

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.272/2
DU 28 OCTOBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures, le 6 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant sur la composition et les modalités de fonctionnement de l'organe administratif interne d'avis", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observation générale

Le comptable-trésorier ou le mandataire dont le compte de gestion a été arrêté en débet par la Cour des comptes est entendu par un organe administratif interne d'avis avant que le Ministre des Finances décide de la citation devant la Cour des comptes ⁽¹⁾.

Le Ministre des Finances peut en effet s'abstenir de citer le comptable-trésorier ou le mandataire devant la Cour des comptes s'il le considère comme fondé de se prévaloir de la force majeure ou si le débet n'excède pas un montant fixé par le Roi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Article 45, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 portant sur les acteurs financiers.

⁽²⁾ Article 8, alinéa 5, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 10, § 3, 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 du contrôle de la Cour des comptes.

L'organe administratif interne d'avis institué par le projet est composé d'une chambre bilingue composée d'autant de francophones que de néerlandophones, à savoir un président, un vice-président et deux membres effectifs, dont un du rôle linguistique francophone et l'autre du rôle linguistique néerlandophone, le secrétariat étant assumé par le membre du même rôle linguistique que le comptable-trésorier ou le mandataire ⁽³⁾.

En outre, l'organe administratif interne d'avis ne délibère valablement que si la majorité des membres est présente et, en cas de partage des voix, le président ou son suppléant a voix prépondérante ⁽⁴⁾.

Or, il ressort des articles 39, § 1^{er}, et 17, § 1^{er}, B, 1/, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, que l'autorité est obligée de traiter les affaires concernant un agent de service, sans recours aux traducteurs, dans la langue de l'agent ⁽⁵⁾.

Selon la section du contentieux administratif du Conseil d'État, ces dispositions sont applicables chaque fois qu'un agent est apprécié par ses supérieurs, à propos de son rendement ou de sa conduite professionnelle, plus particulièrement lorsque l'appréciation est défavorable à l'agent; elles n'établissent aucune distinction selon que les affaires portent sur son appréciation au sens strict ou non ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Article 3, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3 et 4, du projet. La manière dont la parité linguistique entre le président et le vice-président devrait être assurée concrètement n'est pas réglée de manière précise par le projet puisque l'article 3, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, n'envisage le remplacement de ces titulaires qu'en cas d'"absence", sans articulation avec la règle de la parité linguistique qui n'est énoncée que de manière générale à l'alinéa 5 de cette disposition, et qu'en toute hypothèse les règles de remplacement énoncées aux alinéas 2 et 3 de la même disposition ne garantissent pas la complémentarité linguistique qui serait requise.

⁽⁴⁾ Articles 3, § 1^{er}, alinéa 5, et 10, alinéa 2, du projet.

⁽⁵⁾ Le chapitre V, section 1^{re} (comprenant l'article 39, § 1^{er}, lequel renvoie à l'article 17, § 1^{er}), à l'exception des dispositions relatives à l'emploi de l'allemand, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, est applicable aux services centralisés et décentralisés de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 32, § 1^{er}, de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles.

⁽⁶⁾ Voir notamment les arrêts Roegiers n^{os} 172.040 du 8 juin 2007 et 185.476 du 4 juillet 2008 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Il suit de ce qui précède que l'article 3 du projet n'est pas conforme aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Il doit dès lors être fondamentalement revu.

Observations particulières

Intitulé

Dans sa rédaction proposée, l'intitulé ne permet pas d'apercevoir le domaine dans lequel "l'organe administratif interne d'avis" qu'il mentionne est appelé à intervenir.

Compte tenu de l'objet du projet, il est suggéré de compléter son intitulé par les mots "chargé d'entendre les comptables-trésoriers et les mandataires".

Préambule

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 69, § 9, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, selon lequel

"[l]e Gouvernement règle les modalités d'exercice des fonctions décrites aux §§ 1^{er} à 7 compris".

L'alinéa 1^{er} du préambule doit donc être complété par les mots ", l'article 69, § 9".

2. Plusieurs dispositions du projet confèrent des compétences à l'organe de surveillance des services du Gouvernement et des organismes administratifs autonomes, qui sont mieux définis à l'article 1^{er}, 3/, en projet et à l'article 1^{er} de l'arrêté précité du 19 octobre 2006.

Ces dispositions trouvent leur fondement légal dans les articles 20 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles auxquels il est renvoyé par les articles 8 et 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Ces deux dernières dispositions doivent faire l'objet d'un alinéa nouveau, en tête du préambule.

3. Un arrêté de même rang ne peut pas constituer en principe le fondement juridique d'un autre arrêté ⁽⁷⁾.

Il convient dès lors d'omettre l'alinéa 2 du préambule, qui mentionne l'article 45, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 19 octobre 2006.

