigen vermogen en over eigen middelen beschikt.

Bovendien bepaalt artikel 35, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 17 januari 2003 het volgende : "Het begrotingsontwerp van het Instituut wordt door de Raad opgemaakt en goedgekeurd door de Ministers van Begroting en Financiën".

.../...

De ontworpen tekst dient in het licht van deze opmerking te worden herzien.

Artikel 10

Artikel 10, § 2, van het ontworpen besluit kent een goedkeuringsbevoegdheid toe aan het lid van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën dat door de Minister van Begroting bij het Instituut afgevaardigd wordt, zonder enige bemoeienis van de Ministers van Begroting en Financiën.

Artikel 35, § 1, van de voormelde wet van 17 januari 2003 bepaalt dat de begrotingen worden goedgekeurd door de Ministers van Begroting en Financiën, wat impliceert dat dezelfde regels worden toegepast op begrotingswijzigingen. Artikel 10, § 2, van het ontwerp stemt derhalve niet overeen met artikel 35, § 1, van de genoemde wet.

Slotopmerking

In artikel 20, tweede lid, 1°, van het ontworpen besluit dienen de woorden "in artikel 8" te worden vervangen door de woorden "in artikel 13".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS