

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.383/2/V
DU 9 AUGUSTUS 2007

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 12 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 portant sur les acteurs financiers", a donné 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

L'arrêté en projet mentionne comme fondement juridique les articles 8 et 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et les articles 24, 25, 45, 47, 54, 55, 56, 57, 58 et 69 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (ci-après dénommée "l'ordonnance organique").

Il reproduit ainsi le fondement juridique de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 portant sur les acteurs financiers. Or, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà fait remarquer, les articles 24, 47 et 55 à 58 de l'ordonnance organique ne donnent pas d'habilitation expresse au Gouvernement ⁽¹⁾.

L'article 54 de l'ordonnance organique permet au Gouvernement d'arrêter les modalités relatives aux engagements comptables. L'arrêté en projet ne trouve pas de fondement dans cette disposition puisqu'il ne contient pas de règles relatives aux engagements comptables.

En ce qu'il a un impact sur les dispositions de l'arrêté du 19 octobre 2006 portant sur les acteurs financiers relatives au comptable régional (ci-après dénommé "l'arrêté du 19 octobre 2006"), l'article 2 de l'arrêté en projet trouve un fondement dans l'article 45 de l'ordonnance organique. En ce qu'il rend applicable aux organismes administratifs autonomes les articles 41 à 48 de l'arrêté du 19 octobre 2006 pris sur base

⁽¹⁾ Ayis 40.194/2, donné le 10 avril 2006 par la section de législation du Conseil d'État, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant sur les acteurs financiers.

de l'article 69 de l'ordonnance organique, l'article 2 peut également trouver un fondement dans cette disposition. L'article 3 du projet trouve quant à lui un fondement, tout au moins partiel, dans l'article 25, alinéa 5, de l'arrêté du 19 octobre 2006.

Pour les autres articles du projet, il convient de rappeler, comme l'a déjà fait le Conseil d'État, que

"[...] l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, tel qu'il est rendu applicable par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, confère au Gouvernement le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des ordonnances. Si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Gouvernement ne peut ni étendre la portée de l'ordonnance ni la restreindre, il lui revient néanmoins de dégager du principe de l'ordonnance 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" ⁽²⁾.

En l'espèce, les autres articles du projet d'arrêté

"peuvent effectivement trouver un fondement juridique dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée. D'autres dispositions du projet trouvent par contre leur fondement juridique dans l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, tel qu'il est rendu applicable par l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, selon lequel il incombe au Gouvernement d'organiser ses services".

En conséquence, le premier visa du préambule ne devra pas être modifié. Le deuxième alinéa pourra être remplacé par la disposition suivante :

"Vu l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, notamment les articles 25, 45 et 69;"

⁽²⁾ Avis 40.194/2 précité.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Interrogé sur la portée de cette modification, le délégué du ministre a indiqué ce qui suit :

"L'article 1^{er}, 4/, de l'arrêté du 19 octobre 2006 tel que modifié permet de considérer que soit la direction du Contrôle Financier de l'Administration des Finances et du Budget du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, soit les organes compétents mis en place par les organismes administratifs autonomes peuvent être considérés comme des «organes de surveillance».

En d'autres termes, les organismes administratifs autonomes, qu'ils soient de première ou de deuxième catégorie, peuvent décider soit de créer en leur sein leur propre organe de surveillance, soit de faire appel, pour l'exécution des missions de cet organe, à la direction du Contrôle Financier de l'Administration des Finances et du Budget du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale."

Au vu de cette explication, on peut se demander si le choix laissé aux organismes autonomes de créer leur propre organe de surveillance ou de faire appel à la direction du Contrôle Financier de l'Administration des Finances et du Budget du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale comme organe de surveillance ne devrait pas figurer expressément dans l'arrêté du 19 octobre 2006.

Article 2

Cet article a pour but de compléter l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du 19 octobre 2006 afin de rendre certaines dispositions de cet arrêté applicables aux organismes autonomes de seconde catégorie.

Dans sa rédaction actuelle, l'arrêté du 19 octobre 2006 prévoit en son article 2, alinéa 1^{er}, qu'il s'applique aux services du Gouvernement et aux organismes autonomes de première catégorie. Les dispositions applicables à ces organismes précités sont développées dans le Titre III (articles 52 à 57) de l'arrêté du 19 octobre 2006. L'article 2, alinéa 2, dispose, quant à lui, que

"Les organismes administratifs autonomes de seconde catégorie sont soumis mutatis mutandis à l'article 13, alinéa 4 et à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 3."

Vu les précisions apportées par l'article 2 du projet d'arrêté en ce qui concerne l'application de certaines dispositions de l'arrêté du 19 octobre 2006 aux organismes administratifs autonomes de seconde catégorie, il serait préférable d'insérer, dans l'arrêté du 19 octobre 2006, un Titre IIIbis intitulé "Les organismes administratifs autonomes de seconde catégorie".

Ce Titre pourrait ainsi reprendre le contenu de l'article 2 du projet. L'article 2, alinéa 2, de l'arrêté pourrait alors simplement se borner à indiquer que "Les organismes administratifs autonomes de seconde catégorie sont soumis au présent arrêté dans les limites du Titre IIIbis".

Article 3

L'article 49, § 1^{er}, alinéa 2, en projet dispose que :

"Lors de la vacance d'un poste, le Ministre des Finances désigne comme mandataire, sur proposition du ministre fonctionnellement compétent, un agent soumis au statut de la Direction du Commerce Extérieur."

L'article 49, § 1^{er}, de l'arrêté du 19 octobre 2006, dans sa rédaction actuelle, prévoit que :

"L'attaché économique et commercial et le secrétaire commercial de la Région de Bruxelles-Capitale sont désignés par le Ministre des Finances en qualité de mandataires pour les comptes financiers ouverts au nom des services du Gouvernement en vue d'exécuter toutes les opérations courantes destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement du poste de la représentation économique et commerciale de la Région."

.../...

Ainsi que l'a confirmé le délégué du ministre, il convient de déduire de l'articulation de l'article 49, § 1^{er}, actuel et de la disposition en projet que lorsque l'attaché économique et commercial ou le secrétaire commercial de la Région de Bruxelles-Capitale n'exerceront plus leurs missions de mandataires et qu'un poste de mandataire sera par conséquent vacant, le Ministre devra désigner sur proposition du ministre fonctionnellement compétent, un agent soumis au statut de la Direction du Commerce Extérieur.

La chambre était composée de

Monsieur	M. HANOTIAU,	président de chambre,
Madame	O. DAURMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	Ph. QUERTAINMONT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme C. MERTES, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M. HANOTIAU

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.383/2/V

VAN 9 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 12 juli 2007 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren", heeft 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.

Algemene opmerkingen

In het ontworpen besluit worden als rechtsgrond ervan de artikelen 8 en 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen vermeld alsook de artikelen 24, 25, 45, 47, 54, 55, 56, 57, 58 en 69 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle (hierna te noemen "de organieke ordonnantie").

Aldus wordt daarin de rechtsgrond weergegeven van het besluit van 19 oktober 2006 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de financiële actoren. Welnu, zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt, verlenen de artikelen 24, 47 en 55 tot 58 van de organieke ordonnantie geen uitdrukkelijke machtiging aan de Regering ⁽¹⁾.

Krachtens artikel 54 van de organieke ordonnantie kan de Regering de nadere regels met betrekking tot de boekhoudkundige vastleggingen bepalen. Voor het ontworpen besluit is in die bepaling geen rechtsgrond te vinden, aangezien dit besluit geen regels betreffende de boekhoudkundige vastleggingen bevat.

⁽¹⁾ Advies 40.194/2, dat op 10 april 2006 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is uitgebracht over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de financiële actoren.

Doordat artikel 2 van het ontworpen besluit gevolgen heeft voor de bepalingen van het besluit van 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren (hierna te noemen "het besluit van 19 oktober 2006") met betrekking tot de gewestelijke boekhouder, is daarvoor een rechtsgrond te vinden in artikel 45 van de organieke ordonnantie. Doordat artikel 2 de artikelen 41 tot 48 van het besluit van 19 oktober 2006, welke artikelen uitgevaardigd zijn op grond van artikel 69 van de organieke ordonnantie, toepasselijk verklaart op de autonome bestuursinstellingen, is voor dat artikel 2 eveneens een rechtsgrond te vinden in die bepaling. Artikel 3 van het ontwerp, zijnerzijds, vindt een - op zijn minst gedeeltelijke - rechtsgrond in artikel 25, vijfde lid, van het besluit van 19 oktober 2006.

Voor de overige artikelen van het ontwerp behoort erop te worden gewezen, - zoals de Raad van State reeds eerder heeft gedaan -, dat

"[...] artikel 20 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zoals het van toepassing is verklaard bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, aan de Regering de bevoegdheid verleent om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de ordonnanties noodzakelijk zijn. De Regering kan weliswaar bij de uitoefening van deze bevoegdheid de strekking van de ordonnantie net zo min uitbreiden als beperken, maar moet uit de grondslag van de ordonnantie en de algemene opzet ervan de gevolgen trekken die daaruit logischerwijs voortvloeien volgens de geest waarin zij is opgevat en de doeleinden die ermee worden nagestreefd" ⁽²⁾.

In casu kunnen de overige artikelen van het ontwerpbesluit

"immers rechtsgrond ontlelen aan artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, juncto artikel 8 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989. Andere bepalingen van het ontwerp ontlelen daarentegen hun rechtsgrond aan artikel 87 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals dat artikel toepasselijk verklaard is door artikel 40 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, volgens welk artikel het de zaak is van de Regering haar diensten te regelen".

Bijgevolg behoeft de eerste aanhefverwijzing niet te worden gewijzigd. Het tweede lid van de aanhef kan als volgt vervangen worden :

⁽²⁾ Voormeld advies 40.194/2.

"Gelet op de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, inzonderheid op de artikelen 25, 45 en 69;"

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

Naar aanleiding van vragen omtrent de reikwijdte van deze wijziging heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven :

"L'article 1^{er}, 4/, de l'arrêté du 19 octobre 2006 tel que modifié permet de considérer que soit la direction du Contrôle Financier de l'Administration des Finances et du Budget du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, soit les organes compétents mis en place par les organismes administratifs autonomes peuvent être considérés comme des «organes de surveillance».

En d'autres termes, les organismes administratifs autonomes, qu'ils soient de première ou de deuxième catégorie, peuvent décider soit de créer en leur sein leur propre organe de surveillance, soit de faire appel, pour l'exécution des missions de cet organe, à la direction du Contrôle Financier de l'Administration des Finances et du Budget du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale."

In het licht van deze uitleg rijst de vraag of de keuzemogelijkheid waarover de autonome instellingen beschikken om hun eigen toezichtsorgaan op te richten of een beroep te doen op de directie van de Financiële controle van het Bestuur van Financiën en Begroting van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als toezichtsorgaan niet uitdrukkelijk in het besluit van 19 oktober 2006 zou moeten worden vermeld.

Artikel 2

Dit artikel strekt ertoe artikel 2, tweede lid, van het besluit van 19 oktober 2006 aan te vullen teneinde sommige bepalingen van dat besluit toepasselijk te maken op de autonome instellingen van tweede categorie.

In zijn huidige redactie bepaalt artikel 2, eerste lid, van het besluit van 19 oktober 2006 dat dit besluit van toepassing is op de diensten van de Regering en op de autonome instellingen van eerste categorie. De bepalingen die op deze voormelde instellingen van toepassing zijn, staan in Titel III (de artikelen 52 tot 57) van het besluit van 19 oktober 2006. Artikel 2, tweede lid, zijnerzijds, luidt als volgt :

"De autonome bestuursinstellingen van tweede categorie worden mutatis mutandis onderworpen aan artikel 13, 4e lid en artikel 22, §§ 1, 3e lid."

Gelet op de preciseringen die bij artikel 2 van het ontwerpbesluit worden aangebracht in verband met de toepassing van sommige bepalingen van het besluit van 19 oktober 2006 op de autonome bestuursinstellingen van tweede categorie, zou het beter zijn in het besluit van 19 oktober 2006 een Titel III*bis* in te voegen met als opschrift "De autonome bestuursinstellingen van tweede categorie".

In die Titel zou dan de inhoud van artikel 2 van het ontwerp kunnen worden opgenomen. Artikel 2, tweede lid, van het besluit zou dan gewoon als volgt kunnen luiden : "De autonome bestuursinstellingen van tweede categorie vallen onder dit besluit binnen de perken van Titel III*bis*".

Artikel 3

Het ontworpen artikel 49, § 1, tweede lid, luidt als volgt :

"Indien een betrekking vacant is, duidt de Minister van Financiën als mandataris, op voordracht van de functioneel bevoegde minister, een statutair ambtenaar aan van de Directie Buitenlandse Handel."

In zijn huidige redactie luidt artikel 49, § 1, van het besluit van 19 oktober 2006 als volgt :

"De economische en handelsattaché en de handelssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden door de Minister van Financiën aangesteld als mandatarissen voor de financiële rekeningen geopend op naam van de diensten van de Regering met het oog op het uitvoeren van alle lopende verrichtingen tot dekking van de werkingsuitgaven van de post van de economische en handelsvertegenwoordiging van het Gewest".

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, dient uit het in onderlinge samenhang lezen van het huidige artikel 49, § 1, en de ontworpen bepaling te worden afgeleid dat wanneer de economische en handelsattaché of de handelssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hun opdracht van mandataris niet meer uitoefenen en er bijgevolg een betrekking van mandataris vacant is, de Minister van Financiën op voordracht van de functioneel bevoegde minister een aan het statuut van de Directie Buitenlandse Handel onderworpen ambtenaar zal moeten aanstellen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
Mevrouw de Heer	O. DAURMONT, Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. C. MERTES, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. St. GEHLEN, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M. HANOTIAU