CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.977/4
du 8 mars 2017

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 60.977/4
van 8 maart 2017

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'

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

Le 10 février 2017, 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, 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 8 mars 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mars 2017.

*

Op 10 februari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 8 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2017.

*

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

La loi du 25 décembre 2016 'modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' est entrée en vigueur le 29 décembre 2016 en vertu de son article 39. L'article 2 de la loi du 25 décembre 2016 remplace l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 à cette même date.

L'article 33 de la loi du 25 décembre 2016 remplace l'article 133 de la loi du 22 mai 2006 par la disposition suivante :

> « Art. 133. Pour les services visés à l'article 2, alinéa 1er, 1° la présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2012.
>
> Pour les services visés à l'article 2, alinéa 1er, 2° à 4°, la présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2018.
>
> Par dérogation à l'alinéa 2, la présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2019 pour les services visés à l'article 2, alinéa 1er, 3° qui ne sont pas des services visés sous b) mais qui leur sont assimilés.
>
> Le Roi peut, sur proposition du Ministre du Budget et le cas échéant du ministre de tutelle, faire entrer en vigueur les dispositions de la présente loi avant le 1er janvier 2018, pour chaque service visé au deuxième alinéa et avant le 1er janvier 2019 pour chaque service visé au troisième alinéa.
>
> Par dérogation aux alinéas 1 et 2, le Titre V entre également en vigueur le 1er janvier 2012 pour les services visés dans ces alinéas ».

Cette disposition produit ses effets le 1er janvier 2016 en vertu de l'article 39 de la loi du 25 décembre 2016.

Il résulte de l'article 133, alinéa 2, qui est en vigueur, que la loi n'est cependant pas applicable aux services visés à l'article 2, alinéa 1er, 2° à 4°, de la loi du 22 mai 2003 avant le 1er janvier 2018 à moins que le Roi n'exerce l'habilitation que lui donne l'article 133, alinéa 4 [1].

C'est sous cette réserve que les observations suivantes sont formulées.

[1] Ce qui fut fait par l'arrêté royal du 19 février 2016 'portant exécution de l'article 133, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' sur lequel la section de législation a donné le 18 janvier 2016 l'avis 58.775/4, sur la base d'une version antérieure de l'article 133 de la loi du 22 mai 2003 avant sa modification par la loi du 25 décembre 2016.

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu de préciser les subdivisions des dispositions qui procurent le fondement légal de celles du projet.

2. À l'alinéa 1er, il convient de mentionner que les articles 20, 86, 87 et 89 de la loi du 22 mai 2003 ont été modifiés par une loi du 25 décembre 2016.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 60.977/4 du Conseil d'État donné le 8 mars 2017, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [2].

DISPOSITIF

Article 1er

Il faut écrire « l'article 2, alinéa 1er, 2° à 4° » puisque cet article contient deux alinéas.

Article 6

Les mots « et repris dans la circulaire contenant les directives de préfiguration du budget » doivent être omis. Comme la section de législation l'a souvent rappelé, ni les circulaires ni les directives ministérielles n'ont de valeur réglementaire de sorte qu'un texte qui a cette valeur ne peut s'y référer [3]. Il appartiendra au Ministre du Budget d'insérer dans l'arrêté ministériel les dispositions qu'il entend rendre obligatoires.

---

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

[3] Voir les avis : 38.581/3 donné le 5 juillet 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 août 2005 'modifiant l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants', l'observation 4.5 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38581.pdf), 50.548/4 donné le 28 novembre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 juillet 2012 'modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire', l'observation générale 6 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50548.pdf) et 54.171/2 donné le 14 octobre 2013 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 21 novembre 'portant exécution de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 mai 2013 portant exécution de l'article 20*sexies* de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, pour ce qui concerne les règles relatives au mode de transfert et de circulation des données' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54171.pdf). Voir également *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 7.6, 79, a) et 83.

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 7.

Article 8

Il ressort, d'une part, de l'article 45 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' que les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses, sont déposés à la Chambre des représentants au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire et, d'autre part, de l'article 87, § 2, alinéa 2, de la même loi que les budgets approuvés des organismes administratifs publics à gestion autonome sont en principe communiqués à la Chambre des représentants en annexe à la justification du budget général des dépenses de l'administration générale.

L'article 8, alinéa 1er, ne cadre pas avec l'esprit de ces deux dispositions puisqu'il érige en règle que le budget des organismes administratifs publics à gestion autonome peut être approuvé à une date qui dépasse de deux mois et quinze jours celle à laquelle il doit en règle [4] être communiqué au plus tard à la Chambre des représentants.

Article 11

1. Les mots « peuvent liquider et payer » seront remplacés par les mots « liquident et paient ».

2. La raison d'être des mots « sans arrêté d'exécution » n'apparait pas puisqu'aucune règle ne commande qu'un arrêté intervienne pour prévoir la liquidation et le paiement des dotations visées dans l'hypothèse concernée.

Si ces mots sont maintenus, le rapport au Roi veillera à expliquer leur utilité.

Article 12

1. À l'alinéa 1er, il faut écrire « tiennent un tableau récapitulatif » et non « doivent tenir un récapitulatif».

2. L'alinéa 2 trouverait mieux sa place dans le rapport au Roi.

*

[4] L'article 87, § 2, alinéa 2, *in fine*, de la loi du 22 mai 2003 prévoit qu'à défaut de budget approuvé lors du dépôt à la Chambre des représentants du projet de budget général des dépenses, il y a alors lieu de communiquer le projet de budget non encore approuvé de l'organisme public concerné.

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De wet van 25 december 2016 'tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat' is krachtens zijn artikel 39 in werking getreden op 29 december 2016. Op diezelfde datum wordt artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 vervangen door artikel 2 van de wet van 25 december 2016.

