



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.683/1
van 10 juli 2024

avis 76.683/1
du 10 juillet 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'inzake de
vastlegging, de vereffening en
de controle op de
vastleggingen en de
vereffeningen van xx/xx/xxxx'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'engagement, à la liquidation
et au contrôle des
engagements et des
liquidations du xx/xx/xxxx'

Op 7 juni 2024 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 dertig dagen, verlengd tot 16 juli 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘inzake de vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen van xx/xx/xxxx’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2024.

*

Le 7 juin 2024, 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 trente jours, prorogé jusqu’au 16 juillet 2024, sur un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l’engagement, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations du xx/xx/xxxx’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 juillet 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. De ordonnantie van 4 april 2024 ‘houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna: “de Codex”) brengt vanaf 1 januari 2025 een vernieuwd juridisch kader voor de openbare financiën tot stand. Deze ordonnantie komt in de plaats van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ en van de regeling die is vervat in de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt uitvoering te geven aan de bepalingen van de Codex die betrekking hebben op de vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen.

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die is vervat in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2006¹ waarvan de opheffing het voorwerp uitmaakt van artikel 27 van het ontwerp.

Het is de bedoeling dat de regeling die is vervat in het ontwerp van besluit op 1 januari 2025 in werking treedt, zijnde op de dag waarop de Codex in werking treedt (artikel 28, eerste lid). Een beperkt aantal bepalingen van het ontwerp treedt evenwel pas op 1 juni 2025 in werking (artikel 28, tweede lid).²

¹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2006 ‘inzake de boekhoudkundige vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen’.

² Het betreft bepalingen die betrekking hebben op de vrijstelling van het vastleggingsvisum (artikel 15, §§ 2 en 3) en van het vereffeningsvisum (artikel 17, §§ 1 en 2).

4. Mede op basis van de rechtsgrondentabel die aan de afdeling Wetgeving is meegedeeld, kan worden aangenomen dat het om advies voorgelegde ontwerp in hoofdzaak rechtsgrond vindt in de artikelen 77, 78, 80, en 146 tot 148 van de Codex.

Voor sommige bepalingen van het ontwerp moet als rechtsgrond mede beroep worden gedaan op de algemene bevoegdheid om de ordonnanties uit te voeren die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ *juncto* artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, gelezen in samenhang met een aantal bepalingen van de Codex.

Dit is het geval voor artikel 6 van het ontwerp dat rechtsgrond vindt in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelezen in samenhang met artikel 149, § 2, van de Codex.³ Dit is evenzeer het geval voor artikel 23 van het ontwerp dat rechtsgrond vindt in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelezen in samenhang met artikel 82 van de Codex.⁴ Ook de artikelen 24 en 25 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gelezen in samenhang met artikel 60 van de Codex.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op wat in dit advies wordt opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie randnummer 4), vervange men de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, door de volgende leden:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, artikel 8, eerste lid;

³ De controleurs van de vastleggingen en de vereffeningen kunnen zich overeenkomstig artikel 149, § 2, van de Codex, in elektronische of andere vorm, alle documenten, inlichtingen en verduidelijkingen in verband met de vastleggingen en de vereffeningen laten bezorgen. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan in artikel 6 van het ontwerp, zonder daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd, met toepassing van artikel 149, § 2, van de Codex, nadere regels vaststellen in verband met de vereiste volledigheid van de dossiers.

⁴ In artikel 82 van de Codex wordt bepaald dat de betaling van de uitgaven door de centraliserende rekenplichtige van de uitgaven van de betrokken boekhoudkundige entiteit wordt verzekerd binnen de grenzen van de beschikbare thesauriemiddelen. Zonder uitdrukkelijke machtiging daartoe kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in artikel 23 van het ontwerp op grond van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid voorzien in een nadere regeling van een verbod van uitvoering van betalingen met inachtneming van het in artikel 82 van de Codex omschreven principe.

⁵ Artikel 60 van de Codex omschrijft wat als ontvangsten en uitgaven kunnen worden aangerekend op de begrotingsboekhouding van een bepaald jaar maar bevat geen uitdrukkelijke machtigingsbepaling ten aanzien van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de in de artikelen 24 en 25 van het ontwerp bedoelde aspecten van de begrotingsuitvoering van een nadere regeling te voorzien.

Gelet op de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, artikelen 60, 77, 78, 80, 82, en 146 tot 149;”.

6. Na te hebben verwezen naar de bepalingen die een besluit tot rechtsgrond strekken, dient in de aanhef te worden gerefereerd aan de teksten die door het besluit worden gewijzigd of opgeheven.⁶ In het voorliggende geval dienen de onder randnummer 5 vermelde leden van de aanhef, te worden gevolgd door een lid dat luidt als volgt:

“Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2006 inzake de boekhoudkundige vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen;”.

7. Het is gebruikelijk om in de volgende bewoordingen te verwijzen naar het advies van de Raad van State dat is uitgebracht met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State:

“Gelet op advies 76.683/1 van de Raad van State, gegeven op 10 juli 2024, toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.⁷

8. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de gelijkekansentest moet die verwijzing uiteraard op dezelfde manier gebeuren in de Nederlandse en de Franse tekst. Dit is nu niet het geval, wat moet worden verholpen. Het betrokken lid dient bovendien te worden verplaatst in de aanhef, rekening houdend met de chronologische volgorde waarin de verschillende vormvereisten met betrekking tot het ontwerp werden nagekomen.

Artikel 1

9. In artikel 1 van het ontwerp worden diverse begrippen gedefinieerd met verwijzing naar de overeenkomstige omschrijving van die begrippen in artikel 2 van de Codex. Er dient uiteraard op te worden toegezien dat in het ontwerp dezelfde begrippen worden gehanteerd als die welke met verwijzing naar artikel 2 van de Codex worden omschreven. Dit is nu niet steeds het geval. Zo wordt in de Nederlandse tekst van artikel 1, 11°, van het ontwerp, het begrip “bevoegde rekenplichtige” omschreven als de “bevoegde rekenplichtige als gedefinieerd in artikel 2, 32° van de ordonnantie”. In de laatstgenoemde bepaling van de ordonnantie wordt evenwel niet het begrip “bevoegde rekenplichtige” omschreven doch wel het begrip “bevoegde boekhouder”. Er zou op dit punt nauwer moeten worden aangesloten bij de in de Codex gebruikte terminologie, zoals trouwens nu al gebeurt in de Franse tekst van artikel 1, 11°, van het ontwerp, waarin het begrip “comptable compétent” wordt omschreven.

⁶ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 29 en 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Zie de voornoemde *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 36 en formule F 3-5-2.

10. Indien het nodig of nuttig wordt geacht om in het ontwerp een lijst met definities op te nemen, zal vanzelfsprekend een consequent gebruik moeten worden gemaakt van de aldus gedefinieerde begrippen. Dit is inzonderheid niet steeds het geval in de Nederlandse tekst van het ontwerp. Zo wordt in artikel 4 van het ontwerp bedoeld op de “betekening”, zoals omschreven in artikel 1, 16°, van het ontwerp, maar wordt in de Nederlandse tekst van het opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk 2 van het ontwerp, desalniettemin melding gemaakt van “[d]e kennisgeving” (de Franse tekst vermeldt “[l]a notification”, wat correct is).⁸ In artikel 6, § 3, van het ontwerp, stemt met het begrip “l’acte juridique”, in de Franse tekst, het begrip “rechtsakte” overeen in de Nederlandse tekst. In artikel 1, 15°, van het ontwerp, wordt nochtans uitgegaan van een omschrijving van het begrip “rechtshandeling” (“acte juridique”). De tekst van het ontwerp wordt vanuit dat oogpunt het best nog aan een bijkomend onderzoek onderworpen.

11. Aan het einde van de definities van de begrippen “autonome bestuursinstellingen van eerste categorie” en “autonome bestuursinstellingen van tweede categorie”⁹, in respectievelijk artikel 1, 3° en 4°, van het ontwerp, dient op een meer precieze wijze te worden verwezen naar respectievelijk “artikel 2, 2°, tweede lid, a), van de ordonnantie” en “artikel 2, 2°, tweede lid, b), van de ordonnantie”.

12. In de Franse tekst van de omschrijving van “overheidsopdrachten” in artikel 1, 20°, van het ontwerp, moet worden verwezen naar “la loi relative aux marchés publics du 17 juin 2016” (niet: “la loi relative aux marchés publics du 16 juin 2016”).

Artikel 5

13. In artikel 5, derde lid, van het ontwerp, dat betrekking heeft op het vereiste van een vereffeningsvisum voor de vereffeningsdossiers over de uitgave die voortvloeit uit de betrokken gewone vastlegging, is niet direct duidelijk welke de draagwijdte of de bedoeling is van de zinsnede “[c]onform artikel 8, 1°” (niet: “[c]onform artikel 8, 1.”)¹⁰. In artikel 8, 1°, van het ontwerp, wordt immers enkel bepaald dat “[d]e vastlegging (...) een gewone vastlegging, een voorvastlegging of een gelijktijdige vastlegging [is]”. Vraag is of dergelijke verwijzing niet het best wordt weggelaten of minstens aangepast.

⁸ In nog andere bepalingen van het ontwerp worden de termen “notification” of “notifié”, in de Franse tekst, in de Nederlandse tekst weergegeven door “kennisgeving”, “ter kennis brengen” of “mededeling” (zie de artikelen 21, §§ 2 en 3, en 22, eerste en tweede lid). Het spreekt voor zich dat, indien telkens wordt bedoeld op het in artikel 1, 16°, van het ontwerp, omschreven begrip, ook in de Nederlandse tekst consequent van het aldus gedefinieerde begrip gebruik zal moeten worden gemaakt.

⁹ Niet: “de autonome bestuursinstellingen van tweede categorie”.

¹⁰ In artikel 5, derde lid, maar ook in nog andere bepalingen van het ontwerp, moet op een correcte manier worden verwezen naar onderdelen van artikel 8 van het ontwerp. Zo dient bijv. in artikel 14 van het ontwerp te worden verwezen naar “de uitgaven vermeld in artikel 8, 4°, van dit besluit” (niet: “de uitgaven vermeld in artikel 8, 4 van dit besluit”).

Artikel 6

14. De eerste zin van artikel 6, § 5, van het ontwerp, dient in de Nederlandse tekst redactioneel te worden gecorrigeerd als volgt:

“Overeenkomstig artikel 149, § 2, van de ordonnantie mag de controle van de vastleggingen en de vereffeningen alle documenten opvragen die zij nodig heeft voor haar controle.”¹¹

15. In de tweede zin van artikel 6, § 5, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van de afkorting “GOB”. Ter wille van de duidelijkheid zou de lijst met definities in artikel 1 van het ontwerp het best worden aangevuld met een omschrijving van de afkorting “GOB”.¹²

Artikelen 15 en 16

16. In artikel 15, § 1, van het ontwerp, moet meer nauwkeurig worden verwezen naar “artikel 148, eerste lid, 1°, van de ordonnantie”. In de inleidende zin van artikel 16 van het ontwerp, verwijze men naar “artikel 148, eerste lid, 3°, van de ordonnantie”.

Artikel 19

17. Aangezien in artikel 1, 2°, van het ontwerp, het begrip “diensten van de Regering” wordt omschreven, volstaat het om artikel 19, eerste lid, van het ontwerp, te laten aanvangen als volgt: “Voor de diensten van de Regering, alsook voor ...” (niet: “Voor de regeringsdiensten bedoeld in artikel 2, 5° van de ordonnantie, alsook voor ...”).

18. Er mag geen onzekerheid bestaan over de autonome bestuursinstellingen die worden beoogd in artikel 19, eerste lid, van het ontwerp. Waar immers in de Nederlandse tekst melding wordt gemaakt van “de autonome bestuursinstellingen bedoeld in artikel 2, 2°, tweede lid van de ordonnantie”, heeft de Franse tekst het over “les organismes administratifs autonomes visés à l’article 2, 2°, alinéa 2, a) de l’[o]rdonnance”.

Indien het effectief de bedoeling is om, zoals in de Franse tekst, in artikel 19, eerste lid, van het ontwerp, uitsluitend te refereren aan de autonome bestuursinstellingen van eerste categorie, zoals die worden omschreven in artikel 1, 3°, van het ontwerp, volstaat het om in artikel 19, eerste lid, melding te maken van “de autonome bestuursinstellingen van eerste categorie”, zonder dat daarbij nog moet worden verwezen naar enige bepaling van de Codex.

¹¹ Vraag is waarom in diverse bepalingen van het ontwerp geen melding wordt gemaakt van “de controleurs van de vastleggingen en de vereffeningen”, zoals in bijv. artikel 149, § 2, van de Codex, het geval is, doch wel van “de controle van de vastleggingen en de vereffeningen”.

¹² Dergelijke omschrijving komt ook voor in artikel 2, 13°, van de Codex, waarin de “GOB” wordt gedefinieerd als “hetzij de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel, hetzij één van de andere gewestelijke overheidsdiensten Brussel die ook deel uitmaken van de diensten van de Regering”.

Indien daarentegen in artikel 19, eerste lid, van het ontwerp, zowel de autonome bestuursinstellingen van eerste als van tweede categorie worden bedoeld, dient – zoals in de Nederlandse tekst – te worden geschreven “alsook voor de autonome bestuursinstellingen bedoeld in artikel 2, 2°, tweede lid, van de ordonnantie”.

Artikel 20

19. In artikel 20, eerste lid, van het ontwerp, worden de woorden “van de cel”, die in de Nederlandse tekst voorkomen, niet op overeenkomstige wijze weergegeven in de Franse tekst. Beide teksten zouden op dit punt beter onderling moeten worden afgestemd.

Artikel 21

20. Ter wille van de leesbaarheid dient artikel 21, § 1, van het ontwerp, in de Nederlandse tekst aan te vangen als volgt: “In overeenstemming met artikel 147 van de ordonnantie kan aan de controleurs van de vastleggingen en de vereffeningen geen tuchtstraf of ...”.

21. In de eerste zin van artikel 21, § 4, tweede lid, van het ontwerp, wordt de tuchtrechtelijke overheid de verplichting opgelegd om, wanneer deze afwijkt van het advies van het Rekenhof, de redenen voor die afwijking in de beslissing op te nemen. Deze bedoeling komt duidelijker tot uiting in de Franse tekst van de betrokken zin dan in de Nederlandse tekst ervan.¹³ Naar analogie van de redactie van artikel 22, derde lid, van het ontwerp, zou de eerste zin van artikel 21, § 4, tweede lid, in de Nederlandse tekst dan ook het best worden aangepast als volgt:

“Indien de voor het uitspreken van de tuchtstraf bevoegde overheid afwijkt van het advies van het Rekenhof deelt ze de motieven daarvoor mee in haar beslissing.”

Artikel 22

22. Aan het einde van artikel 22, tweede lid, van het ontwerp, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“de voor het uitspreken van de tuchtstraf bevoegde overheid”) en de Franse tekst (“l’autorité compétente pour prendre la décision de le licencier”). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 25

23. In artikel 25, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van een registratie van facturen, schuldvorderingen en gelijkaardige documenten door de bevoegde rekenplichtige in de boekhoudsoftware “op grond van artikel 2 van de ordonnantie”. Het is niet direct duidelijk welke

¹³ Met de zinsnede “moet ze de redenen van haar beslissing motiveren” zou bovendien de indruk kunnen worden gewekt dat zou kunnen worden voorbijgegaan aan de algemene motiveringsplicht zoals die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’, wat uiteraard niet het geval kan zijn.

de draagwijdte of de bedoeling is van deze verwijzing naar artikel 2 van de Codex, temeer daar in deze laatste bepaling uitsluitend een aantal begrippen worden gedefinieerd. De betrokken verwijzing lijkt beter te worden weggelaten of minstens te moeten worden aangepast.

Artikel 27

24. In een opheffingsbepaling moet uiteraard melding worden gemaakt van het correcte opschrift van de op te heffen normatieve tekst. Bovendien dienen in een opheffingsbepaling alle nog van kracht zijnde teksten te worden opgesomd die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de oorspronkelijke normatieve tekst.¹⁴ Hiermee rekening houdend, wordt voor artikel 27 van het ontwerp de volgende redactie voorgesteld:

“Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2006 inzake de boekhoudkundige vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen, gewijzigd bij de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 en 16 januari 2014, wordt opgeheven.”

Artikel 28

25. Ter wille van de leesbaarheid passe men de redactie van artikel 28, tweede lid, van het ontwerp, in de Nederlandse tekst aan als volgt:

“In afwijking van het eerste lid treden de artikelen 15, §§ 2 en 3, en 17, §§ 1 en 2, van dit besluit, in werking op 1 juni 2025.”

Slotopmerking

26. Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

*

¹⁴ Zie de voornoemde *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 138 en formule F 4-3-2.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que les élections du 9 juin 2024 ont pour conséquence que le gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. L'ordonnance du 4 avril 2024 'portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après : « le Code ») met en place un nouveau cadre juridique pour les finances publiques à partir du 1^{er} janvier 2025. Cette ordonnance se substitue à l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' et au dispositif contenu dans la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution des dispositions du Code qui portent sur l'engagement, la liquidation et le contrôle des engagements et des liquidations.

Le dispositif en projet est destiné à se substituer aux dispositions inscrites dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juin 2006 ¹ dont l'abrogation fait l'objet de l'article 27 du projet.

