

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.903/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 13 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable du "Centre bruxellois d'Expertise alimentaire"", a donné le 18 décembre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.903/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 november 2000 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer van het "Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise"", heeft op 18 december 2000 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

Alinéa 1er (nouveau)

Etant donné que l'arrêté en projet contient au moins une disposition organisant le Centre bruxellois d'Expertise alimentaire, au sens de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (1), à savoir l'article 3, en projet, il y a lieu d'insérer avant l'alinéa 1er, en projet, un alinéa rédigé comme suit :

"Vu l'article 87, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;".

Alinéa 1er (devenant l'alinéa 2)

Cet alinéa serait mieux rédigé comme suit :

"Vu les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal le 17 juillet 1991, notamment l'article 140;".

(1) Voyez l'avis 28.922/2 de la section de législation du Conseil d'Etat du 28 juillet 1999 sur un avant-projet d'ordonnance "créant le service à gestion séparée Centre bruxellois d'Expertise alimentaire", Doc., Cons. Rég. Brux. Cap., session 1999-2000, n° A. 91/1, pp. 6 et 7.

Alinéa 2 (devenant l'alinéa 3)

Le texte néerlandais de cet alinéa doit être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Alinéa 3 (devenant l'alinéa 4)

Le mot "inspection" doit être remplacé par le mot "inspecteur".

Alinéa 4 (devenant l'alinéa 5)

Il y a lieu d'indiquer la date du 23 octobre 2000.

Alinéa 5 (devenant l'alinéa 6)

Il n'y a pas lieu d'indiquer la date de la délibération du Gouvernement. Le mot "du ..." doit donc être supprimé.

Alinéa 6 (devenant l'alinéa 7)

Il convient de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat. L'alinéa en projet doit donc être rédigé comme suit :

.../...

"Vu l'avis 30.903/2 du Conseil d'Etat, donné le 18 décembre 2000, ...".

Alinéa 7 (devenant l'alinéa 8)

Le texte néerlandais de cet alinéa doit être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Dispositif

Article 1er

S'agissant d'un projet d'arrêté, il n'y a pas lieu de viser l'article 39 de la Constitution. L'article doit, dès lors, être omis.

Chapitre I

L'intitulé de ce chapitre serait mieux rédigé comme suit :

"CHAPITRE PREMIER - Dispositions générales".

.../...

Article 2

Les mots "ainsi que celles réglant le contrôle administratif et budgétaire;" sont superflus, eu égard à la disposition similaire de l'article 15 en projet.

Article 3

1. Après les mots "du Ministre ayant la recherche scientifique dans ses attributions", il convient d'ajouter les mots "dénommé ci-après le ministre compétent". La suite du projet doit être adaptée en conséquence.

2. Les mots "sous la direction de son directeur général" sont superflus et doivent être omis.

Articles 4 et 8

Il est généralement considéré que les dispositions qui se limitent à accorder des délégations individuelles autorisant le délégué à prendre des décisions n'ayant pas de caractère réglementaire, sont elles-mêmes dépourvues de caractère réglementaire.

De telles dispositions ne doivent, dès lors, pas être soumises à la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

Elles sont à omettre du projet, car il ne convient pas dans un même arrêté de mélanger les dispositions ayant un caractère réglementaire avec des dispositions n'ayant pas ce caractère.

Par contre, conformément à l'article 140, alinéa 2, 5°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, rendues applicables aux Communautés et Régions par l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, et à l'article 5, alinéa 2, 6°, de l'ordonnance du 6 juillet 2000 créant le service à gestion séparée «Centre bruxellois d'Expertise alimentaire», ci-après dénommé "le Centre", il convient de prévoir la désignation d'un comptable, responsable du maniement et de la garde des fonds et valeurs, et justiciable de la Cour des comptes.

Article 7

Selon cette disposition du projet, les recettes sont constituées par

"... les factures d'analyses et d'expertises établies sur base des tarifs d'analyses dont les montants sont fixés par le Ministre fonctionnellement compétent."

Or, si l'article 3 de l'ordonnance du 6 juillet 2000 précitée prévoit que le Centre a effectivement

"... pour mission d'effectuer des expertises pour les entreprises actives dans le secteur alimentaire et de leur donner des avis en matière de technologie

.../...

alimentaire et de législation relative aux denrées alimentaires et aux normes de qualité",

force est de constater que cette disposition ne prévoit pas expressément que des rétributions sont perçues en contrepartie des expertises effectuées et des avis donnés, ni, a fortiori, que la tarification de ces rétributions doit être établie par le Gouvernement.

Or, en vertu de l'article 173 de la Constitution,

"Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune.".

Cette disposition signifie qu'en dehors des impôts que l'article 170 les autorise de manière générale à lever, l'Etat et les autres pouvoirs visés par cette disposition, ne peuvent percevoir des rétributions que dans les cas formellement prévus par la loi, le décret, ou l'ordonnance (1).