Artikel 133 van de wet van 22 mei 2006 wordt bij artikel 33 van de wet van 25 december 2016 vervangen door de volgende bepaling:

> "Art. 133. Voor de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 1°, treedt deze wet in werking op 1 januari 2012.
>
> Voor de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2° tot 4°, treedt deze wet in werking op 1 januari 2018.
>
> In afwijking van het tweede lid treedt deze wet in werking op 1 januari 2019 voor de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 3°, die geen diensten zijn bedoeld onder b) maar ermee gelijkgesteld zijn.
>
> De Koning kan, op voorstel van de minister van Begroting en in voorkomend geval van de voogdijminister, de bepalingen van deze wet in werking laten treden vóór 1 januari 2018, voor elke dienst bedoeld in het tweede lid, en vóór 1 januari 2019 voor elke dienst bedoeld in het derde lid.
>
> In afwijking van het eerste en het tweede lid treedt Titel V ook in werking op 1 januari 2012 voor de diensten bedoeld in deze leden".

Die bepaling heeft uitwerking op 1 januari 2016, krachtens artikel 39 van de wet van 25 december 2016.

Uit het geldende artikel 133, tweede lid, vloeit voort dat de wet voor 1 januari 2018 echter niet toepasselijk is op de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2° tot 4°, van de wet van 22 mei 2003, tenzij de Koning gebruik maakt van de bevoegdheid die artikel 133, vierde lid, Hem verleent.[1]

Onder dat voorbehoud worden de volgende opmerkingen geformuleerd.

[1] Wat gebeurd is bij het koninklijk besluit van 19 februari 2016 'tot uitvoering van artikel 133, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat', waarover de afdeling Wetgeving op 18 januari 2016 advies 58.775/4 heeft verstrekt op basis van een eerdere versie van artikel 133 van de wet van 22 mei 2003, voordat dat artikel bij de wet van 25 december 2016 was gewijzigd.

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De onderverdelingen van de bepalingen die het ontwerp rechtsgrond verschaffen, moeten nader worden gepreciseerd.

2. In het eerste lid moet worden vermeld dat de artikelen 20, 86, 87 en 89 van de wet van 22 mei 2003 zijn gewijzigd bij een wet van 25 december 2016.

3. Het lid met betrekking tot het advies van de Raad van State moet als volgt worden geredigeerd:

"Gelet op advies 60.977/4 van de Raad van State, gegeven op 8 maart 2017 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[2]

DISPOSITIEF

Artikel 1

Men schrijve "artikel 2, eerste lid, 2° tot 4°" aangezien dat artikel twee leden telt.

Artikel 6

De woorden "en wordt opgenomen in de omzendbrief houdende de richtlijnen betreffende de voorafbeelding van de begroting" moeten worden weggelaten. Zoals de afdeling Wetgeving al vaker heeft opgemerkt, hebben circulaires noch ministeriële richtlijnen enige verordenende waarde, zodat er in een verordenende tekst niet naar mag worden verwezen.[3] De minister van Begroting moet de bepalingen die hij verplicht wil maken, in het ministerieel besluit opnemen.

---

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

[3] Zie de volgende adviezen: advies 38.581/3, op 5 juli 2005 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 24 augustus 2005 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen', opmerking 4.5 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/38581.pdf), advies 50.548/4, op 28 november 2011 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 12 juli 2012 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen', algemene opmerking 6 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50548.pdf) en advies 54.171/2, op 14 oktober 2013 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 21 november 2013 'houdende uitvoering van artikel 5 van het koninklijk besluit van 7 mei 2013 houdende uitvoering van artikel 20*sexies* van de wet van 3 juli 1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector, voor wat betreft de regels voor de wijze van overdracht en doorstroming van de gegevens' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54171.pdf). Zie ook *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 7.6, 79, a) en 83.

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 7.

Artikel 8

Enerzijds blijkt uit artikel 45 van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat' dat de ontwerpen van de middelenbegroting en van de algemene uitgavenbegroting uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend. Anderzijds blijkt uit artikel 87, § 2, tweede lid, van dezelfde wet dat de goedgekeurde begrotingen van de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie aan de Kamer van volksvertegenwoordigers worden meegedeeld als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van het algemeen bestuur.

Artikel 8, eerste lid, stemt niet overeen met de geest van die twee bepalingen. Het voert immers de regel in dat de begroting van de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie kan worden goedgekeurd op een datum die meer dan twee maanden en vijftien dagen valt na de datum waarop die begroting in de regel[4] uiterlijk aan de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden meegedeeld.

Artikel 11

1. De zinsconstructie "mogen de diensten (…) vereffenen en betalen" moet worden gewijzigd in "vereffenen en betalen de diensten (…)".

2. De woorden "zonder uitvoeringsbesluit" hebben geen zin, aangezien geen enkele regel voorschrijft dat er een besluit nodig is om te kunnen voorzien in de vereffening en de betaling van de toelages die *in casu* worden bedoeld.

Indien die woorden worden gehandhaafd, moet het nut ervan worden toegelicht in het verslag aan de Koning.

[4] Artikel 87, § 2, tweede lid, *in fine*, van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat, indien het begrotingsontwerp niet is goedgekeurd op het ogenblik waarop de algemene uitgavenbegroting bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend, het nog niet goedgekeurde begrotingsontwerp van de betreffende openbare instelling toch moet worden meegedeeld.

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡

Artikel 12

1. In het eerste lid schrijve men "houden een overzicht bij" in plaats van "dienen een overzicht bij te houden".

2. Het tweede lid hoort veeleer thuis in het verslag aan de Koning.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

‡LW-CBDROEGBE-GAJHHXV‡