L'intention est de faire entrer en vigueur le régime contenu dans le projet d'arrêté le 1^{er} janvier 2025, soit à la date d'entrée en vigueur du Code (article 28, alinéa 1^{er}). Un nombre limité de dispositions du projet n'entreront cependant en vigueur que le 1^{er} juin 2025 (article 28, alinéa 2) ².

¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juin 2006 'relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations'.

² Il s'agit de dispositions portant sur la dispense de visa d'engagement (article 15, §§ 2 et 3) et de visa de liquidation (article 17, §§ 1^{er} et 2).

4. Sur la base notamment du tableau des fondements juridiques communiqué à la section de législation, on peut considérer que le projet soumis pour avis trouve principalement son fondement juridique dans les articles 77, 78, 80 et 146 à 148 du Code.

Pour certaines dispositions du projet, il faut notamment invoquer à titre de fondement juridique le pouvoir général dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour mettre en œuvre les ordonnances sur le fondement de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', *juncto* l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec un certain nombre de dispositions du Code.

Tel est le cas de l'article 6 du projet, qui trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 149, § 2, du Code ³. Il en va de même pour l'article 23 du projet, qui trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 82 du Code ⁴. Les articles 24 et 25 du projet trouvent leur fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 60 du Code ⁵.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées dans le présent avis sur le fondement juridique de l'arrêté en projet (voir le point 4), on remplacera les deux premiers alinéas du préambule du projet soumis pour avis par les alinéas suivants :

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 20 ;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, l'article 8, alinéa 1^{er} ;

³ Conformément à l'article 149, § 2, du Code, les contrôleurs des engagements et des liquidations peuvent se faire fournir, sous forme électronique ou autres, tous documents, renseignements et éclaircissements relatifs aux engagements et aux liquidations. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, en application de l'article 149, § 2, du Code, arrêter à l'article 6 du projet les modalités en rapport avec l'exigence de complétude des dossiers sans y avoir été formellement habilité.

⁴ L'article 82 du Code dispose que le paiement des dépenses est assuré par le comptable-trésorier centralisateur des dépenses de l'entité comptable concernée dans la limite des moyens de trésorerie disponibles. Sans délégation expresse pour ce faire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, sur le fondement de son pouvoir d'exécution général, prévoir à l'article 23 du projet une modalité d'interdiction d'effectuer les paiements en tenant compte du principe défini à l'article 82 du Code.

⁵ L'article 60 du Code définit ce qui peut être imputé en tant que recettes et dépenses dans la comptabilité budgétaire d'une année déterminée, mais ne contient aucune habilitation expresse au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui permettant de prévoir des modalités concernant les aspects de l'exécution budgétaire visés aux articles 24 et 25 du projet.

Vu l'ordonnance du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, les articles 60, 77, 78, 80, 82 et 146 à 149 ; ».

6. Après avoir fait référence aux dispositions qui procurent un fondement juridique à un arrêté, le préambule doit viser les textes qui sont modifiés ou abrogés par l'arrêté⁶. En l'espèce, il convient de faire suivre les alinéas mentionnés au point 5 du préambule par un alinéa libellé comme suit :

« Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juin 2006 relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations ; ».

7. Il est d'usage de faire référence, dans les termes suivants, à l'avis du Conseil d'État donné en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« Vu l'avis 76.683/1 du Conseil d'État, donné le 10 juillet 2024 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 ; »⁷.

8. Dans l'alinéa du préambule faisant référence au test sur l'égalité des chances, cette référence doit bien entendu se faire de la même manière dans le texte néerlandais et dans le texte français. Tel n'est pas le cas actuellement et il convient d'y remédier. Il convient en outre de déplacer l'alinéa en question dans le préambule, en respectant l'ordre chronologique dans lequel les différentes formalités concernant le projet ont été accomplies.

Article 1^{er}

9. L'article 1^{er} du projet définit différentes notions en faisant référence à la définition correspondante qui en est donnée à l'article 2 du Code. Il faut bien entendu veiller à ce que le projet utilise les mêmes notions que celles définies par référence à l'article 2 du Code. Tel n'est pas toujours le cas actuellement. Ainsi, dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 11^o, du projet, la notion de « bevoegde rekenplichtige » est définie comme le « bevoegde rekenplichtige als gedefinieerd in artikel 2, 32^o van de ordonnantie ». Or cette dernière disposition de l'ordonnance définit la notion de « bevoegde boekhouder » et non celle de « bevoegde rekenplichtige ». À cet égard, il faudrait se conformer davantage à la terminologie utilisée dans le Code, à l'instar de ce que fait d'ailleurs déjà le texte français de l'article 1^{er}, 11^o, du projet, lequel définit la notion de « comptable compétent ».

