



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.238/1
van 20 april 2020

avis 67.238/1
du 20 avril 2020

over

sur

een ontwerp van
'bijzonderemachtenbesluit
nr. 2020/011 van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering
houdende machtiging aan de
Regering tot het vastleggen,
vereffenen en betalen van uitgaven
boven de limiet van de
begrotingskredieten of, bij
ontstentenis van kredieten, ten
belope van het door een
gemotiveerde beraadslaging
vastgesteld bedrag in het kader van
de gezondheidscrisis COVID-19'

un projet d' 'arrêté n° 2020/011 du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux autorisant le
Gouvernement à l'engagement, la
liquidation et le paiement des
dépenses au-delà de la limite des
crédits budgétaires ou, en l'absence
de crédits, à concurrence du
montant fixé par une délibération
motivée dans le cadre de la crise
sanitaire COVID-19'

Op 10 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ‘bijzonderemachtenbesluit nr. 2020/011 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende machtiging aan de Regering tot het vastleggen, vereffenen en betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door een gemotiveerde beraadslaging vastgesteld bedrag in het kader van de gezondheids crisis COVID-19’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2020.

*

Le 10 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d' 'arrêté n°2020/011 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux autorisant le Gouvernement à l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par une délibération motivée dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat de dringendheid wordt gemotiveerd door de absolute noodzaak om de verschillende maatregelen die het Gewest neemt tijdens deze periode van pandemie te kunnen financieren;

Overwegende dat de uitvoering van de maatregelen een onmiddellijke afwijking vereist van de toepassing van artikel 26 § 2, van de voornoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006;

Overwegende dat het Gewest zijn kernopdrachten moet kunnen blijven vervullen ondanks de huidige omstandigheden die verband houden met de gezondheidscrisis ten gevolge van COVID-19 en het bijgevolg van fundamenteel belang is de nodige wijzigingen aan te brengen in artikel 26 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 om het toe te laten snel te reageren op de situaties waarmee het zal worden geconfronteerd en om de noodzakelijke beslissingen te nemen met de vereiste snelheid en flexibiliteit om aan de behoeften tegemoet te komen;”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe op basis van bijzondere machten te voorzien in een tijdelijke afwijking van artikel 26, § 2 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ (hierna: OOBBC).

In artikel 1 (lees: artikel 1, § 1) van het ontwerp wordt de machtiging voor de Regering om bij gemotiveerde beraadslaging, uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis daarvan ten belope van een vastgesteld bedrag vast te leggen, te vereffenen en te betalen, als voorzien in artikel 26, § 1, van de OOBBC, herhaald.

In artikel 1, § 2, van het ontwerp, wordt de toepassing van artikel 26, § 2, van de OOBBC opgeschort voor de duur waarbij bijzondere machten worden toegekend als vermeld in artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan

de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19'.¹ De opschorting betekent dat de machtigingen die volgen uit de beraadslagingen niet moeten worden opgenomen in een *ad hoc* ordonnantie. Dit omdat in de huidige situatie snelle budgettaire beslissingen moeten worden genomen en het niet mogelijk is om te wachten totdat een *ad hoc* ontwerp van ordonnantie bij het Brusselse Parlement is ingediend.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt evenwel dat de maatregelen die worden getroffen in toepassing van artikel 1, nog steeds aan het Parlement zullen worden voorgelegd, maar dit in het kader van de stemming van de ordonnantie die de eerste aanpassing bevat van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2020 of uiterlijk binnen de termijn als voorzien in de ordonnantie die de bijzondere machten toekent, met name binnen zes maanden na afloop van de periode van de bijzondere machten.

Artikel 3 voorziet erin dat het besluit in werking treedt op 9 april 2020, datum van de goedkeuring in eerste lezing van het voorliggende ontwerp door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

4.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, tweede en derde gedachtestreepje, van de ordonnantie van 19 maart 2020.²⁻³

Bijkomend wordt rechtsgrond gevonden in artikel 2, § 2, van dezelfde ordonnantie, dat toelaat dat de in § 1 bedoelde besluiten de geldende ordonnantiële bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.⁴

Voor artikel 1 van het ontwerp kan tevens rechtsgrond worden gevonden in artikel 26, § 1, van de OOBBC waarbij de Regering in dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, bij gemotiveerde beraadslaging, machtiging kan verlenen tot het vastleggen, vereffenen en betalen van uitgaven boven de limiet van de

¹ Indien overeenkomstig artikel 5, § 1 van de ordonnantie van 19 maart 2020 via beslissing van het bureau van het Parlement de termijn wordt verlengd met drie maanden, is de schorsing van artikel 26, § 2, van de OOBBC van toepassing voor zes maanden.

² Zie derde overweging van de aanhef.

