

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.592/2

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 29 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 10 juillet 2006 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au cycle budgétaire, à la structure de l'ordonnance budgétaire, à l'exposé général du budget et aux justifications du budget", a donné le 28 juin 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 1^{er} juin 2006

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.

Examen du projet

Préambule

Pour ce qui concerne les services du Gouvernement et les organismes administratifs autonomes, la plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 12 et 86 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle.

L'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sert de fondement légal pour les dispositions applicables aux organismes d'intérêt public qui ne sont pas des organismes administratifs autonomes.

Pour les articles 3, 12, alinéa 5, et 26, alinéa 6, de l'arrêté en projet qui se rattachent au contrôle budgétaire, le fondement juridique réside dans les articles 81 de l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, et 8, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954, précitée.

Il convient dès lors d'omettre les alinéas 2 et 3 du préambule et d'adapter les alinéas 1^{er} et 4 du préambule pour viser uniquement les dispositions qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet.

.../...

Dispositif

Article 1^{er}

La plupart des définitions de l'article 1^{er} figurent déjà dans l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, soit dans l'article 2 de cette ordonnance soit dans d'autres dispositions, tel que par exemple l'article 15 concernant la notion de subvention "organique" ou "facultative".

Il n'est pas indiqué de reproduire ou de paraphraser des articles de l'ordonnance organique car, en reproduisant - même fidèlement - le contenu de ces articles, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter - et donc aussi modifier - les normes supérieures reproduites.

Ces définitions seront, dès lors, omises.

Article 2

Il convient de préciser clairement le champ d'application des dispositions du projet à l'examen, en distinguant les services du Gouvernement, les organismes administratifs autonomes et les organismes d'intérêt public qui ne sont pas des organismes administratifs autonomes.

Ainsi, une série de dispositions et, notamment, les articles 5, 7, 8, 21, alinéa 2, et 29 de l'arrêté en projet, qui reproduisent ou paraphrasent des articles de l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, - ayant été identifiés expressément par l'auteur du projet comme normes supérieures ¹ -, ne sont, en principe, pas applicables aux organismes d'intérêt public qui ne sont pas des organismes administratifs autonomes et qui ne sont donc pas visés par l'ordonnance organique précitée mais uniquement par la loi du 16 mars 1954, précitée.

(1) Comme suggéré par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 38.689/2/V, donné le 24 août 2005, sur avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée (Doc. Parl. R.B.C., 2004-2005, n° A-186/1, p. 98).

Article 6

L'alinéa 2 de l'article 6 du projet, selon lequel le Gouvernement fixe par voie de circulaire les modalités concernant le cycle budgétaire, doit être omis. En effet, il convient soit de fixer les modalités par arrêté du Gouvernement soit d'habiliter le ministre du Budget à les fixer.

Article 10

La question se pose de savoir si la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 10 du projet est conforme aux articles 4, § 7, et 13 de l'ordonnance organique du 23 février 2006, précitée, qui consacrent le principe de la spécialité budgétaire au niveau des allocations de base.

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	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.592/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 mei 2006 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 10 juli 2006 (*), van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de begrotingscyclus, de structuur van de begrotingsordonnantie, de algemene toelichting bij de begroting en de verantwoordingen bij de begroting", heeft op 28 juni 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Bij brief van de Minister van 1 juni 2006.

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.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Wat de diensten van de Regering en de autonome bestuursinstellingen betreft, ontleen de meeste bepalingen van het ontworpen besluit hun rechtsgrond aan de artikelen 12 en 86 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

Artikel 7, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut dient als rechtsgrond voor de bepalingen die gelden voor de instellingen van openbaar nut die geen autonome bestuursinstellingen zijn.

Voor de artikelen 3, 12, vijfde lid, en 26, zesde lid, van het ontworpen besluit, die verband houden met de begrotingscontrole, bevindt de rechtsgrond zich in artikel 81 van de voormelde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 en in artikel 8, tweede lid, van de voormelde wet van 16 maart 1954.

Bijgevolg zouden het tweede en het derde lid van de aanhef moeten vervallen en zouden het eerste en het vierde lid aldus moeten worden aangepast dat ze alleen verwijzen naar de bepalingen die het ontworpen besluit een rechtsgrond verschaffen.

Dispositief

Artikel 1

De meeste definities van artikel 1 komen reeds voor in de voormelde organieke ordonnantie van 23 februari 2006, hetzij in artikel 2 van die ordonnantie, hetzij in andere bepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 15, betreffende het begrip "organieke" of "facultatieve" subsidie.

Het is niet geraten om artikelen van de organieke ordonnantie te citeren of te parafraseren, aangezien de steller van het ontwerp, door - zelfs zeer nauwkeurig - de inhoud van die artikelen weer te geven, handelt alsof hij bevoegd is om de eerder weergegeven hogere rechtsregels uit te vaardigen - en dus ook te wijzigen.

Die definities dienen bijgevolg te vervallen.

Artikel 2

Er behoort duidelijk te worden aangegeven wat de werkingssfeer is van de bepalingen van het voorliggende ontwerp, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen de diensten van de Regering, de autonome bestuursinstellingen en de instellingen van openbaar nut die geen autonome bestuursinstellingen zijn.

Zo zijn een reeks bepalingen en inzonderheid de artikelen 5, 7, 8, 21, tweede lid, en 29 van het ontworpen besluit, waarin artikelen van de voormelde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 overgenomen of geparafraseerd worden - en die door de steller van het ontwerp uitdrukkelijk als hogere rechtsregels vermeld worden ¹ - in principe niet van toepassing op de instellingen van openbaar nut die geen autonome bestuursinstellingen zijn en die dan ook niet bedoeld worden in de voormelde organieke ordonnantie maar alleen in de voornoemde wet van 16 maart 1954.

⁽¹⁾ Zoals gesuggereerd door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies 38.689/2/V, dat op 24 augustus 2005 is gegeven over een voorontwerp van ordonnantie dat geleid heeft tot de voormelde organieke ordonnantie van 23 februari 2006 (Gedr. St., BHR, 2004-2005, nr. A-186/1, blz. 98).

Artikel 6

Het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp, volgens welke bepaling de Regering door middel van een circulaire de nadere regels betreffende de begrotingscyclus bepaalt, dient te vervallen. Die nadere regels dienen immers te worden bepaald bij besluit van de Regering ofwel dient de Minister van Begroting gemachtigd te worden om ze vast te stellen.

Artikel 10

De vraag rijst of artikel 10, derde lid, tweede zin, in overeenstemming is met de artikelen 4, § 7, en 13 van de voornoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006, waarin het beginsel van de begrotingsspecialiteit op het niveau van de basisallocaties gehuldigd wordt.

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	A.-C. VAN GEERSDAELE,	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,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS