

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.396/2

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 "concernant les nouvelles ventilations et dépassements de crédits de dépenses", 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.

Observations générales

1. Selon les termes de son intitulé, le projet d'arrêté est relatif aux "nouvelles ventilations et dépassements de crédits de dépenses".

En ce qui concerne les services du Gouvernement, il trouve son fondement légal dans l'article 29, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, qui charge le Gouvernement d'arrêter

"(...) les modalités et les délégations selon lesquelles il peut procéder, pendant l'année budgétaire et après accord du membre du Gouvernement qui a le Budget parmi ses attributions, à une nouvelle ventilation des crédits entre les allocations de base".

Il convient toutefois d'observer que l'article 29 de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, n'envisage que l'hypothèse de nouvelles ventilations de crédits, et non pas, au contraire de ce que prévoit le projet d'arrêté, celle de dépassements de crédits.

En ce qui concerne les organismes administratifs autonomes, c'est à l'article 88 de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, qu'il faut avoir égard. Cette disposition contient des règles propres aux dépassements et nouvelles ventilations de crédits que peuvent opérer lesdits organismes. Elle régit cette matière de manière exhaustive, de sorte que l'habilitation que donne au Gouvernement l'article 29, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance ne s'applique pas aux organismes en question. Or, l'article 88 ne confère pas au Gouvernement le pouvoir de prendre des dispositions de nature réglementaire relative aux dépassements et nouvelles ventilations de crédits que peuvent opérer les organismes administratifs autonomes, et aucune autre disposition législative n'a davantage cet objet. En conséquence, en tant qu'il s'applique aux organismes administratifs autonomes, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal.

Le projet d'arrêté doit être revu pour tenir compte de cette observation.

2. 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 6° et du 8° de l'article 1^{er}, § 1^{er} ¹, et de l'article 4, alinéa 1^{er} ².

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.

3. Il résulte de l'article 8 que l'arrêté en projet est appelé à produire ses effets rétroactivement le 1^{er} janvier 2006 ³.

Il est vrai que le texte législatif sur lequel est fondé le projet d'arrêté, à savoir l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, 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 ⁴.

(1) Ces dispositions n'ont d'autre objet que de rappeler le 11° et le 1° de l'article 2 de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

(2) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler l'article 29, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée.

(3) Selon le texte, ceci ne concerne que les services du Gouvernement. Mais, comme indiqué dans l'observation générale n° 1, le projet d'arrêté ne dispose d'un fondement légal que pour ces services.

(4) 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.

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 ⁵.

Observations particulières

Préambule

Parmi les dispositions législatives visées au préambule, seul l'article 29 de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, fournit un fondement légal aux dispositions que le Gouvernement est habilité à prendre dans l'arrêté en projet.

Seule cette disposition doit donc être visée au préambule.

Dispositif

Le pouvoir que l'article 2 donne au Ministre du Budget de déterminer les modalités selon lesquelles les nouvelles ventilations de crédits peuvent être introduites est excessivement large : il porte en effet sur l'essence même de l'habilitation que l'article 29, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 février 2006, précitée, confère au Gouvernement.

Le texte doit être revu en conséquence.

⁽⁵⁾ 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".

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 40.396/2

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 "betreffende de herverdelingen en overschrijdingen van uitgavenkredieten", 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.

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit heeft volgens het opschrift ervan betrekking op de "herverdelingen en overschrijdingen van uitgavenkredieten".

Wat de diensten van de Regering betreft, ontleent het zijn rechtsgrond aan artikel 29, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, dat de Regering belast met het vaststellen van

"(...) de modaliteiten en de delegaties volgens dewelke zij tijdens het begrotingsjaar, na akkoord van het Regeringslid bevoegd voor Begroting, de kredieten tussen de basisallocaties kan herverdelen".

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 29 van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 alleen voorziet in het geval van herverdelingen van kredieten en niet, in tegenstelling tot het ontwerpbesluit, in het geval van overschrijdingen van kredieten.

In verband met de autonome bestuursinstellingen dient artikel 88 van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 in acht te worden genomen. Deze bepaling bevat regels die specifiek zijn voor de overschrijdingen en herverdelingen van kredieten die de genoemde instellingen kunnen doorvoeren. Zij regelt deze aangelegenheid op exhaustieve wijze, zodat de machtiging die artikel 29, eerste lid, van de ordonnantie verleent aan de Regering niet van toepassing is op de bewuste instellingen. Artikel 88 verleent de Regering evenwel niet de bevoegdheid om bepalingen vast te stellen van verordenende aard met betrekking tot de overschrijdingen en herverdelingen van kredieten die de autonome bestuursinstellingen kunnen doorvoeren en geen enkele andere wetsbepaling maakt zulks überhaupt mogelijk. In zoverre het ontwerpbesluit toepassing vindt op de autonome bestuursinstellingen is het bijgevolg verstoken van enige rechtsgrond.

Het ontwerpbesluit moet dus worden herzien om rekening te houden met deze opmerking.

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

Dit geldt in het bijzonder voor artikel 1, § 1, 6° en 8° ¹, en artikel 4, eerste lid ².

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, 11° en 1°, in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.

⁽²⁾ Deze bepaling beperkt zich ertoe artikel 29, tweede lid in herinnering te brengen van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006.

3. Uit artikel 8 blijkt dat het ontworpen besluit uitwerking moet hebben met ingang van 1 januari 2006 ¹.

Nu is het zo dat de wettekst waarop het ontwerpbesluit steunt, te weten de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 maart 2006, zelf, krachtens artikel 112, § 1, ervan, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2006 ².

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 ³.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Van de in de aanhef vermelde wetsbepalingen levert alleen artikel 29 van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 een rechtsgrond op voor de bepalingen die de Regering gemachtigd is in het ontworpen besluit uit te vaardigen.

In de aanhef dient dus alleen naar deze bepaling te worden verwezen.

-
- (1) Luidens de tekst geldt dit alleen voor de diensten van de Regering. Maar zoals in algemene opmerking nr. 1 wordt vermeld, heeft het ontwerpbesluit alleen rechtsgrond wat die diensten betreft.
- (2) Zulks onder voorbehoud van de bevoegdheid die de Regering ontleent aan artikel 112, § 2, om de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de ordonnantie uit te stellen.
- (3) 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".

.../...

Dispositief

De bevoegdheid die bij artikel 2 wordt opgedragen aan de Minister van Begroting om de regels vast te stellen volgens welke de herverdelingen van kredieten kunnen worden ingevoerd is te verregaand ze heeft immers betrekking op de essentie zelf van de machtiging die bij artikel 29, eerste lid, van de voormelde ordonnantie van 23 februari 2006 aan de Regering wordt verleend.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

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