Toutefois, comme l'arrêté en projet constitue celui dont l'adoption est annoncée par cette dernière disposition, il est recommandé de faire un considérant de cet alinéa 2 du préambule, devenant son alinéa 3.

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 45 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 portant sur les acteurs financiers n'ayant pas été modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 septembre 2007, il n'y a pas lieu de mentionner cet arrêté modificatif à l'article 1^{er}, 2/, du projet.

⁽⁷⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 24.

Article 5

Afin de préserver l'unité du pouvoir réglementaire conféré au Gouvernement, il conviendrait de prévoir l'approbation du règlement d'ordre intérieur par celui-ci.

Article 8

1. Sous réserve de l'observation générale, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, doit être adapté pour tenir compte de la possibilité pour le vice-président et pour les membres effectifs d'être remplacés, ainsi que le prévoit l'article 3, §§ 1^{er}, alinéa 3, et 2, du projet.

2. Les mots "jours ouvrables" utilisés au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui ne correspondent à aucune notion légale, doivent être définis pour l'arrêté en projet.

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, le chiffre "1" doit être remplacé par le mot "une".

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, 2/, il est prévu que le procès-verbal de chaque affaire soumise à l'organe d'avis mentionne "le contenu des discussions".

Compte tenu de la nature disciplinaire de la procédure dans laquelle l'avis de cet organe s'insère, il serait singulier que ce procès-verbal mentionne les opinions émises au cours du délibéré par chacun de ses membres. L'intention consiste probablement à ce que soient relatées les questions posées par l'organe d'avis au comptable-trésorier ou au mandataire concerné, les réponses de ce dernier et, plus largement, son point de vue sur l'objet de sa convocation devant l'organe d'avis.

La disposition devrait être réexaminée et sa rédaction éventuellement adaptée.

Article 15

Il résulte de l'article 15 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. FAUCONIER

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.272/2
VAN 28 OKTOBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 6 oktober 2009 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "met betrekking tot de samenstelling en de functioneringsmodaliteiten van het interne administratieve adviesorgaan", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

Algemene opmerking

De rekenplichtige of de mandataris wiens beheersrekening door het Rekenhof met een tekort werd afgesloten, wordt gehoord door een intern administratief adviesorgaan alvorens de Minister van Financiën beslist tot de dagvaarding voor het Rekenhof ⁽¹⁾.

De Minister van Financiën kan immers beslissen de rekenplichtige of de mandataris niet te dagvaarden vóór het Rekenhof indien hij van oordeel is dat deze gerechtigd is zich te beroepen op overmacht of indien het tekort een door de Koning bepaald bedrag niet te boven gaat ⁽²⁾.

Het interne administratieve adviesorgaan dat bij het ontwerp wordt ingesteld, is samengesteld uit een tweetalige kamer die evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen telt, te weten een voorzitter, een vicevoorzitter en twee vaste leden, van wie

⁽¹⁾ Artikel 45, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren.

⁽²⁾ Artikel 8, vijfde lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk verklaard krachtens artikel 10, § 3, 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.

één van de Nederlandse taalrol en één van de Franse taalrol, terwijl het secretariaat in handen is van een lid dat van dezelfde taalrol is als de rekenplichtige of de mandataris ⁽³⁾.

Bovendien beraadslaagt het interne administratieve adviesorgaan alleen op geldige wijze indien de meerderheid van de leden aanwezig is, en bij staking van de stemmen is de stem van de voorzitter of van diens plaatsvervanger beslissend ⁽⁴⁾.

Uit de artikelen 39, § 1, en 17, § 1, B, 1/, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, volgt echter dat de overheid de zaken die een ambtenaar van de dienst betreffen, moet behandelen in de taal van de ambtenaar, zonder de medewerking van vertalers ⁽⁵⁾.

Deze bepalingen vinden volgens de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State toepassing, telkens wanneer een ambtenaar door zijn meerderen wordt beoordeeld in verband met zijn rendement of zijn gedrag op het werk, meer in het bijzonder wanneer de beoordeling ongunstig is voor de ambtenaar; ze maken geen enkel onderscheid naargelang de zaken betrekking hebben op zijn beoordeling *stricto sensu* of niet ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Artikel 3, § 1, eerste, derde en vierde lid, van het ontwerp. De wijze waarop de taalpariteit tussen de voorzitter en de vicevoorzitter concreet moet worden verwezenlijkt, wordt in het ontwerp niet nauwkeurig geregeld, aangezien artikel 3, § 1, tweede en derde lid, bepaalt dat die leden alleen worden vervangen in geval van "afwezigheid", zonder dat dit voorschrift in verband wordt gebracht met de regel van de taalpariteit, die slechts in algemene bewoordingen wordt gesteld in het vijfde lid van artikel 3, en aangezien de regels inzake vervanging die in het tweede en het derde lid van datzelfde artikel 3 worden voorgeschreven de vereiste complementariteit wat de taalrollen betreft niet garanderen.

⁽⁴⁾ Artikel 3, § 1, vijfde lid, en artikel 10, tweede lid, van het ontwerp.

⁽⁵⁾ Hoofdstuk V, afdeling 1 (die artikel 39, § 1, bevat, waarin wordt verwezen naar artikel 17, § 1), met uitzondering van de bepalingen betreffende het gebruik van het Duits, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, is krachtens artikel 32, § 1, van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen toepasselijk op de gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁽⁶⁾ Zie onder meer de arresten-Roegiers nrs. 172.040 van 8 juni 2007 en 185.476 van 4 juli 2008 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uit het vorenstaande volgt dat artikel 3 van het ontwerp niet in overeenstemming is met de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Het moet dan ook grondig worden herzien.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Uit het opschrift kan in de voorgestelde redactie niet worden opgemaakt wat de werkingssfeer is van het desbetreffende "interne administratieve adviesorgaan".

Gelet op de strekking van het ontwerp wordt voorgesteld het opschrift ervan aan te vullen met de woorden "belast met het horen van de rekenplichtigen en de mandatarissen".

Aanhef

1. Het ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 69, § 9, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op begroting, de boekhouding en de controle, luidende :

"De Regering regelt de modaliteiten tot uitoefening van de functies beschreven in §§ 1 tot en met 7."

Het eerste lid van de aanhef moet dus worden aangevuld met de woorden ", artikel 69, § 9".

2. Verscheidene bepalingen van het ontwerp verlenen bevoegdheden aan het toezichtsorgaan van de diensten van de regering en van de autonome bestuursinstellingen, die nader worden gedefinieerd in het ontworpen artikel 1, 3/, en in artikel 1 van het voornoemde besluit van 19 oktober 2006.

.../...

Deze bepalingen ontlelen hun rechtsgrond aan de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarnaar wordt verwezen in de artikelen 8 en 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Naar de beide laatstgenoemde bepalingen moet worden verwezen in een nieuw lid vooraan in de aanhef.

3. Een besluit kan in beginsel niet zijn rechtsgrond ontlelen aan een ander besluit van dezelfde rangorde ⁽⁷⁾.

Het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 45, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 19 oktober 2006, moet bijgevolg vervallen.

Aangezien het ontwerpbesluit echter het besluit is dat wordt bedoeld in het voornoemde artikel 45, tweede lid, verdient het aanbeveling het tweede lid van de aanhef op te nemen in de vorm van een overweging, die het derde lid van de aanhef wordt.

Dispositief

Artikel 1

Aangezien artikel 45 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren niet is gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 september 2007, is er geen grond om dit wijzigingsbesluit te vermelden in artikel 1, 2/, van het ontwerp.

⁽⁷⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 24.

Artikel 5

Met het oog op de handhaving van de eenheid van de verordenende macht die aan de regering is verleend, dient ervoor gezorgd te worden dat deze laatste een huishoudelijk reglement goedkeurt.

Artikel 8

1. Onder het voorbehoud van de algemene opmerking moet paragraaf 1, eerste lid, worden aangepast, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid voor de vicevoorzitter en voor de vaste leden om te worden vervangen, zoals wordt voorgeschreven in artikel 3, §§ 1, derde lid, en 2, van het ontwerp.

2. Het woord "werkdagen" in paragraaf 1, tweede lid, dat geen juridisch begrip vormt, moet in het ontwerpbesluit worden gedefinieerd.

3. In paragraaf 2, tweede lid, moet het cijfer "1" vervangen worden door het woord "een".

Artikel 11

In paragraaf 1, 2/, staat te lezen dat het verslag van iedere zaak voorgelegd aan het adviesorgaan "de inhoud van de besprekingen" vermeldt.

Aangezien de procedure waarin het advies van dit orgaan past van tuchtrechtelijke aard is, zou het vreemd zijn dat dit verslag de meningen vermeldt die elk van de leden tijdens de beraadslaging zou hebben geuit. Wellicht is het de bedoeling dat de vragen worden opgetekend die het adviesorgaan stelt aan de betrokken rekenplichtige of aan de mandataris, alsmede diens antwoorden en, ruimer beschouwd, diens standpunt omtrent het onderwerp van zijn oproeping vóór het adviesorgaan.

De bepaling moet opnieuw worden onderzocht en de redactie ervan moet eventueel worden aangepast.

Artikel 15

Uit artikel 15 van het ontwerp volgt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. FAUCONIER

Y. KREINS