

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.394/2

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 5 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations", a donné le 31 mai 2006 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.

Formalités préalables

Selon l'article 4, § 3, du projet d'arrêté,

"L'ordonnateur compétent ou l'agent qui engage juridiquement l'entité comptable préalablement à l'engagement comptable correspondant engage sa responsabilité civile".

Conformément à l'article 2, § 2, 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 requiert une négociation syndicale. En effet, en vertu de l'article 3, 6°, 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, sont notamment considérées comme des réglementations de base ayant trait au statut administratif et soumises à une négociation syndicale, les règles qui fixent "la responsabilité des membres du personnel".

En l'espèce, comme l'ont confirmé les délégués du ministre, cette formalité n'a pas été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement d'y veiller.

.../...

Observations générales

1. Certaines des dispositions en projet n'ont d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser des dispositions législatives existantes.

Ainsi en va-t-il, en particulier, du 2° et du 3° de l'article 1^{er}, § 1^{er} ¹, de l'article 2 ², de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ³, de l'article 4, § 4, alinéa 1^{er} ⁴, de l'article 8, § 1^{er} ⁵, de l'article 9 ⁶, ainsi que de l'alinéa 1^{er} et de l'alinéa 2, 1° à 3°, de l'article 11 ⁷.

De telles dispositions sont inutiles et présentent en outre l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

Elles doivent donc être omises.

2. Il résulte de l'article 22 que l'arrêté en projet est appelé à produire ses effets rétroactivement le 1^{er} janvier 2006 en ce qui concerne les services du Gouvernement.

(1) Ces dispositions n'ont d'autre objet que de rappeler le 2° et le 3° de l'article 2 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle.

(2) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler que l'ordonnance du 23 février 2006, sur laquelle se fonde le projet d'arrêté, s'applique à "l'entité régionale" (article 3 de l'ordonnance, précitée).

(3) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler l'article 54, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

(4) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler l'article 53, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

(5) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler l'article 74, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

(6) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler l'article 73, alinéa 4, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

(7) Ces dispositions n'ont d'autre objet que de rappeler l'alinéa 1^{er}, 3°, et l'alinéa 2, 1° à 3°, de l'article 74 de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

Il est vrai que le texte législatif sur lequel est fondé le projet d'arrêté, à savoir l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, publiée au Moniteur belge le 23 mars 2006, est lui-même, en vertu de son article 112, § 1^{er}, entré en vigueur rétroactivement le 1^{er} janvier 2006 ⁸.

L'attention est toutefois attirée sur le fait que, du 1^{er} janvier 2006 jusqu'au 23 mars 2006, les dispositions de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, n'ont pu être appliquées régulièrement et que, même après la publication de cette ordonnance au Moniteur belge, l'application de ses dispositions est susceptible, à défaut d'avoir adopté les arrêtés d'exécution nécessaires, de créer une insécurité juridique ⁹.

Observations particulières

Préambule

1. Parmi les dispositions législatives visées au préambule, seuls les articles 53, 73, 74 et 75 de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, fournissent un fondement légal à l'arrêté en projet.

Par ailleurs, il convient également de viser au préambule d'autres dispositions de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, qui procurent un fondement légal au projet d'arrêté, à savoir les articles 25, 45, 54 et 69.

Le préambule doit être revu en conséquence.

⁽⁸⁾ Ceci sous réserve du pouvoir que le paragraphe 2 de l'article 112 donne au Gouvernement de reporter l'entrée en vigueur de certaines dispositions de l'ordonnance.

⁽⁹⁾ Voir déjà en ce sens l'avis de la section de législation du Conseil d'État 40.194/2, donné le 10 avril 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale "portant sur les acteurs financiers".

2. Comme indiqué dans l'observation préalable, une disposition du projet d'arrêté, en l'occurrence l'article 4, § 3, doit faire l'objet d'une négociation syndicale.

Si cette disposition est maintenue, il conviendra, après l'accomplissement de la formalité précitée, de viser celle-ci au préambule.

Dispositif

Article 1^{er}

Le pouvoir que le paragraphe 2, alinéa 5, donne au Ministre du Budget de "(déterminer) dans quelles circonstances l'utilisation du bon de commande est obligatoire" est excessivement large.

Le texte doit être revu en conséquence.

Articles 3 et 4

L'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, et l'article 4, § 2, admettent qu'un engagement juridique soit pris à l'égard de tiers avant qu'il ne soit procédé à l'engagement comptable de la dépense.

Ceci est contraire à l'article 54, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, qui énonce, sans exception, la règle selon laquelle,

"Pour toute mesure de nature à provoquer une dépense à la charge du budget, l'ordonnateur compétent doit procéder préalablement à un engagement comptable avant de conclure un engagement juridique vis-à-vis de tiers."

Le texte doit être revu en conséquence.

Article 8

Comme en ont convenu les délégués du ministre, la seule portée du paragraphe 2 est de commenter la disposition figurant au paragraphe 1^{er} ¹⁰, en donnant uniquement des exemples d'obligations dont il appartient au contrôleur des engagements et des liquidations de vérifier la bonne application.

Il s'ensuit que le paragraphe 2 n'a pas de véritable portée normative et n'a donc pas sa place dans l'arrêté en projet.

En conséquence, il doit être omis.

Observation finale

Selon la circulaire de légistique formelle, le groupement des articles doit se faire en chapitres, sections et sous-sections au lieu de titres et chapitres.

Par ailleurs, lorsqu'un texte est divisé en livres, titres, chapitres, sections et sous-sections, tous les articles ou groupes d'articles doivent trouver leur place dans une de ces divisions et la numérotation des chapitres, sections et sous-sections doit être continue ¹¹.

En conséquence, la présentation de l'arrêté doit être fondamentalement revue.

⁽¹⁰⁾ Laquelle disposition, comme indiqué plus haut, n'a elle-même d'autre objet que de rappeler l'article 74, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

⁽¹¹⁾ Circulaire de légistique formelle - Recommandations et formules, 8.5.3.1., 8.5.3.4. et 8.5.3.6 (<http://www.raadvst-consetat.be>).

La chambre était composée de

Messieurs	P. HANSE,	conseiller d'État, président,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.394/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 mei 2006 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "inzake de boekhoudkundige vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen", heeft op 31 mei 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 vormvereisten

Artikel 4, § 3, van het ontwerpbesluit luidt als volgt :

"De bevoegde ordonnateur of de ambtenaar die de gewestelijke entiteit juridisch verbindt vooraleer de overeenkomstige boekhoudkundige vastlegging heeft plaatsgevonden, stelt zich burgerlijk aansprakelijk."

Overeenkomstig artikel 2, § 2, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, dient over deze bepaling onderhandeld te worden met de vakbonden. Krachtens artikel 3, 6°, 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, worden immers inzonderheid meer beschouwd als grondregelingen in verband met het administratief statuut en nopen tot onderhandelingen met de vakbonden, de regels die "de aansprakelijkheid van de personeelsleden" vaststellen.

De gemachtigden van de minister hebben bevestigd dat dit vormvereiste in het onderhavige geval niet is vervuld.

Het staat aan de regering daarop toe te zien.

Algemene opmerkingen

1. Sommige van de ontworpen bepalingen beperken zich ertoe bestaande wetsbepalingen in herinnering te brengen of te parafraseren.

Dit geldt in het bijzonder voor artikel 1, § 1, 2° en 3°¹, artikel 2², artikel 4, § 1, eerste lid³, artikel 4, § 4, eerste lid,⁴ artikel 8, § 1⁵, artikel 9⁶, alsmede artikel 11, eerste lid en tweede lid, 1° tot 3°⁷.

Zulke bepalingen zijn nutteloos en vertonen bovendien het nadeel dat ze verwarring kunnen doen ontstaan omtrent de ware juridische aard van de regels in kwestie.

Ze moeten dus vervallen.

-
- (1) Deze bepalingen beperken zich ertoe artikel 2, 2° en 3° in herinnering te brengen van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.
- (2) Deze bepaling beperkt zich ertoe in herinnering te brengen dat de ordonnantie van 23 februari 2006, waarop het ontwerpbesluit steunt, van toepassing is op "de gewestelijke entiteit" (artikel 3 van de voormelde ordonnantie).
- (3) Deze bepaling beperkt zich ertoe artikel 54, eerste lid, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.
- (4) Deze bepaling beperkt zich ertoe artikel 53, tweede lid, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.
- (5) Deze bepaling beperkt zich ertoe artikel 74, tweede lid, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.
- (6) Deze bepaling beperkt zich ertoe artikel 73, vierde lid, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.
- (7) Deze bepalingen beperken zich ertoe artikel 74, eerste lid, 3° en tweede lid, 1° tot 3°, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.

.../...

2. Uit artikel 22 blijkt dat het ontwerpbesluit uitwerking moet hebben met ingang van 1 januari 2006 wat de diensten van de Regering betreft.

Nu is het zo dat de wettekst waarop het ontwerpbesluit steunt, te weten de voormelde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 23 maart 2006, zelf, krachtens artikel 112, § 1, ervan, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2006 ⁸.

Er wordt evenwel op gewezen dat, van 1 januari 2006 tot 23 maart 2006, de bepalingen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 niet regelmatig zijn toegepast kunnen worden en dat, zelfs na de bekendmaking van deze ordonnantie in het Belgisch Staatsblad, de toepassing van de bepalingen ervan rechtsonzekerheid kan doen ontstaan doordat de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten niet zijn goedgekeurd ⁹.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Van de in de aanhef vermelde wetsbepalingen leveren alleen de artikelen 53, 73, 74 en 75 van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 een rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Bovendien behoort in de aanhef eveneens te worden verwezen naar andere bepalingen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006, die een rechtsgrond opleveren voor het ontwerpbesluit, te weten de artikelen 25, 45, 54 en 69.

⁽⁸⁾ Zulks onder voorbehoud van de bevoegdheid die artikel 112, § 2, opdraagt aan de Regering om de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de ordonnantie uit te stellen.

⁽⁹⁾ Zie reeds in die zin het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State 40.194/2, gegeven op 10 april 2006, over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de financiële actoren".

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Zoals in de voorafgaande opmerking wordt vermeld, moet over een bepaling van het ontwerpbesluit, in casu artikel 4, § 3, onderhandeld worden met de vakbonden.

Indien deze bepaling wordt gehandhaafd, dient, na het vervullen van het voormelde vormvereiste, ernaar te worden verwezen in de aanhef.

Dispositief

Artikel 1

De bevoegdheid die in paragraaf 2, vijfde lid, wordt opgedragen aan de Minister van Begroting om "(te bepalen) onder welke voorwaarden het gebruik van de bestelbon verplicht is" is te verregaand.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikelen 3 en 4

Artikel 3, eerste lid, 3°, en artikel 4, § 2, laten toe dat een juridische verbintenis wordt aangegaan ten aanzien van derden, alvorens de boekhoudkundige vastlegging van de uitgave wordt verricht.

Zulks is in strijd met artikel 54, eerste lid, van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 dat, zonder uitzondering, de volgende regelt stelt :

"Voor elke maatregel waardoor een uitgave ten laste van de begroting ontstaat, verricht de bevoegde ordonnateur eerst een boekhoudkundige vastlegging alvorens een juridische verbintenis met derden te sluiten."

.../...

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 8

De gemachtigden van de minister zijn het ermee eens dat paragraaf 2 er alleen toe strekt het bepaalde in paragraaf 1 van commentaar te voorzien ¹⁰, door uitsluitend voorbeelden te geven van verplichtingen waarvan het aan de controleur van de vastleggingen en de vereffeningen staat, de correcte toepassing te verifiëren.

Daaruit volgt dat paragraaf 2 geen echte regelgevende kracht heeft en dus niet thuishoort in het ontworpen besluit.

Hij moet bijgevolg vervallen.

Slotopmerking

Volgens de circulaire wetgevingstechniek moeten artikelen worden gegroepeerd in hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen in plaats van in titels en hoofdstukken.

Wanneer een regeling wordt ingedeeld in boeken, titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen, moeten bovendien alle artikelen of groepen van artikelen binnen één van die onderdelen vallen en hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen moeten een doorlopende nummering hebben ¹¹.

De inrichting van het besluit moet bijgevolg grondig worden herzien.

⁽¹⁰⁾ Welke bepaling, zoals hierboven wordt vermeld, zich er zelf toe beperkt artikel 74, tweede lid, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.

⁽¹¹⁾ Circulaire wetgevingstechniek - Aanbevelingen en formules, 8.5.3.1., 8.5.3.4. en 8.5.3.6 (<http://raadvt-consetat.be>).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. HANSE,	staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. HANSE