Pour que les expertises et avis donnés par le Centre puissent être facturés à ceux au profit desquels ils sont effectués, il faut qu'une ordonnance en prévoit à tout

(1) J. Kirkpatrick et P. Glineur, La distinction entre l'impôt et la «rétribution» régie par l'article 113 de la Constitution, in Présence du Droit public et des Droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu, Bruxelles, Bruylant, 1992, Tome I, p. 547.

le moins le principe, en déléguant le cas échéant au Gouvernement le pouvoir de fixer le tarif et les modalités de perception.

Article 8 (nouveau)

Il y a lieu de prévoir à la fin du chapitre II, en projet, une disposition qui serait rédigée comme suit :

"Art. 8. Le budget est annexé au projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale.".

Article 9

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 9. Les dépenses ne peuvent excéder les recettes.".

Article 10

Conformément à l'article 140, alinéa 2, 3°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal le 17 juillet 1991, et à l'article 5, alinéa 2, 3° de l'ordonnance du 6 juillet 2000, les dispositions auxquelles le Gouvernement doit soumettre le Centre doivent prévoir que les dépenses sont maintenues dans les limites des recettes.

.../...

Le projet ne peut donc prévoir que le Centre pourra présenter, même temporairement, un solde négatif.

Article 13

Au 4°, il y a lieu de remplacer le mots "TVA exclue" par les mots "hors TVA", et de remplacer le mot "index" par le mot "indice".

Article 17

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison il est dérogé à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés.

Article 18

L'article 18 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 18. Le Ministre qui a la recherche scientifique dans ses attributions, le Ministre qui a les finances et le Ministre qui a le budget dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.".

.../...

Signature

Il est d'usage, lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, de n'indiquer que celle en vertu de laquelle il agit en l'espèce.

Dès lors, à la signature du projet, mieux vaut indiquer :

"Le Ministre-Président, chargé de la Recherche scientifique,"

et

"Le Ministre chargé des Finances et du Budget.".

Observation finale

Les mentions "BEF" et "EURO" doivent être remplacés par "francs" et "euros".

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Eerste lid (nieuw)

Aangezien het ontworpen besluit ten minste één bepaling bevat houdende organisatie van het Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise, in de zin van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1), te weten het ontworpen artikel 3, dient vóór het ontworpen eerste lid een lid te worden ingevoegd, luidende :

"Gelet op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;".

Eerste lid (dat het tweede lid wordt)

Dit lid zou beter worden gesteld als volgt :

"Gelet op de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, inzonderheid op artikel 140;".

(1) Zie advies 28.922/2 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 28 juli 1999 over een voorontwerp van ordonnantie "houdende oprichting van de dienst met afzonderlijk beheer Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise", Gedr. St. BHG, zitting 1999-2000, nr. A. 91/1, blz. 6 en 7.

Tweede lid (dat het derde lid wordt)

Dit lid zou beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 juli 2000 houdende oprichting van de dienst met afzonderlijk beheer "Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise";".

Derde lid (dat het vierde lid wordt)

De woorden "Inspectie van Financiën" dienen te worden vervangen door de woorden "inspecteur van financiën".

Vierde lid (dat het vijfde lid wordt)

De datum van 23 oktober 2000 dient te worden vermeld.

Vijfde lid (dat het zesde lid wordt)

De datum van het besluit van de Regering hoeft niet te worden vermeld.

Dit lid zou beter worden gesteld als volgt :

.../...

"Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over het verzoek om advies door de Raad van State binnen een termijn van één maand";

Zesde lid (dat het zevende lid wordt)

Het nummer van het door de Raad van State uitgebrachte advies dient te worden vermeld. Het ontworpen lid moet dus als volgt luiden :

"Gelet op advies 30.903/2 van de Raad van State gegeven op 18 december 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.".

Zevende lid (dat het achtste lid wordt)

Het lid zou beter worden gesteld als volgt :

"Op voorstel van de Minister-Voorzitter, belast ... (voorts zoals in het ontwerp);".

.../...

Dispositief

Artikel 1

Aangezien het om een ontwerpbesluit gaat, dient niet te worden verwezen naar artikel 39 van de Grondwet. Het artikel moet bijgevolg vervallen.

Hoofdstuk I

Het opschrift van dit hoofdstuk zou beter worden gesteld als volgt :

"HOOFDSTUK I - Algemene bepalingen".

Artikel 2

De woorden "alsmede die tot regeling van de administratieve en budgettaire controle" zijn overbodig, gelet op de soortgelijke bepaling in het ontworpen artikel 15. Men schrijve bovendien "wetten op de Rijkscomptabiliteit".

.../...

Artikel 3

1. Na de woorden "van de Minister bevoegd voor het Wetenschappelijk Onderzoek" dienen de woorden "hierna te noemen de bevoegde minister" te worden toegevoegd. De rest van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. De woorden "onder de leiding van zijn Directeur-generaal" dienen als overbodig te vervallen.

Artikelen 4 en 8

Algemeen wordt ervan uitgegaan dat de bepalingen die zich ertoe beperken individuele delegaties te verlenen waarbij de gedelegeerde gemachtigd wordt beslissingen te nemen die niet van reglementaire aard zijn, zelf ook niet van reglementaire aard zijn.

Zulke bepalingen hoeven bijgevolg niet te worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Ze dienen te worden weggelaten uit het ontwerp, daar het niet aangaat in eenzelfde besluit bepalingen van reglementaire aard op te nemen, samen met bepalingen van niet-reglementaire aard.

Overeenkomstig artikel 140, tweede lid, 5°, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, die van toepassing zijn verklaard op de Gemeenschappen en Gewesten

.../...

bij artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten daarentegen, en overeenkomstig artikel 5, tweede lid, 6°, van de ordonnantie van 6 juli 2000 houdende oprichting van de dienst met afzonderlijk beheer "Brussels Centrum voor Voedingsmiddelenexpertise", hierna te noemen "het Centrum", dient te worden voorzien in de aanstelling van een rekenplichtige die belast is met "de behandeling en de bewaring van de gelden en de waarden" en ten aanzien van het Rekenhof rekenschap moet afleggen.

Artikel 7

Deze bepaling luidt als volgt :

"De ontvangsten omvatten de analyse- en expertise-rekeningen opgesteld op basis van de analysetarieven waarvan de bedragen vastgelegd zijn door de functioneel bevoegde Minister;".

Artikel 3 van de voormelde ordonnantie van 6 juli 2000 bepaalt evenwel het volgende in verband met het Centrum :

"Het (...) heeft tot taak expertises uit te voeren voor de bedrijven uit de voedingssector en ze advies te verlenen inzake voedingsmiddelentechnologie, eetwaren-wetgeving en kwaliteitsnormering".

Vastgesteld moet worden dat in deze bepaling niet uitdrukkelijk wordt vermeld dat in ruil voor de expertises en de gegeven adviezen retributies worden ontvangen, noch,

.../...

a fortiori, dat de berekening van het tarief van die retributies door de Regering moet worden vastgesteld.

Artikel 173 van de Grondwet luidt evenwel als volgt :

"Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 134, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente.".

Deze bepaling houdt in dat de Staat en de andere in deze bepaling vermelde overheden, buiten de belastingen die artikel 170 hen in het algemeen machtigt te heffen, alleen retributies kunnen innen in de gevallen waarin de wet, het decreet of de ordonnantie uitdrukkelijk voorziet (1).

Opdat de expertises en de door het Centrum gegeven adviezen kunnen worden aangerekend aan degenen voor wie ze zijn bestemd, dient een ordonnantie op zijn minst te voorzien in het beginsel ervan, door in voorkomend geval aan de Regering de bevoegdheid te delegeren om het tarief van de heffing en de wijze waarop ze wordt geïnd vast te stellen.

(1) J. Kirkpatrick en P. Glineur, La distinction entre l'impôt et la "rétribution" régie par l'article 113 de la Constitution, in Présence du Droit public et des Droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu, Brussel, Bruylant, 1992, deel I, blz. 547.

Artikel 8 (nieuw)

Aan het slot van het ontworpen hoofdstuk II dient te worden voorzien in een bepaling, luidende :

"Art. 8 De begroting wordt gevoegd bij het ontwerp van ordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.".

Artikel 9

De bepaling zou beter worden gesteld als volgt :

"Art. 9 De uitgaven mogen niet meer bedragen dan de ontvangsten.".

Artikel 10

Overeenkomstig artikel 140, tweede lid, 3°, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, en artikel 5, tweede lid, 3°, van de ordonnantie van 6 juli 2000, moeten de bepalingen die de Regering toepasselijk moet verklaren op het Centrum, voorschrijven dat de uitgaven binnen de perken van de ontvangsten worden gehouden.

Het ontwerp mag dus niet bepalen dat het Centrum een negatief saldo mag vertonen, zelfs niet tijdelijk.

.../...

Artikel 13

In onderdeel 4° dienen in de Franse tekst de woorden "TVA exclue" vervangen te worden door de woorden "hors TVA" en dient het woord "index" vervangen te worden door het woord "indice".

Artikel 17

Het is de Raad van state niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de gewone regel inzake de inwerking-treding van de besluiten.

Artikel 18

Het zou beter zijn artikel 18 te redigeren als volgt :

"Art.18 De Minister bevoegd voor het Wetenschappelijk Onderzoek, de Minister bevoegd voor de Financiën en de Minister bevoegd voor de Begroting zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.".

Ondertekeningsformulier

Wanneer een minister verschillende bevoegdheden heeft, is het gebruikelijk alleen de bevoegdheid te ver-melden krachtens welke hij in dat geval optreedt.

.../...

In het ondertekeningsformulier van het ontwerp zou het dus beter zijn te vermelden :

"De Minister-Voorzitter, belast met het Wetenschappelijk Onderzoek,"

en

"De Minister belast met de Financiën en de Begroting.".

Slotopmerking

In de Nederlandse tekst dienen de vermeldingen "BEF" en "EURO" vervangen te worden door "frank" en "euro".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,

assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M. L. JANS,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatie-
bureau werd opgesteld en toege-
licht door de H. L. JANS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS