



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.323/4
du 2 mai 2022

advies 71.323/4
van 2 mei 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au contrôle administratif,
budgétaire et de gestion'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
administratieve, begrotings- en
beheerscontrole'

Le 4 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État au Budget et à la Protection des consommateurs, adjointe au Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'royal relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2022.

*

Op 4 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Begroting en Consumentenbescherming, toegevoegd aan de Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk 'besluit betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté n'ont d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser des dispositions de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' ¹.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, il y a lieu d'omettre des dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir de l'auteur du projet de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Il n'appartient pas non plus à l'auteur du projet d'ajouter à une règle de nature législative, en l'absence d'une habilitation pour ce faire, ni d'en modifier la portée.

Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire des normes de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article (...) de la loi du 22 mai 2003, (...) ».

¹ Ainsi, on peut citer les dispositions suivantes du projet :

- l'article 3 du projet reproduit l'article 44 de la loi, en ajoutant la mention du ministre des Finances pour l'élaboration des avant-projets de loi et des amendements d'initiative gouvernementale à ces projets ;
- l'article 4 du projet paraphrase l'article 32, alinéas 1^{er} et 2, première phrase, de la loi ;
- l'article 5 du projet paraphrase l'article 32, alinéa 2, seconde phrase, de la loi ;
- l'article 6 du projet reproduit l'article 32, alinéa 3, de la loi ;
- l'article 7 du projet reproduit les articles 67, alinéa 2, et 70, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi ;
- l'article 13 du projet paraphrase l'article 33, alinéas 2 et 3, de la loi ;
- l'article 27 paraphrase l'article 33, alinéas 4 et 5, de la loi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 33, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

À l'alinéa 1^{er}, il convient dès lors de remplacer les mots « articles 33 et 34 » par les mots « article 33, alinéa 1^{er} ».

2. Un nouvel alinéa 5 sera inséré visant l'accord de la Secrétaire d'État au Budget du 24 février 2022.

3. L'alinéa 5, devenant l'alinéa 6, sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 71.323/4 du Conseil d'État donné le 2 mai 2022 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

1. Il y a lieu de regrouper les articles 1^{er} et 2 du projet sous un nouveau chapitre 1^{er} ³, et de renuméroter les autres chapitres en conséquence.

2. Les articles 9, alinéa 1^{er}, 24, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 4, et § 2, et 25, § 2, alinéas 1^{er} et 5, du projet utilisent la notion de jours ouvrables. Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jour ouvrable » exclut le dimanche et les jours fériés légaux mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable ⁴.

Dès lors que l'intention de l'auteur du projet est de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, ainsi que le précise le rapport au Roi, il convient de compléter l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet par une disposition indiquant que la notion de jour ouvrable désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

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

³ *Ibidem*, recommandation n° 63.

⁴ Voir par exemple C.E. (8^e ch.), 20 mai 2010, n° 204.165, Piret.

Article 4

À l'alinéa 2, le projet vise les « décisions supranationales ». Il ne s'agit pas là d'une notion ayant en droit belge une définition clairement arrêtée. La section de législation se demande si, compte tenu de l'exemple fourni sur ce point par le rapport au Roi, il ne s'indiquerait pas d'utiliser les mots « supranationales et internationales » sur le modèle des articles 8, 77 et 78 de la Constitution.

Article 22

1. L'alinéa 1^{er} prévoit la possibilité de modifier les montants visés aux articles 19 et 20 du projet par un accord du ministre du Budget et du ministre concerné.

Comme le précise le rapport au Roi, cette disposition leur permet d'abaisser mais également d'augmenter les seuils. Ce faisant, un tel accord pourrait soustraire certains marchés publics ou certaines subventions à la fois au contrôle ministériel et à celui de l'inspection des Finances.

Il convient de décrire dans le dispositif du projet lui-même les hypothèses particulières dans lesquelles un tel accord pourrait intervenir ⁵.

2. Au même alinéa, mieux vaut écrire : « du Chef de corps de l'Inspection des finances, ci-après dénommé le Chef de corps ».

OBSERVATION FINALE

La version française du projet sera soigneusement revue sur le plan de sa qualité linguistique et de la légistique. Il présente en effet des déficiences sur ces points.

À titre d'exemples, il y a lieu de relever à cet égard ce qui suit :

– dans la version française de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, il convient d'écrire « Le présent arrêté est applicable aux services mentionnés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, 2^o et 4^o » ;

– dans la version française de l'article 17, alinéa 1^{er}, 7^o et 8^o, du projet, les mots « concession de domaine » et « contrats visés à l'article 1043 » seront remplacés respectivement par les mots « concession domaniale » et « accords visés à l'article 1043 » ;

– dans la version française de l'alinéa 3 du même article, il convient de remplacer les mots « au 1^{er} paragraphe » par les mots « à l'alinéa 1^{er} » ;

⁵ Voir l'avis n° 22.945/2 donné le 21 mars 1994 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/22945.pdf>.

– dans la version française de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, du projet, il y a lieu d'écrire « la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité » ;

– dans la version française du paragraphe 3, alinéa 2, du même article, les mots « du 23 janvier 2012 » seront insérés après les mots « articles 25 à 29 de l'arrêté royal ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

ALGEMENE OPMERKING

Verskillende bepalingen van het ontwerpbesluit beperken zich ertoe bepalingen van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ in herinnering te brengen of te parafraseren.¹

Zoals de afdeling Wetgeving al eerder heeft opgemerkt, moeten bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, worden weggelaten.

Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de regel in kwestie. Ze kan bovendien de indruk wekken dat het aan de steller van het ontwerp toekomt om die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend aan de wetgever toebehoort.

Het komt de steller van het ontwerp evenmin toe om iets toe te voegen aan een bepaling van wetgevende aard, bij gebrek aan een machtiging daartoe, of om de strekking ervan te wijzigen.

Indien de steller van het ontwerp echter oordeelt dat het voor de leesbaarheid van het dispositief nuttig is normen van een hogere rangorde over te nemen, moet hij, wil hij aan de bovengenoemde bezwaren tegemoetkomen, daarbij in de tekst aangeven dat het gaat om een in herinnering brengen van die normen, bijvoorbeeld door te werken met de formule “Overeenkomstig artikel (...) van de wet van 22 mei 2003, (...)”.

¹ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de volgende bepalingen van het ontwerp:

- in artikel 3 van het ontwerp wordt artikel 44 van de wet overgenomen, en wordt de vermelding van de minister van Financiën toegevoegd voor wat betreft het opstellen van de voorontwerpen van wet en van de amendementen van de regering op die ontwerpen;
- in artikel 4 van het ontwerp wordt artikel 32, eerste en tweede lid, eerste zin, van de wet geparafraseerd;
- in artikel 5 van het ontwerp wordt artikel 32, tweede lid, tweede zin, van de wet geparafraseerd;
- in artikel 6 van het ontwerp wordt artikel 32, derde lid, van de wet overgenomen;
- in artikel 7 van het ontwerp worden de artikelen 67, tweede lid, en 70, § 1, tweede lid, van de wet overgenomen;
- in artikel 13 van het ontwerp wordt artikel 33, tweede en derde lid, van de wet geparafraseerd;
- in artikel 27 wordt artikel 33, vierde en vijfde lid, van de wet geparafraseerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het ontworpen besluit vindt zijn rechtsgrond in artikel 33, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

In het eerste lid dienen dan ook de woorden “artikelen 33 en 34” te worden vervangen door de woorden “artikel 33, eerste lid”.

2. Er moet een nieuw vijfde lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting van 24 februari 2022.

3. Het vijfde lid, dat het zesde lid wordt, moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op advies 71.323/4 van de Raad van State, gegeven op 2 mei 2022, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”².

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 2

1. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp dienen te worden ondergebracht in een nieuw hoofdstuk 1,³ en de andere hoofdstukken moeten dienovereenkomstig worden vernummerd.

2. In de artikelen 9, eerste lid, 24, § 1, eerste en vierde lid, en § 2, en 25, § 2, eerste en vijfde lid, van het ontwerp wordt gebruikgemaakt van het begrip “werkdagen”. Volgens een vaste rechtspraak vallen zondagen en wettelijke feestdagen behoudens andersluidende bepaling niet onder de uitdrukking “werkdagen”, maar zijn zaterdag en zondag wel werkdagen.⁴

Aangezien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om de zaterdag niet als een werkdag te beschouwen, zoals in het verslag aan de Koning staat, dient artikel 1, tweede lid, van het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling waarin wordt vermeld dat met het begrip “werkdag” wordt verwezen naar alle dagen die geen zaterdag, zondag of wettelijke feestdag zijn.

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

³ *Ibidem*, aanbeveling 63.

⁴ Zie bijvoorbeeld RvS (VIIIe kamer) 20 mei 2010, nr. 204.165, Piret.

Artikel 4

In het tweede lid is er in het ontwerp sprake van de “supranationale besluitvorming”. Voor dat begrip is geen duidelijk vastgestelde definitie voorhanden in het Belgische recht. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het, gelet op het voorbeeld dat in het verslag aan de Koning op dat punt wordt gegeven, niet aangewezen zou zijn de woorden “supranationale en internationale” te gebruiken naar het voorbeeld van wat er in de artikelen 8, 77 en 78 van de Grondwet staat.

Artikel 22

1. Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid dat de minister van Begroting en de betrokken minister de bedragen bedoeld in de artikelen 19 en 20 van het ontwerp in onderling overleg kunnen wijzigen.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt gepreciseerd, laat die bepaling hen toe de drempels te verlagen maar ook ze te verhogen. Aldus zouden in dergelijk onderling overleg bepaalde overheidsopdrachten of bepaalde subsidies onttrokken kunnen worden aan zowel de ministeriële controle als de controle van de Inspectie van Financiën.

De bijzondere gevallen waarin dat in een dergelijk onderling overleg kan worden overeengekomen, dienen te worden beschreven in het dispositief van het ontwerp zelf.⁵

2. Het zou beter zijn in hetzelfde lid te schrijven: “van de korpschef van de Inspectie van Financiën, hierna “de korpschef” genoemd”.

SLOTOPMERKING

De Franse tekst van het ontwerp moet op taalkundig en wetgevingstechnisch vlak zorgvuldig worden herzien. Op dat vlak vertoont hij immers een aantal tekortkomingen.

Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

– in de Franse tekst van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp dient te worden geschreven “Le présent arrêté est applicable aux services mentionnés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, 2° et 4°”;

– in de Franse tekst van artikel 17, eerste lid, 7° en 8°, van het ontwerp moeten de woorden “concession de domaine” en “contrats visés à l'article 1043” worden vervangen door respectievelijk de woorden “concession domaniale” en “accords visés à l'article 1043”;

⁵ Zie advies 22.945/2, gegeven op 21 maart 1994 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/22945.pdf>).

– in de Franse tekst van het derde lid van hetzelfde artikel dienen de woorden “au 1^{er} paragraphe” te worden vervangen door de woorden “à l’alinéa 1^{er}”.

– in de Franse tekst van artikel 19, § 1, eerste lid, 4°, dient te worden geschreven “la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité”;

– in de Franse tekst van paragraaf 3, tweede lid, van hetzelfde artikel moeten de woorden “du 23 janvier 2012” worden ingevoegd na de woorden “articles 25 à 29 de l’arrêté royal”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET