



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.896/4
du 5 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution des articles 20, 78,
80, 86, 87, 89 et 96 de la loi du
22 mai 2003 portant
organisation du budget et de la
comptabilité de l'État fédéral'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.896/4
van 5 oktober 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikels 20, 78, 80, 86, 87, 89
en 96 van de wet van
22 mei 2003 houdende
organisatie van de begroting en
van de comptabiliteit van de
federale Staat'

Le 20 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Budget, chargée de la Loterie Nationale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 7 octobre 2016 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 20, 78, 80, 86, 87, 89 et 96 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2016.

^(*) Par courriel du 28 juillet 2016.

*

Op 20 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen verleng tot 7 oktober 2016 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikels 20, 78, 80, 86, 87, 89 en 96 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2016.

^(*) Bij e-mail van 28 juli 2016.

*

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

1. Comme l'indique le rapport au Roi, le projet d'arrêté tend notamment à fixer « les règles de présentation du budget annuel des recettes et des dépenses des services administratifs à comptabilité autonome, des organismes administratifs publics, des entités qui sont assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome, et des entreprises d'État ». Tel est, plus particulièrement, l'objet des articles 1^{er} à 6¹.

Comme l'indique également le rapport au Roi, les articles 7 à 10 fixent, quant à eux, diverses règles relatives à la « transmission des projets de budget des organismes administratifs à gestion ministérielle, des organismes administratifs à gestion autonome et des entités qui leur sont assimilées ». La section de législation note que l'une de ces dispositions – l'article 9 – porte spécifiquement sur le projet de budget des entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome.

En l'état, la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' ne connaît pas la catégorie des « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ».

Toutefois, la section de législation a donné récemment un avis sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' en vue, notamment, de prévoir l'existence de cette catégorie de services et de la soumettre, pour l'application de ladite loi, à un régime spécifique².

Pour l'heure, le législateur n'a pas adopté la loi ainsi envisagée.

Aussi, le projet d'arrêté anticipe sur l'adoption de cette loi, en ce que, dans ses articles 1^{er} à 10, il entend s'appliquer aux « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ».

2. L'article 11 est relatif au paiement des dotations aux services administratifs à comptabilité autonome et aux organismes administratifs publics.

¹ Le champ d'application des articles 1^{er} à 5 est expressément déterminé par le premier de ces articles. Il y est fait mention des « services et entités assimilées visés à l'article 2, 2° à 4° de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ».

² Avis 59.895/2/V donné le 12 septembre 2016.

Selon le rapport au Roi, cette disposition exécute les articles 80 et 89 de la loi du 22 mai 2003.

La version actuelle de l'article 80 de la loi du 22 mai 2003 permet au Roi de régler le paiement de dotations aux services administratifs à comptabilité autonome.

Il n'en va pas de même de la version actuelle de l'article 89 de la même loi en ce qui concerne le paiement de dotations aux organismes administratifs publics. Par contre, l'avant-projet de loi cité ci-dessus tend à modifier cette disposition pour permettre au Roi de régler la matière en question.

En ce qu'il règle le paiement de dotations aux organismes administratifs publics, le projet d'arrêté dépend dès lors de cette modification législative.

3. Les articles 12 et 13 tendent à mettre en œuvre une habilitation que l'avant-projet de loi cité ci-dessus envisage de donner spécifiquement au Roi en vue de définir les modalités du tableau récapitulatif des sommes relatives aux droits constatés à charge de l'année budgétaire en cours et des années budgétaires ultérieures, en ce qui concerne les services administratifs à comptabilité autonome et les organismes administratifs publics à gestion ministérielle³.

En ses articles 12 et 13, le projet d'arrêté est donc tributaire de l'adoption de la disposition conférant cette habilitation au Roi.

4. En conclusion, pour une partie importante de ses dispositions, le projet d'arrêté anticipe sur l'adoption de la loi par laquelle il est envisagé de modifier la loi du 22 mai 2003.

La section de législation du Conseil d'État ne peut préjuger, ni de l'adoption de cette loi, ni, en cas d'adoption, de sa rédaction et de sa portée définitives.

Aussi, à propos des divers points évoqués, la demande d'avis de la section de législation du Conseil d'État sur le projet d'arrêté est prématurée.

Comme le projet d'arrêté se présente comme formant un tout, il ne sera pas examiné plus avant.

*

³ Voir la disposition qui, selon l'avant-projet de loi, formerait l'article 20, § 2, dernier alinéa, de la loi du 22 mai 2003.

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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Zoals wordt vermeld in het verslag aan de Koning strekt het ontwerpbesluit er onder meer toe “de regels te bepalen voor de voorstelling van de jaarlijkse begroting van de ontvangsten en uitgaven van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen, de entiteiten gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen [met beheersautonomie] en de Staatsbedrijven”. Dat is inzonderheid de strekking van de artikelen 1 tot 6.¹

Zoals ook in het verslag aan de Koning staat, bepalen de artikelen 7 tot 10 hunnerzijds verschillende regels betreffende het “overmaken van de begrotingsontwerpen van de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer, de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie en de ermee gelijkgestelde instellingen”. De afdeling Wetgeving wijst erop dat één van die bepalingen – artikel 9 – specifiek betrekking heeft op het ontwerp van begroting van de entiteiten gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie.

Zoals de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ thans gesteld is, is daarin geen sprake van de categorie van de “entiteiten gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”.

De afdeling Wetgeving heeft evenwel onlangs een advies uitgebracht over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ teneinde onder meer daarin die categorie van diensten op te nemen en deze met het oog op de toepassing van de genoemde wet onder een specifieke regeling laten vallen.²

De wetgever heeft de aldus in het vooruitzicht gestelde wet vooralsnog niet aangenomen.

¹ Het toepassingsgebied van de artikelen 1 tot 5 wordt uitdrukkelijk bepaald in artikel 1. In dat artikel wordt verwezen naar “de diensten en gelijkgestelde entiteiten bedoeld in artikel 2, 2° tot 4°, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat”.

² Advies 59.895/2/V, gegeven op 12 september 2016.

Het ontwerpbesluit loopt dan ook vooruit op die wet, in zoverre het de artikelen 1 tot 10 ervan van toepassing zijn op de “entiteiten gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”.

2. Artikel 11 heeft betrekking op de betaling van de toelagen aan de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie en de administratieve openbare instellingen.

Volgens het verslag aan de Koning geeft die bepaling uitvoering aan de artikelen 80 en 89 van de wet van 22 mei 2003.

De huidige versie van artikel 80 van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat de Koning de regels vaststelt voor de betaling van dotaties aan de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie.

Dat is echter niet het geval met de huidige versie van artikel 89 van dezelfde wet wat betreft de betaling van toelagen aan de administratieve openbare instellingen. Het bovengenoemde voorontwerp van wet strekt er echter toe die bepaling aldus te wijzigen dat de Koning wordt gemachtigd om de aangelegenheid in kwestie te regelen.

In zoverre het ontwerpbesluit strekt tot regeling van de betaling van toelagen aan administratieve openbare instellingen, hangt het dus af van die wetswijziging.

3. De artikelen 12 en 13 strekken ertoe uitvoering te geven aan de machtiging die het bovengenoemde voorontwerp van wet specifiek aan de Koning verleent om de nadere regels te bepalen inzake de overzichtstabel van de bedragen van de rechten die vastgesteld worden ten laste van het huidige en de volgende begrotingsjaren wat betreft de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie en de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer.³

De artikelen 12 en 13 van het ontwerpbesluit zijn dus afhankelijk van de aanneming van de bepaling waarbij die machtiging aan de Koning wordt verleend.

4. Kortom, een groot deel van de bepalingen van het ontwerpbesluit loopt vooruit op de wet waarbij de wet van 22 mei 2003 wordt gewijzigd.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State mag niet vooruitlopen op de aanneming van die wet, noch, ingeval ze wordt aangenomen, op de definitieve redactie en strekking ervan.

³ Zie de bepaling die volgens het voorontwerp van wet artikel 20, § 2, laatste lid, van de wet van 22 mei 2003 zou worden.

Wat de verschillende aangehaalde punten betreft, is het verzoek om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerpbesluit dan ook voorbarig.

Aangezien het ontwerpbesluit zich als één geheel aandient, zal het niet verder worden onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY