CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.678/4
du 2 avril 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des Fonds budgétaires'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.678/4
van 2 april 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen'

Le 7 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des Fonds budgétaires'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2014.

*

Op 7 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

1. Le fonds d'investissements fonciers qu'envisage de créer l'avant-projet risque de faire en bonne partie double emploi et d'entraîner des confusions avec un autre fonds budgétaire, en l'occurrence le fonds d'aménagement urbain et foncier, créé par l'article 2, 5°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires'.

En effet, l'objet des recettes qu'il est prévu d'affecter au fonds d'investissements fonciers est déterminé en des termes qui présentent d'importantes similitudes avec ceux dans lesquels l'article 2, 5°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 définit les recettes affectées au fonds d'aménagement urbain et foncier [1].

De même, l'avant-projet présente l'objet des dépenses auxquelles seraient affectés les moyens du fonds d'investissements fonciers en des termes proches de ceux qui fixent l'objet de certaines dépenses auxquelles sont affectés les moyens du fonds d'aménagement urbain et foncier [2].

L'avant-projet sera revu pour éviter tout risque de double emploi ou de confusion entre les deux fonds.

2. Sous réserve des suites qui seront données à l'observation n° 1, l'avant-projet appelle encore les observations suivantes.

a) L'article 2 ne fait rien d'autre que rappeler une idée qu'exprime déjà la phrase introductive de l'article 2 de l'ordonnance du 12 décembre 1991.

Il sera donc omis.

b) L'article 3 suggère de compléter par un 18° l'article 2 de l'ordonnance du 12 décembre 1991.

Or, il existe déjà deux dispositions présentées comme formant l'article 2, 18°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 [3].

---

[1] Ainsi en va-t-il des recettes résultant « de la vente et de la location de terrains affectés à l'exercice des compétences en matière d'aménagement urbain et foncier », visées au premier tiret de l'article 2, 5°, alinéa 2, de l'ordonnance du 12 décembre 1991.

[2] On relève ainsi qu'en vertu du premier tiret de l'article 2, 5°, alinéa 3, de l'ordonnance du 12 décembre 1991, les moyens du fonds d'aménagement urbain et foncier sont affectés « à l'acquisition de biens immeubles ».

[3] La première résulte d'une ordonnance du 2 mai 2013 (création d'un « fonds climat ») et la seconde d'une ordonnance du 27 février 2014 (création d'un « fonds mesures pour l'emploi »).

L'avant-projet sera revu en conséquence.

c) Il appartient au législateur de déterminer lui-même les catégories de recettes résultant de la location d'immeubles qui sont affectées à un fonds budgétaire. L'habilitation que l'article 2, 18°, en projet donne au Gouvernement sur ce point est excessivement large.

Le texte sera revu en conséquence.

d) Comme en a convenu le délégué du ministre-président, il est inutile d'indiquer expressément que c'est au Gouvernement qu'il incombe de gérer un fonds budgétaire.

L'article 4 sera donc omis.

3. La formule de promulgation – erronée [4] – est prématurée et sera omise [5].

*

[4] Sur la bonne formule, voir l'article 32 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

[5] Voir dans le même sens l'avis 44.438/1 donné le 15 mai 2008 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 septembre 2008 'portant assentiment à l'avenant du 20 septembre 2007 à l'accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2007-2008, n° A-492/1, p. 5) et l'avis 53.988/2/V donné le 11 septembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 13 janvier 2014 'modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3223/1, pp. 21-28).

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

1. Het Fonds voor grondinvesteringen tot de oprichting waarvan het voorontwerp strekt, dreigt grotendeels samen te vallen en verward te worden met een ander begrotingsfonds, te weten het Fonds voor stedebouw en grondbeheer, opgericht bij artikel 2, 5°, van de ordonnantie van 12 december 1991 'houdende oprichting van begrotingsfondsen'.

Het voorwerp van de ontvangsten die men wil toewijzen aan het Fonds voor grondinvesteringen wordt immers bepaald in termen die grotendeels overeenkomen met die waarin in artikel 2, 5°, van de ordonnantie van 12 december 1991 de aan het Fonds voor stedebouw en grondbeheer toegewezen ontvangsten worden gedefinieerd.[1]

Evenzo wordt in het voorontwerp het voorwerp van de uitgaven waaraan de middelen van het Fonds voor grondinvesteringen zouden worden toegewezen, bepaald in termen die dicht aanleunen bij die waarin het voorwerp wordt vastgesteld van bepaalde uitgaven waaraan de middelen van het Fonds voor stedebouw en grondbeheer zijn toegewezen.[2]

Het voorontwerp dient te worden herzien teneinde elk gevaar op overlapping of verwarring tussen de twee fondsen te vermijden.

2. Onder voorbehoud van het gevolg dat zal worden gegeven aan opmerking nr. 1, geeft het voorontwerp nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a) Artikel 2 brengt enkel een idee in herinnering dat al wordt uitgedrukt in de inleidende zin van artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 1991.

Het dient dus te worden weggelaten.

b) In artikel 3 wordt gesuggereerd om artikel 2 van de ordonnantie van 12 december 1991 aan te vullen met een onderdeel 18°.

[1] Dat geldt voor de ontvangsten die voortkomen uit "de verkoop en de verhuring van terreinen aangewend voor de uitoefening van de bevoegdheden inzake stedebouw en grondbeheer", zoals bedoeld in artikel 2, 5°, tweede lid, eerste streepje, van de ordonnantie van 12 december 1991.

[2] Zo blijkt dat krachtens artikel 2, 5°, derde lid, eerste streepje, van de ordonnantie van 12 december 1991 de middelen van het Fonds voor stedebouw en grondbeheer worden toegewezen aan "de verwerving van onroerende goederen".

Er bestaan echter al twee bepalingen die worden voorgesteld als artikel 2, 18°, van de ordonnantie van 12 december 1991.[3]

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

c) De wetgever dient zelf de categorieën te bepalen van de uit de verhuur van gebouwen voortvloeiende ontvangsten die aan een begrotingsfonds worden toegewezen. De machtiging die in het ontworpen artikel 2, 18°, op dat punt aan de Regering wordt verleend, is buitenmatig ruim.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

d) De gemachtigde van de Minister-President is het ermee eens dat het zinloos is om uitdrukkelijk aan te geven dat het aan de Regering staat om een begrotingsfonds te beheren.

Artikel 4 dient bijgevolg te worden weggelaten.

3. De – onjuiste[4] – afkondigingsformule is voorbarig en dient te worden weggelaten.[5]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[3] De eerste vloeit voort uit een ordonnantie van 2 mei 2013 (oprichting van een "klimaatfonds") en de tweede uit een ordonnantie van 27 februari 2014 (oprichting van een "fonds maatregelen voor tewerkstelling").

[4] Voor de juiste formule, zie artikel 32 van de bijzonder wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'.

[5] Zie in dezelfde zin advies 44.438/1, op 15 mei 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 4 september 2008 'houdende instemming wordt betuigd met de avenant van 20 september 2007 bij het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie' (*Parl.St.* Br.Parl. 2007-08, nr. A-492/1, 5) en advies 53.988/2/V, op 11 september 2013 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 januari 2014 'tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet' (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3223/1, 21-28).