³ “Art. 2. § 1. Teneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie kan de Regering alle passende maatregelen nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan, onder meer op de volgende gebieden:

- aanpassing van de wetteksten betreffende de in de wetgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalde termijnen of aangenomen op grond daarvan;
- aanpassing van de wetteksten betreffende de door de crisis getroffen gebieden die onder het toepassingsgebied van gewestelijke aangelegenheden vallen;
- het aanpakken van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie;
- maatregelen in verband met preventie en veiligheid op het gewestelijk grondgebied;
- dringende gezondheidsmaatregelen in verband met gewestelijke aangelegenheden;
- maatregelen met betrekking tot het gewestelijk openbaar ambt.”

⁴ Er kan worden aangenomen dat deze bepaling eveneens betrekking heeft op bepalingen in wetten die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoren, aangezien de ordonnantiegever deze eveneens kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beraadslaging vastgesteld bedrag en deze betrekking kan hebben op een machtiging die ertoe strekt het budgettaire vastleggingskrediet te verhogen zonder wijziging van het vereffeningskrediet, op een machtiging strekkende tot verhoging van het vereffeningskrediet zonder wijziging van het vastleggingskrediet of op een machtiging strekkende tot verhoging van het vastleggingskrediet en het vereffeningskrediet.

4.2. Gelet op artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet het te nemen besluit worden “bevestigd” (lees: bekrachtigd) “binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door deze ordonnantie worden georganiseerd”, bij gebreke waarvan het besluit wordt “verondersteld nooit effecten te hebben gesorteerd”.

BEVOEGDHEID

5. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waarbij het voorliggende ontwerp wordt gesitueerd binnen de materiële gewestbevoegdheden die worden opgesomd in dat artikel 6.

Er dient te worden opgemerkt dat, in plaats van te verwijzen naar het voornoemde artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, er dient te worden verwezen naar titel VII van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ die handelt over de autonomie van de gefedereerde entiteiten inzake de organisatie van de begroting en de financiën. De organieke ordonnantie van 23 februari 2006 situeert zich binnen de in die titel VII aan de deelgebieden verleende autonomie. Het voorliggende ontwerp dat de toepassing van artikel 26, § 1, van die ordonnantie herhaalt en tijdelijk de toepassing van artikel 26, § 2, van diezelfde ordonnantie opschort, past eveneens binnen die bevoegdheden.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6. Overeenkomstig artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden koninklijke besluiten “die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen” samen met het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en een verslag aan de Koning bekendgemaakt.

Deze bepaling is niet van toepassing op besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Toch is het zinvol om het te nemen besluit vergezeld te laten gaan van een verslag aan de regering, waarin de draagwijdte en de concrete gevolgen van de erin vervatte regeling nader worden toegelicht. Een dergelijke verduidelijking zal zowel de burger als de diensten van de uitvoerende macht te goede komen, alsook het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wanneer het

⁵ Deze correctie werd door de gemachtigde bevestigd.

overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet overgaan tot de bekrachtiging ervan. Ook bepaalde overwegingen die in de aanhef van het ontwerp voorkomen kunnen in het verslag worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden vervangen door een verwijzing naar titel VII - Bepalingen van budgettaire en financiële organisatie van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

Artikel 1

8. Wanneer een artikel is ingedeeld in paragrafen, dienen alle onderdelen van het artikel in een paragraaf te staan.

Bijgevolg moet het eerste lid van het artikel worden voorafgegaan door het paragraafteken “§ 1”.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Overwegende dat de dringendheid wordt gemotiveerd door de absolute noodzaak om de verschillende maatregelen die het Gewest neemt tijdens deze periode van pandemie te kunnen financieren;

Overwegende dat de uitvoering van de maatregelen een onmiddellijke afwijking vereist van de toepassing van artikel 26 § 2, van de voornoemde organieke ordonnantie van 23 februari 2006;

Overwegende dat het Gewest zijn kernopdrachten moet kunnen blijven vervullen ondanks de huidige omstandigheden die verband houden met de gezondheidscrisis ten gevolge van COVID-19 en het bijgevolg van fundamenteel belang is de nodige wijzigingen aan te brengen in artikel 26 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 om het toe te laten snel te reageren op de situaties waarmee het zal worden geconfronteerd en om de noodzakelijke beslissingen te nemen met de vereiste snelheid en flexibiliteit om aan de behoeften tegemoet te komen; ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de prévoir, sur la base de pouvoirs spéciaux, une dérogation temporaire à l'article 26, § 2, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' (ci-après : OOBCC).

L'article 1^{er} (lire : article 1^{er}, § 1^{er}) du projet réitère la délégation conférée au Gouvernement lui permettant, par une délibération motivée, d'engager, de liquider et de payer des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence d'un montant fixé, comme le prévoit l'article 26, § 1^{er}, de l'OOBCC.

L'article 1^{er}, § 2, du projet suspend l'application de l'article 26, § 2, de l'OOBCC pour la durée pendant laquelle des pouvoirs spéciaux sont octroyés, comme mentionné à l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'¹. La suspension implique que les autorisations découlant des délibérations ne

¹ Si conformément à l'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020, le délai est prorogé de trois mois par décision du bureau du Parlement, la suspension de l'article 26, § 2, de l'OOBCC sera d'application pour six mois.

doivent pas faire l'objet d'une ordonnance *ad hoc*, et ce parce que, dans les circonstances actuelles, il convient de prendre des décisions budgétaires rapides et qu'il n'est pas possible d'attendre qu'un projet d'ordonnance *ad hoc* soit déposé au Parlement bruxellois.

L'article 2 du projet porte cependant que les dispositions prises en application de l'article 1^{er} seront encore soumises au Parlement, mais dans le cadre du vote de l'ordonnance contenant le premier ajustement du Budget général des Dépenses pour l'année budgétaire 2020 ou au plus tard dans le délai visé dans l'ordonnance octroyant des pouvoirs spéciaux, soit dans les six mois après l'expiration de la période des pouvoirs spéciaux.

L'article 3 prévoit que l'arrêté entre en vigueur le 9 avril 2020, date de l'approbation en première lecture du projet à l'examen par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

4.1. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, deuxième et troisième tirets, de l'ordonnance du 19 mars 2020²⁻³.

En outre, le projet puise un fondement juridique dans l'article 2, § 2, de la même ordonnance, qui permet que les arrêtés prévus au § 1^{er} abrogent, complètent, modifient ou remplacent les dispositions ordonnantielles en vigueur⁴.

Pour l'article 1^{er} du projet, on peut aussi trouver un fondement juridique dans l'article 26, § 1^{er}, de l'OOBCC qui permet au Gouvernement, dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, par délibération motivée, d'autoriser l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par la délibération, celle-ci pouvant porter sur une autorisation tendant à augmenter le crédit budgétaire d'engagement sans modification du crédit de liquidation, sur une autorisation tendant à augmenter le crédit de liquidation sans modification du crédit d'engagement, ou sur une autorisation tendant à augmenter tant le crédit d'engagement que le crédit de liquidation.

² Voir le troisième considérant du préambule.

³ « Art. 2. § 1^{er}. Afin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences, notamment dans les domaines suivants :

- l'adaptation des textes légaux relatifs aux délais fixés par la législation de la Région de Bruxelles-Capitale ou adoptés en vertu de celle-ci ;
- l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières régionales ;
- la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie ;
- les mesures liées à la prévention et la sécurité sur le territoire régional ;
- les mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières régionales ;
- les mesures relatives à la fonction publique régionale ».

⁴ Il peut être admis que cette disposition concerne également des dispositions dans des lois qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors que le législateur régional bruxellois peut également les abroger, compléter, modifier ou remplacer.

4.2. Vu l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il y a lieu de « confirmer » (lire en néerlandais « bekrachtigd ») l'arrêté envisagé « dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance », à défaut de quoi l'arrêté est « réputé[...] n'avoir jamais produit [ses] effets ».

COMPÉTENCE

5. Le deuxième alinéa du préambule vise l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et situe le projet à l'examen dans le cadre des compétences matérielles énumérées à l'article 6.

On observera qu'au lieu de viser l'article 6 précité de la loi du 8 août 1980, il convient de faire référence au titre VII de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', qui traite de l'autonomie des entités fédérées en ce qui concerne l'organisation budgétaire et financière. L'ordonnance organique du 23 février 2006 s'inscrit dans le cadre de l'autonomie conférée aux entités fédérées dans ce titre VII. Le projet à l'examen, qui réitère l'application de l'article 26, § 1^{er}, de cette ordonnance et suspend provisoirement l'application de l'article 26, § 2, de cette même ordonnance, s'inscrit également dans le cadre de ces compétences⁵.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Conformément à l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les arrêtés royaux « qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » sont publiés avec l'avis du Conseil d'État, section de législation, et un rapport au Roi.

Cette disposition n'est pas applicable aux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est pourtant utile que l'arrêté envisagé soit accompagné d'un rapport au gouvernement, précisant la portée et les effets concrets de la réglementation qui y est contenue. Une telle précision bénéficiera tant au citoyen qu'aux services du pouvoir exécutif, ainsi qu'au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lorsque, conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il devra procéder à sa confirmation. De même, certains considérants qui figurent dans le préambule du projet, pourront y être insérés.

⁵ Cette correction a été confirmée par le délégué.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESPréambule

7. Au deuxième alinéa du préambule, on remplacera la référence à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 par une référence au titre VII - Dispositions d'organisation budgétaire et financière de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Article 1^{er}

8. Lorsqu'un article est divisé en paragraphes, toutes les divisions de l'article doivent figurer dans un paragraphe.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er} de l'article doit être précédé du signe « § 1^{er} ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME