LC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.425/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par les Ministre, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour le Budget, le 9 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle", a donné le 7 juin 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 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.

Observation préliminaire

La section de législation du Conseil d'État est saisie d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune qui contient, pour une très grande partie, des dispositions identiques à l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle [1].

Le présent avant-projet d'ordonnance se distingue toutefois sur trois points de l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée :

- il ne contient pas de dispositions spécifiques applicables aux organismes administratifs autonomes;

- il prévoit une simplification des règles applicables aux services du Collège réuni;

- il permet au Collège réuni de reporter l'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives au système de contrôle (contrôle interne, contrôle de gestion et audit interne).

---

(1) En ce qui concerne la fragilité du fondement de certaines mesures d'exécution de l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, voir les avis 40.395/2, donné le 31 mai 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant sur l'inventaire et les règles d'évaluation comptables et 40.396/2, donné le 31 mai 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les nouvelles ventilations et dépassements de crédits de dépenses.

L'avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, ayant été soumis à la section de législation [2], le Conseil d'État se réfère à son avis antérieur, joint en annexe - de même que le texte de l'avant-projet d'ordonnance y relatif -, et limite son examen aux dispositions nouvelles de l'avant-projet d'ordonnance.

Ne seront donc plus examinées les dispositions identiques à celles de l'avant-projet d'ordonnance devenue l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, ni les dispositions qui restent inchangées sur le fond, ni celles qui ont été modifiées pour tenir compte des observations formulées par la section de législation.

Tel est le cas des articles 2 à 20, 21 (pour partie), 22 à 24, 25 (pour partie), 26, 27, 28 (pour partie), 29 à 58, 59 (pour partie), 60 à 79, 80 (pour partie), 81 (pour partie), 82 (pour partie), 83 à 98 du projet à l'examen.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

En vertu de l'article 70, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'ordonnance en projet doit mentionner qu'elle règle une matière visée à l'article 135 de la Constitution (et non de l'article 39 de la Constitution).

---

(2) Avis 38.689/2/V, donné le 24 août 2005, sur un avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée (Doc. Parl. R.B.C., session 2004-2005, n° A-186/1, pp. 97-102)

Article 99

Le présent avant-projet d'ordonnance entre en vigueur le 1er janvier 2007, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la compatibilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes [3].

Le paragraphe 2 de l'article 99 du projet prévoit que le Collège réuni peut indiquer les dispositions qui entreront en vigueur à une date ultérieure fixée par lui (au plus tard le 1er janvier 2009).

Or, selon l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'État cessent d'être applicables aux communautés et aux régions au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, précitée.

Il convient, dès lors, d'assurer une entrée en vigueur concomitante des dispositions de l'avant-projet d'ordonnance et de la loi du 16 mai 2003, précitée. Par conséquent, le paragraphe 2 de l'article 99 du projet doit être omis.

---

(3) Voir l'arrêté royal du 20 décembre 2005 reportant, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, précitée.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.425/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 mei 2006 door de Ministers, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor Financiën, verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle", heeft op 7 juni 2006 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 voorontwerp, 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

De afdeling wetgeving van de Raad van State is geadieerd omtrent een adviesaanvraag over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat grotendeels dezelfde bepalingen bevat als de organieke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest d.d. 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle [1].

Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie verschilt evenwel op drie punten van de genoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 :

- het bevat geen specifieke bepalingen die van toepassing zijn op autonome bestuursinstellingen;

- het voorziet in een vereenvoudiging van de regels die van toepassing zijn op de diensten van het verenigd college;

---

(1) Zie, wat betreft de wankele rechtsgrond van sommige maatregelen tot uitvoering van de organieke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest d.d. 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, advies 40.395/2 van 31 mei 2006 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de boekhoudkundige inventaris en waarderingsregels, en advies 40.396/2 van 31 mei 2006 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de herverdelingen en overschrijdingen van uitgavenkredieten.

- het biedt het verenigd college de mogelijkheid de inwerkingtreding van sommige bepalingen in verband met het controlesysteem (interne controle, beheerscontrole en interne audit) uit te stellen.

Aangezien het voorontwerp van ordonnantie dat de voornoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 is geworden, voorgelegd is aan de afdeling wetgeving [2], verwijst de Raad van State naar zijn vorig advies, dat gaat als bijlage - net als de tekst van het desbetreffende voorontwerp van ordonnantie -, en beperkt hij zijn onderzoek tot de nieuwe bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie.

De bepalingen die identiek zijn met die van het voorontwerp van ordonnantie, dat de voornoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 is geworden, worden dus niet meer onderzocht, net zomin als de bepalingen die inhoudelijk niet gewijzigd worden, en de bepalingen die gewijzigd zijn ingevolge de opmerkingen gemaakt door de afdeling wetgeving.

Dat is het geval met de artikelen 2 tot 20, 21 (gedeeltelijk), 22 tot 24, 25 (gedeeltelijk), 26, 27, 28 (gedeeltelijk), 29 tot 58, 59 (gedeeltelijk), 60 tot 79, 80 (gedeeltelijk), 81 (gedeeltelijk), 82 (gedeeltelijk), en 83 tot 98 van het voorliggende ontwerp.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

Krachtens artikel 70, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, moet in de ontworpen ordonnantie vermeld worden dat ze een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 135 van de Grondwet (en niet in artikel 39 van de Grondwet).

---

(2) Advies 38.689/2/V van 24 augustus 2005 over een voorontwerp van ordonnantie dat de voornoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 is geworden (Gedr. St. BHG, zitting 2004-2005, nr. A-186/1, blz. 97-102)

Artikel 99

Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie treedt in werking op 1 januari 2007, dat wil zeggen op de datum van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof [3].

In paragraaf 2 van artikel 99 van het ontwerp staat dat het verenigd college mag aangeven welke bepalingen in werking treden op een latere, door het college bepaalde datum (uiterlijk op 1 januari 2009).

Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 etreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten echter zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit niet langer van toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten zodra de voornoemde wet van 16 mei 2003 in werking treedt.

Er dient derhalve te worden gezorgd voor gelijktijdige inwerkingtreding van de bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie met die van de bepalingen van de voornoemde wet van 16 mei 2003. Paragraaf 2 van artikel 99 van het ontwerp moet derhalve vervallen.

---

(3) Zie het koninklijk besluit van 20 december 2005 houdende, voor wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 16 mei 2003.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	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. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS

SV **ANNEXE**

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.689/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 1er juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 1er septembre 2005 (*), sur un avant-projet d'ordonnance organique "portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle", a donné le 24 août 2005 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 4 juillet 2005.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 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.

Examen de l'avant-projet

Observation préalable

L'avant-projet d'ordonnance vise à remplacer les dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 qui cesseront d'être applicables à la Région de Bruxelles-Capitale au 1er janvier 2006, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

Un grand nombre de dispositions de l'ordonnance en projet reprennent les dispositions actuelles de ces lois coordonnées, ainsi que certaines dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, de la loi du 16 mai 2003, précitée, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

L'ordonnance en projet inclut en outre les dispositions de l'ordonnance du 12 novembre 1992 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux et de l'ordonnance du 27 mai 1993 concernant la trésorerie de la Région de Bruxelles-Capitale.

Toutes ces dispositions ont dès lors fait l'objet d'un ou de plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État. Il y est fait référence. Seront donc seulement examinés les articles de l'ordonnance en projet qui s'écartent des textes actuellement en vigueur.

Compte tenu des nombreuses demandes d'avis dont il a été saisi, le Conseil d'État a estimé pouvoir se limiter aux observations ci-après.

Fondement juridique

Observation générale

Un certain nombre de dispositions de l'avant-projet d'ordonnance reprennent le contenu d'articles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée, et de la loi du 16 mai 2003, précitée.

Il s'agit notamment, en tout ou en partie, des articles 4 à 6, 10, 31, 32, 34, 35, 42, 59, 69, 77, 81, 84, 92 à 95, 97 et 98 de l'avant-projet d'ordonnance.

Il est de règle que dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences. En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Bien qu'il ne soit pas recommandé de reproduire une norme supérieure, il est néanmoins permis de considérer en l'occurrence que la répétition des dispositions constitutionnelles ou législatives est utile à la compréhension de l'ordonnance en projet. Toutefois, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, il y a lieu de les identifier expressément, afin d'éviter toute confusion.

Par exemple, il y a lieu de rédiger l'article 4, § 1er, de l'avant-projet d'ordonnance de la manière suivante :

"Art. 4. Conformément à l'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, (...)"

ou l'article 4, § 2, de l'avant-projet d'ordonnance de la manière suivante :

"Conformément à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 16 mai 2003, (...)".

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

En vertu de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, l'ordonnance en projet doit mentionner qu'elle règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution (au lieu de l'article 177 de la Constitution).

Article 2

1. Au 7°, la définition de la notion de "don" est trop étroite car elle ne couvre pas l'hypothèse du don au profit de la Région de Bruxelles-Capitale. Or, l'article 96 de l'avant-projet d'ordonnance, en vertu duquel la renonciation à un don ne peut se faire que par une ordonnance, vise justement cette dernière hypothèse. Il y a dès lors lieu d'adapter la définition visée à l'article 2, 7°, de l'avant-projet d'ordonnance ou d'abandonner purement et simplement celle-ci.

2. Au 8°, la définition du "prix" manque de précision. Elle pourrait prêter à confusion avec la somme en espèces, contre prestation d'une fourniture ou d'un service.

Articles 3 et 85

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de créer pour les besoins de l'ordonnance une notion nouvelle comme celle d'organisation administrative autonome. En effet, il existe déjà plusieurs concepts analogues avec tous les inconvénients et risques de confusion qui en résultent. Si, malgré tout, il est indispensable de créer un tel concept au lieu de se référer aux classifications déjà existantes, il importe à tout le moins que l'auteur de l'avant-projet en donne une définition précise. À cet égard, le Conseil d'État relève notamment, le caractère sibyllin [1] de la référence faite au code sectoriel 13.12. du Système européen des comptes nationaux et régionaux tel que mentionné à l'article 3.

Les articles à l'examen doivent être fondamentalement revus à la lumière de cette observation.

Article 13

Les alinéas 3 à 6 résultent à l'évidence d'une erreur matérielle. Il s'agit en réalité de dispositions qui doivent figurer et qui figurent à l'article 14 de l'avant-projet.

Le commentaire de l'article procède de la même confusion.

Article 15

Cet article s'inspire largement du contenu de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, précitées. Néanmoins, sa rédaction diffère de celle de cette dernière disposition sur un certain nombre de points.

Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 15 de l'avant-projet énonce d'une manière générale que les subsides sont octroyés aux conditions fixées par le Gouvernement. Cette disposition habiliterait dès lors de manière générale le Gouvernement à fixer les

---

(1) Sans doute s'agit-il de la définition 2.72. figurant sous la rubrique "Administrations d'États fédérés" (S.13.12.) de l'annexe (JOCE du 30.11.1996, p. 50). Cette définition manque cependant elle-même de rigueur juridique.

conditions pour l'octroi des subsides. Or, tel n'est pas la portée de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, précitées.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article ne révèlent pas l'intention réelle de l'auteur de l'avant-projet.

Si l'auteur de l'avant-projet envisage de reprendre purement et simplement le contenu de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, précitées, il convient de préciser qu'il s'agit des subsides octroyés à défaut d'une disposition reprise dans une loi ou une ordonnance organique. Dans ce cas, le Gouvernement n'est habilité à fixer les conditions d'octroi de ces subsides que pour un an, comme le Conseil d'État l'a souvent rappelé [2].

Il va de soi que, dans l'hypothèse où l'alinéa 3 de l'article 15 de l'avant-projet viserait à procurer un fondement juridique aux arrêtés qui fixent les conditions d'octroi des subsides dont les effets peuvent s'étendre sur plusieurs années, l'habilitation accordée par cette disposition serait trop large et ne pourrait être admise.

Article 29

L'on observe que l'article 29 utilise les mêmes formulations pour les nouvelles ventilations des crédits d'engagement et de liquidation, alors que l'article 52 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral prévoit des modalités différentes selon la nature des crédits.

Article 51

À l'alinéa 2, il est prévu que la transaction ne peut être conclue avec le débiteur que moyennant le consentement de son créancier. Bien que cette disposition

---

(2) Voir notamment l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n° 1870/1, pp. 215 et 216).

reproduise les termes de l'article 95 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, précitées, elle paraît énoncer une évidence. On ne voit pas, en effet, comment une convention pourrait être conclue sans l'accord des parties.

Le texte doit être soit supprimé, soit clarifié.

Article 69

Au paragraphe 7, il serait souhaitable d'indiquer le montant maximum à concurrence duquel le régisseur d'avances peut exécuter des dépenses sur la base d'une avance de fonds.

Article 74, alinéa 1er, 3°

La rédaction de cette disposition est ambiguë. Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de subordonner la conclusion du contrat au visa du contrôleur des engagements et des liquidations, cette disposition paraît aller à l'encontre de l'article 117 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics. Or, il ne revient pas au législateur bruxellois de modifier de quelque manière que ce soit les règles générales relatives aux marchés publics, la compétence en la matière étant réservée à l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Article 108

1. Selon l'exposé des motifs,

> "L'essentiel des dispositions abrogatoires visent les anciens services à gestion séparée. L'intérêt de ces services est devenu nul depuis que le SEC 95 prohibe les reports de crédits. Par ailleurs, en l'absence de visa de la Cour des comptes, il est nécessaire de les soumettre aux diverses procédures de contrôle.
>
> Dès lors, les articles (ou parties d'articles) créant des services à gestion séparée sont abrogés. Les services seront donc réintégrés au Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale."

Les différentes ordonnances visées à l'article 108, 2°, 4° et 5°, de l'avant-projet d'ordonnance ont été adoptées en application des dispositions de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État qui ont été rendues applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée.

En vertu de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, précitées, le seul pouvoir du législateur consistait à désigner le ou les services qu'il entendait ériger en services à gestion séparée. Il appartenait par contre au Gouvernement de régler les matières visées à l'article 140, alinéa 2, des lois coordonnées précitées ainsi que 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'appliquent l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises [3].

Par conséquent, au lieu d'abroger uniquement les dispositions des différentes ordonnances visées à l'article 108, 2°, 4° et 5°, de l'avant-projet d'ordonnance qui érigent les services en services à gestion séparée, il faut que ces ordonnances soient totalement abrogées car il revient de nouveau au Gouvernement seul de régler les attributions, l'organisation et le fonctionnement de ses services.

2. Le 7° de l'article 108 de l'avant-projet d'ordonnance doit être omis. En effet, l'article 3 de l'ordonnance du 27 novembre 2003 modifiant la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier et définissant les modalités d'aliénation des bois et forêts publics n'a d'autre objet que de modifier l'article 2 de l'ordonnance du 12 novembre 1992 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, laquelle est abrogée par l'article 108, 1°, de l'avant-projet d'ordonnance.

---

(3) Voir notamment l'avis 36.138/2, donné le 27 novembre 2003, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 février 2004 instituant le centre de coordination financière de la Région de Bruxelles-Capitale et instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public (Doc. parl., Rég. Brux-Cap., session 2003-2004, n° A-521/1).

3. Contrairement à ce qui est annoncé dans son intitulé, l'avant-projet d'ordonnance contient également des dispositions relatives à l'aliénation de biens meubles et immeubles (articles 99 à 105). Ces articles ont principalement pour objet d'intégrer l'ordonnance du 12 novembre 1992, précitée, dans le présent avant-projet d'ordonnance.

La Région de Bruxelles-Capitale était déjà compétente en la matière avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, précitée [4]. Afin de ne laisser subsister aucun doute quant à cette compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, il convient également d'abroger les articles 87 à 90 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, précitées, car ceux-ci ne seront pas automatiquement abrogés en Région de Bruxelles-Capitale au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, précitée.

Article 109

Le présent avant-projet d'ordonnance entre en vigueur le 1er janvier 2006 ou le 1er janvier 2007, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, précitée.

L'alinéa 2 de l'article 109 de l'avant-projet d'ordonnance prévoit que le Gouvernement peut indiquer les dispositions qui entreront en vigueur à une date ultérieure fixée par lui.

Or, selon l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'État sont applicables aux Communautés et aux Régions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, précitée.

---

(4) Voir également les avis 23.409/8 et 23.410/8, donnés le 12 juillet 1994, sur des avant-projets de décret devenus respectivement le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren (Doc. Vl. Raad, zitting 1994-1995, n° 655/1) et le décret de la Région flamande du 22 février 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren (Doc. Vl. Raad, zitting 1994-1995, n° 656/1).

L'article 71, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée, énonce de même que les dispositions de la loi du 16 mars 1954, précitée, restent applicables, pour ce qui concerne le mode d'exercice du contrôle de la Cour des comptes, vis-à-vis des organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions.

Il faut dès lors que les dispositions de l'avant-projet d'ordonnance entrent en vigueur au même moment que la loi du 16 mai 2003, précitée. Par conséquent, l'alinéa 2 de l'article 109 de l'avant-projet d'ordonnance doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président du Conseil d'État, président,
	P. LEWALLE, P. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	J.-C. SCHOLSEM,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE R. ANDERSEN

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.689/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 1 juli 2005 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 1 september 2005 (*), van advies te dienen over een voorontwerp van organieke ordonnantie "houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle", heeft op 24 augustus 2005 het volgende advies gegeven :

(*) Bij brief van de Minister van 4 juli 2005.

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het voorontwerp

Voorafgaande opmerking

Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de bepalingen te vervangen van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991, die niet meer van toepassing zullen zijn op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 1 januari 2006, dit is de datum van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

In een groot aantal bepalingen van de ontworpen ordonnantie worden de huidige bepalingen van deze gecoördineerde wetten overgenomen, alsmede sommige bepalingen van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, van de voormelde wet van 16 mei 2003, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De ontworpen ordonnantie bevat bovendien de bepalingen van de ordonnantie van 12 november 1992 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen en van de ordonnantie van 27 mei 1993 betreffende de thesaurie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Over al deze bepalingen heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State derhalve een of meerdere adviezen uitgebracht. Daarnaar wordt verwezen. Alleen de artikelen van de ontworpen ordonnantie die afwijken van de teksten die thans van kracht zijn zullen dus worden onderzocht.

Gelet op het grote aantal adviesaanvragen dat bij de Raad van State is ingekomen, meent hij zich te kunnen beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Algemene opmerking

In een aantal bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie wordt de inhoud van artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 en van de voormelde wet van 16 mei 2003 overgenomen.

Het gaat inzonderheid, geheel of gedeeltelijk, om de artikelen 4 tot 6, 10, 31, 32, 34, 35, 42, 59, 69, 77, 81, 84, 92 tot 95, 97 en 98 van het voorontwerp van ordonnantie.

Als regel geldt dat bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, niet thuishoren in een regeling.

