CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.462/2
du 2 juillet 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.462/2
van 2 juli 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën'

Le 6 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 juillet 2014. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Raphaël BORN, auditeur.

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 juillet 2014.

*

Op 6 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raphaël BORN, auditeur.

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 juli 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

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 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Aux alinéas 1er et 2, il convient de supprimer le mot « notamment » [1].

2. L'alinéa 3 doit être supprimé. En effet, l'article 10 de la loi du 5 septembre 2001 'portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement' sert de fondement à l'article 4 de l'arrêté royal du 3 avril 2006 'relatif au Conseil supérieur des Finances', lequel n'est pas modifié par le projet d'arrêté. Aucun autre article de cette loi ne procure par ailleurs un fondement légal à un article de cet arrêté royal qui serait modifié par l'arrêté en projet.

3. Il convient de viser la date de l'accord de coopération comme suit : « 13 décembre 2013 ».

Par ailleurs, dès lors que cet accord de coopération ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet, il est préférable de le mentionner dans le préambule sous la forme d'un considérant.

4. Dans les visas du préambule, l'accord du Ministre du Budget, donné le 26 février 2014, doit être mentionné.

5. De même, si, comme l'a indiqué la déléguée du ministre, l'auteur du projet pouvait se dispenser de mener l'analyse d'impact de la réglementation, en application de l'article 8, § 1er, 4°, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

administrative', il n'en demeure pas moins qu'en application de l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le motif de la dispense visée à l'article 8 de cette loi doit être mentionné dans le préambule de l'arrêté en projet, lequel sera complété en ce sens.

6. Il est recommandé de citer les formalités obligatoires dans l'ordre chronologique en commençant par la plus ancienne [2].

DISPOSITIF

Articles 1er et 3, 2°

En vertu des articles 39, 127 et 128 de la Constitution, c'est au législateur spécial qu'il appartient régler la coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions.

Les procédures d'association, de concertation, d'accords, d'avis, etc., entre l'État fédéral et les régions et les communautés sont des formes de coopération qu'il appartient au législateur spécial de prévoir.

Par ailleurs, l'article 49, § 6 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' prévoit que le Roi règle la composition et le fonctionnement de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » « du Conseil supérieur des Finances », « après avis des gouvernements ».

Par conséquent, le Roi ne peut prévoir unilatéralement dans un arrêté que le président de la section est nommé non pas sur avis des gouvernements, mais « en accord avec les Ministres communautaires et régionaux du Budget et des Finances, ni qu'à défaut d'accord, la décision sera prise par le comité de concertation. Il ne peut davantage prévoir que le secrétariat de la section comprendra des représentants des communautés et des régions désignés par leurs gouvernements respectifs [3].

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34 et formules F 3-4-1 à F 3-4-7.

[3] Si l'on se réfère au rapport au Roi qui précise que les fonctionnaires seront désignés par les Gouvernements de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, le texte du dispositif de l'article 12, alinéa 2, en projet (article 3, 2°, du projet), qui prévoit « six représentants de l'Entité II, chaque représentant étant désigné par son autorité tutelle (sic) » est à cet égard à la fois imprécis et incorrect : d'une part, « l'Entité II », notion qui n'est pas définie dans l'arrêté modifié, est généralement entendue comme recouvrant non seulement les communautés et les régions, mais également les pouvoirs locaux (voir la circulaire du 23 juillet 2013 'relative aux mesures prises par l'Union européenne dans le cadre du contrôle et de la publicité des données budgétaires et comptables. - Traduction des données comptables et budgétaires des pouvoirs locaux en SEC95', *Moniteur belge*, 16 septembre 2013, p. 65495) ; d'autre part, les fonctionnaires ne sont pas sous la « tutelle » mais sous le contrôle hiérarchique des gouvernements dont ils relèvent.

De telles dispositions pourraient toutefois être prévues par un accord de coopération, dès lors que, comme le Conseil d'État l'a par ailleurs relevé dans de précédents avis [4], la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances peut être considérée comme une institution commune à ces différents niveaux de pouvoir.

La représentation des communautés et des régions dans le secrétariat pourrait également, le cas échéant, faire l'objet d'un arrêté royal pris « de l'accord des gouvernements compétents » conformément à l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

*

[4] Avis 55.331/4 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 10 avril 2014 'modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires' (*Doc. parl*., Chambre, 2013-2014, n° 3408/1, pp. 25-29) (Observation sous article 11). Voir également, dans le même sens, l'avis 55.332/4 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 10 avril 2014 'modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, [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 de la Cour des comptes ' (*Doc. parl*., Chambre, 2013-2014, n° 3409/1, pp. 34-36) (Observation sous article 9).

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 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

1. In het eerste en het tweede lid dient het woord "inzonderheid" te vervallen.[1]

2. Het derde lid moet worden geschrapt. Artikel 10 van de wet van 5 september 2001 'tot waarborging van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds' levert immers rechtsgrond op voor artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 april 2006 'betreffende de Hoge Raad van Financiën', dat niet bij het ontwerpbesluit wordt gewijzigd. Voorts levert geen enkel ander artikel van die wet rechtsgrond op voor een artikel van dat koninklijk besluit dat bij het ontworpen besluit zou worden gewijzigd.

3. De datum van het samenwerkingsakkoord moet als volgt worden vermeld: "13 december 2013".

Voorts is het beter dat samenwerkingsakkoord in de aanhef te vermelden in de vorm van een overweging, aangezien het voor het ontworpen besluit geen rechtsgrond oplevert.

4. In de aanhefverwijzingen moet de akkoordbevinding van de minister van Begroting van 26 februari 2014 worden vermeld.

5. Tevens is het zo dat - zoals de gemachtigde van de minister heeft aangegeven - de steller van het ontwerp kon nalaten om voor de regelgeving een impactanalyse uit te voeren, met

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 27.

toepassing van artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'. Dit neemt echter niet weg dat, met toepassing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 'houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging', de vrijstellingsgrond, bedoeld in artikel 8 van die wet, eveneens in de aanhef van het ontworpen besluit moet worden vermeld. De aanhef dient in die zin te worden aangevuld.

6. Het is aangewezen om de verplichte vormvereisten weer te geven in chronologische volgorde, te beginnen met het oudste.[2]

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 3, 2°

Krachtens de artikelen 39, 127 en 128 van de Grondwet komt het de bijzondere wetgever toe om de samenwerking te regelen tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

De procedures van betrokkenheid, van overleg, van akkoordbevinding, van advies, enz., tussen de Federale Staat en de gewesten en de gemeenschappen zijn samenwerkingsvormen waarin door de bijzondere wetgever moet worden voorzien.

Bovendien wordt in artikel 49, § 6, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' bepaald dat de Koning de samenstelling en werking regelt van de afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid" binnen "de Hoge Raad van Financiën" "na advies van de regeringen".

Bijgevolg mag de Koning niet eenzijdig in een besluit bepalen dat de voorzitter van de afdeling niet na advies van de regeringen, maar "met het akkoord van de Gewest- en Gemeenschapsministers van Begroting en Financiën" wordt benoemd, noch dat bij gebrek aan een akkoord de beslissing genomen wordt door het overlegcomité. Hij mag evenmin bepalen dat het secretariaat van de afdeling samengesteld wordt uit vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten die aangewezen worden door hun respectieve regeringen.[3]

---

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 34 en formules F 3-4-1 tot F 3-4-7.

[3] Als men afgaat op het verslag aan de Koning waarin bepaald wordt dat de ambtenaren aangewezen worden door de Regering van de Vlaamse Gemeenschap, door de Regering van de Franse Gemeenschap, door de Regering van het Waals Gewest, en door de Regering van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest, is de tekst van het dispositief van het ontworpen artikel 12, tweede lid (artikel 3, 2°, van het ontwerp), waarin sprake is van "zes vertegenwoordigers van Entiteit II, elke vertegenwoordiger toegewezen door zijn voogdijoverheid (sic)", in dat verband zowel onduidelijk als onjuist: enerzijds wordt met "Entiteit II", een begrip dat in het gewijzigde besluit niet wordt gedefinieerd, gewoonlijk niet alleen de gemeenschappen en de gewesten bedoeld, maar eveneens de plaatselijke overheden (zie de omzendbrief van 23 juli 2013 "betreffende de maatregelen door de Europese Unie getroffen, in het kader van de controle en de publiciteit van budgetaire en boekhoudkundige gegevens. - Vertaling van de budgetaire en boekhoudkundige gegevens van de plaatselijke besturen in SEC 95", *Belgisch Staatsblad*, 16 september 2013,

Zulke bepalingen zouden evenwel kunnen worden vastgesteld in een samenwerkingsakkoord, daar, zoals de Raad van State reeds gesteld heeft in voorgaande adviezen[4], de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën kan worden beschouwd als een instelling die voor die verschillende bevoegdheidsniveaus gemeenschappelijk is.

De vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten in het secretariaat zou eveneens, in voorkomend geval, geregeld kunnen worden in een koninklijk besluit uitgevaardigd "na akkoord van de bevoegde regeringen", overeenkomstig artikel 92*ter*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Jacques JAUMOTTE

blz. 65495); anderzijds, vallen de ambtenaren niet onder de "voogdij", maar onder het hiërarchische toezicht van de regeringen waaronder ze ressorteren.

[4] Advies 55.331/4 gegeven op 17 februari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 april 2014 'tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen' (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3408/1, 25-29) (Opmerking onder artikel 11). Zie eveneens, in dezelfde zin, advies 55.332/4 gegeven op 17 februari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 april 2014 'tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, 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' (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3409/1, 34-36) (Opmerking onder artikel 9).