Zulke vermeldingen zijn weliswaar overbodig, maar het grootste bezwaar ertegen is niet zozeer dat ze voor overlappingen zorgen, dan wel dat ze de regel uithollen. De regelgever moet namelijk binnen zijn bevoegdheidssfeer blijven. Door een hogere regel - zelfs getrouw - over te nemen, handelt hij alsof hij bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de hiërarchie van de normen.

Hoewel het af te raden is een hogere norm over te nemen, kan in het onderhavige geval toch gesteld worden dat het nuttig is grondwets-of wetsbepalingen te

herhalen om de ontworpen ordonnantie begrijpelijker te maken. Om evenwel geen enkele twijfel te laten bestaan omtrent de aard van deze bepalingen, dienen ze uitdrukkelijk te worden aangegeven, zodat alle verwarring voorkomen wordt.

Zo bijvoorbeeld dient artikel 4, § 1, van het voorontwerp van ordonnantie als volgt te worden geredigeerd :

"Art.4. Overeenkomstig artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, worden (...)",

of artikel 4, § 2, van het voorontwerp van ordonnantie als volgt :

"Overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de wet van 16 mei 2003, begint (...)".

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

Krachtens artikel 8 van de genoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, moet de ontworpen ordonnantie vermelden dat ze een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 39 van de Grondwet (in plaats van artikel 177 van de Grondwet) regelt.

Artikel 2

1. In onderdeel 7° is de definitie van het begrip "gift" te beperkt, want ze strekt zich niet uit tot het geval van de gift ten gunste van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 96 van het voorontwerp van ordonnantie, luidens hetwelk het afstand doen van een gift enkel kan geschieden bij ordonnantie, heeft evenwel precies op dit laatste geval betrekking. De definitie gegeven in artikel 2, 7°, van het voorontwerp van ordonnantie moet derhalve worden aangepast of gewoon worden opgegeven.

In onderdeel 8° is de definitie van het begrip "prijs" niet nauwkeurig genoeg. Ze zou aanleiding kunnen geven tot verwarring met het geldbedrag voor een levering of dienst.

Artikelen 3 en 85

De Raad van State plaatst vraagtekens bij de noodzaak om ten behoeve van de ordonnantie een nieuw begrip in het leven te roepen, zoals het begrip autonome bestuursinstelling. Er bestaan immers reeds verschillende gelijksoortige begrippen, met alle nadelen en risico's op verwarring die daaruit voortvloeien. Indien het ondanks alles noodzakelijk is een dergelijk begrip te creëren in plaats van te verwijzen naar de reeds bestaande classificaties, dient de steller van het voorontwerp op zijn minst een nauwkeurige definitie ervan te geven. In dit opzicht wijst de Raad van State meer bepaald op het raadselachtige karakter [1] van de verwijzing naar sectorcode 13.12 van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, zoals dit wordt vermeld in artikel 3.

De onderzochte artikelen moeten in het licht van deze opmerking grondig worden herzien.

Artikel 13

Het derde tot zesde lid zijn duidelijk het gevolg van een materiële fout. Het gaat in werkelijkheid om bepalingen die in artikel 14 van het voorontwerp moeten staan en die daarin ook effectief voorkomen.

De commentaar bij het artikel is het resultaat van dezelfde verwarring.

(1) Het gaat wellicht om definitie 2.72 onder Subsector deelstaatoverheid (S.1312) van de bijlage (PBEG van 30.11.1996, blz. 50). Deze definitie is evenwel zelf juridisch niet nauwgezet genoeg.

Artikel 15

Dit artikel is in ruime mate gebaseerd op de inhoud van artikel 12, derde lid, van de genoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. De redactie ervan verschilt evenwel op een aantal punten van die van de laatstgenoemde bepaling.

Zo wordt in het derde lid van artikel 15 van het voorontwerp in het algemeen gesteld dat de subsidies worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Regering. Deze bepaling zou de Regering derhalve in het algemeen machtigen om de voorwaarden voor de toekenning van de subsidies vast te stellen. Dit is evenwel niet de strekking van artikel 12, derde lid, van de vermelde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Uit de memorie van toelichting en de commentaar bij het artikel blijkt de werkelijke bedoeling van de steller van het voorontwerp niet.

Als de steller van het voorontwerp voornemens is om de inhoud van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit gewoon over te nemen, dient gepreciseerd te worden dat het gaat om toelagen die toegekend worden bij ontstentenis van een bepaling in die zin in een wet of een organieke ordonnantie. In dat geval mag de Regering de voorwaarden voor de toekenning van die toelagen slechts voor één jaar vastleggen, zoals de Raad van State reeds vaak heeft opgemerkt [2].

Het spreekt vanzelf dat, ingeval artikel 15, derde lid, van het voorontwerp ertoe zou strekken een rechtsgrond op te leveren voor besluiten waarbij wordt bepaald op welke voorwaarden toelagen kunnen worden toegekend waarvan de gevolgen zich over verscheidene jaren kunnen uitstrekken, de opdracht van bevoegdheid die bij deze bepaling wordt toegestaan te ver zou gaan en niet aanvaard zou kunnen worden.

---

(2) Zie inzonderheid advies 32.480/4, dat op 13 maart 2002 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (Gedr. St., Kamer, zitting 2001-2002, nr. 1870/1, blz. 215 en 216).

Artikel 29

Opgemerkt wordt dat in artikel 29 dezelfde bewoordingen worden gebezigd voor de nieuwe verdeling van de vastleggings- en vereffeningskredieten, terwijl in artikel 52 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat andere regels worden bepaald naargelang de aard van de kredieten.

Artikel 51

In het tweede lid wordt bepaald dat met de schuldenaar alleen een dading wordt aangegaan wanneer de schuldeiser daarmee instemt. Hoewel in deze bepaling de bewoordingen van artikel 95 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit worden overgenomen, lijkt die bepaling een vanzelfsprekendheid uit te drukken. Er valt immers niet in te zien hoe een overeenkomst zou kunnen worden gesloten zonder de instemming van de partijen.

De tekst moet worden weggelaten of hij moet worden verduidelijkt.

Artikel 69

Het zou wenselijk zijn om in paragraaf 7 aan te geven ten belope van welk maximumbedrag de beheerder van voorschotten uitgaven kan doen op basis van een geldvoorschot.

Artikel 74, eerste lid, 3°

Deze bepaling is dubbelzinnig gesteld. Als het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is het sluiten van het contract afhankelijk te maken van het visum van de controleur van de vastleggingen en de vereffeningen, lijkt deze bepaling in te druisen tegen artikel 117 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de

concessies voor openbare werken. Het staat evenwel niet aan de Brusselse wetgever om op welke wijze ook veranderingen aan te brengen in de algemene regels inzake de overheidsopdrachten, aangezien de bevoegdheid terzake uitsluitend aan de federale overheid toekomt krachtens artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 1°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 108

1. In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen :

> "De opschortende bepalingen beogen voornamelijk de vroegere diensten met afzonderlijk beheer. Deze diensten hebben geen nut meer aangezien ESR95 de overdracht van kredieten verbiedt. Anderzijds, door het ontbreken van een visum van het Rekenhof is het noodzakelijk ze de verschillende controleprocedures te laten ondergaan.
>
> Daarom worden de artikels (of delen van artikels) tot oprichting van de diensten met afzonderlijk beheer opgeheven. De diensten worden dus opnieuw geïntegreerd in het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest."

De onderscheiden ordonnanties waarvan sprake is in artikel 108, 2°, 4° en 5°, van het voorontwerp van ordonnantie zijn aangenomen met toepassing van artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing is verklaard bij artikel 71, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989.

Krachtens artikel 140 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bestond de enige bevoegdheid van de wetgever erin dat hij de dienst of diensten aanwees die hij als diensten met afzonderlijk beheer wenste op te richten. Het stond daarentegen aan de Regering om de aangelegenheden vermeld in artikel 140, tweede lid, van de voormelde gecoördineerde wetten te regelen alsook de bevoegdheden, de organisatie en de werking van de diensten die als diensten met afzonderlijk beheer waren opgericht, 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 [3].

Bijgevolg dienen in de onderscheiden ordonnanties vermeld in artikel 108, 2°, 4° en 5°, van het voorontwerp van ordonnantie niet alleen de bepalingen te worden opgeheven waarbij de diensten met afzonderlijk beheer worden opgericht, maar moeten die ordonnanties in hun geheel worden opgeheven, daar het ook nu weer alleen aan de Regering staat om de bevoegdheden, de organisatie en de werking van die diensten te regelen.

2. Artikel 108, 7°, van het voorontwerp van ordonnantie dient te vervallen. Artikel 3 van de ordonnantie van 27 november 2003 tot wijziging van de wet van 19 december 1854 houdende het Boswetboek en tot bepaling van de regels voor de overdracht van openbare bossen en wouden, strekt immers alleen tot wijziging van artikel 2 van de ordonnantie van 12 november 1992 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen, welke ordonnantie opgeheven wordt bij artikel 108, 1°, van het voorontwerp van ordonnantie.

3. Anders dan in het opschrift van het voorontwerp van ordonnantie wordt aangekondigd, bevat het voorontwerp eveneens bepalingen betreffende de vervreemding van roerende en onroerende goederen (artikelen 99 tot 105). Die artikelen hebben voornamelijk tot doel de voormelde ordonnantie van 12 november 1992 in het voorliggende voorontwerp van ordonnantie op te nemen.

---

(3) Zie inzonderheid advies 36.138/2, dat op 27 november 2003 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 19 februari 2004 tot instelling van het financieel coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot instelling van een financiële centralisatie van de thesaurieën van de Brusselse instellingen van algemeen belang (Gedr. St., BHR, zitting 2003-2004, nr. A-521/1).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was reeds ter zake bevoegd vóór de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 16 mei 2003 [4]. Teneinde over de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen enkele twijfel te laten heersen, dienen ook de artikelen 87 tot 90 van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit te worden opgeheven, daar die artikelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet automatisch opgeheven zullen worden wanneer de voornoemde wet van 16 mei 2003 in werking treedt.

Artikel 109

Het onderhavige voorontwerp van ordonnantie treedt in werking op 1 januari 2006 of op 1 januari 2007, dat wil zeggen op de datum dat de voornoemde wet van 16 mei 2003 in werking treedt.

In artikel 109, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie wordt bepaald dat de Regering kan aangeven welke bepalingen op een latere, door haar vast te stellen datum in werking zullen treden.

Krachtens artikel 71, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, alsook de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit evenwel van toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten totdat de voornoemde wet van 16 mei 2003 in werking treedt.

Zo ook wordt in artikel 71, § 3, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 gesteld dat de bepalingen van de voornoemde wet van 16 maart 1954, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van toepassing blijven

---

(4) Zie eveneens de adviezen 23.409/8 en 23.410/8, die op 12 juli 1994 zijn gegeven over voorontwerpen van decreet die respectievelijk hebben geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren (Gedr. St., Vlaamse Raad, zitting 1994-1995, nr. 655/1) en tot het decreet van het Vlaams Gewest van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren (Gedr. St., Vlaamse Raad, zitting 1994-1995, nr. 656/1).

op de instellingen van openbaar nut die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren.

Bijgevolg dienen de bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie op hetzelfde ogenblik als de voormelde wet van 16 mei 2003 in werking te treden. Mitsdien moet artikel 109, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	voorzitter van de Raad van State, voorzitter,
	P. LEWALLE, P. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	J.-C. SCHOLSEM,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en Nederlandse de tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE R. ANDERSEN