⁶ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 29 et 30, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Voir les *Principes de technique législative* précités, recommandation n^o 36 et formule F 3-5-2.

10. Si on estime utile ou nécessaire d'intégrer au projet une liste de définitions, il faudra bien entendu faire un usage cohérent des notions ainsi définies. Tel n'est pas toujours le cas, notamment dans le texte néerlandais du projet. Ainsi, l'article 4 du projet vise la « betekening », telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, 16°, du projet, mais le texte néerlandais de l'intitulé de la section 2 du chapitre 2 du projet fait néanmoins mention de « [d]e kennisgeving » (le texte français fait état de « [l]a notification », ce qui est correct)⁸. À l'article 6, § 3, du projet, la notion de « l'acte juridique » dans le texte français correspond à celle de « rechtsakte » dans le texte néerlandais. À l'article 1^{er}, 15°, du projet, on se fonde cependant sur une définition de la notion d'« acte juridique » (« rechtshandeling »). Mieux vaudrait soumettre le texte du projet à un examen complémentaire sur ce point.

11. À la fin des définitions des notions d'« organismes administratifs autonomes de première catégorie » et d'« organismes administratifs autonomes de deuxième catégorie »⁹, respectivement à l'article 1^{er}, 3° et 4° du projet, il convient de faire plus précisément référence respectivement à l'« article 2, 2°, alinéa 2, a), de l'ordonnance » et à l'« article 2, 2°, alinéa 2, b), de l'ordonnance ».

12. Dans le texte français de la définition des « marchés publics » à l'article 1^{er}, 20°, du projet, il faut faire référence à « la loi relative aux marchés publics du 17 juin 2016 » (et non à « la loi relative aux marchés publics du 16 juin 2016 »).

Article 5

13. À l'article 5, alinéa 3, du projet, qui concerne l'exigence de disposer d'un visa en liquidation pour les dossiers de liquidation relatifs à la dépense découlant de l'engagement ordinaire en question, la portée ou la signification du segment de phrase « [c]onformément à l'article 8, 1° » (et non : [c]onformément à l'article 8, 1. ») n'apparaissent pas clairement¹⁰. En effet, l'article 8, 1°, du projet dispose uniquement que « [l]'engagement est ordinaire, prévisionnel ou simultané ». La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable d'omettre ou à tout le moins d'adapter ce renvoi.

⁸ Dans d'autres dispositions du projet encore, les termes « notification » ou « notifié », dans le texte français, ont pour équivalents, dans le texte néerlandais, « kennisgeving », « ter kennis brengen » ou « mededeling » (voir les articles 21, §§ 2 et 3, et 22, alinéas 1^{er} et 2). Il va de soi que si l'on vise systématiquement la notion définie à l'article 1^{er}, 16°, du projet, le texte néerlandais devra également faire un usage cohérent de la notion ainsi définie.

⁹ Dans le texte néerlandais, « autonome bestuursinstellingen van tweede categorie » au lieu de « *de* autonome bestuursinstellingen van tweede categorie ».

¹⁰ À l'article 5, alinéa 3, mais également dans d'autres dispositions du projet, il convient de faire correctement référence aux subdivisions de l'article 8 du projet. Ainsi par exemple, à l'article 14 du projet, il faut renvoyer aux « dépenses reprises à l'article 8, 4°, du présent arrêté » (et non aux « dépenses reprises à l'article 8, 4 du présent arrêté »).

Article 6

14. La première phrase de l'article 6, § 5, du projet doit, du point de vue rédactionnel, être corrigée comme suit dans le texte néerlandais :

« Overeenkomstig artikel 149, § 2, van de ordonnantie mag de controle van de vastleggingen en de vereffeningen alle documenten opvragen die zij nodig heeft voor haar controle » ¹¹.

15. À la deuxième phrase de l'article 6, § 5, du projet est utilisée l'abréviation « SPRB ». Dans un souci de clarté, mieux vaudrait compléter la liste des définitions inscrites à l'article 1^{er} du projet par une définition de l'abréviation « SPRB » ¹².

Articles 15 et 16

16. À l'article 15, § 1^{er}, du projet, on visera plus précisément « l'article 148, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance ». Dans la phrase introductive de l'article 16 du projet, on visera « l'article 148, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'ordonnance ».

Article 19

17. La notion de « services du Gouvernement » étant définie à l'article 1^{er}, 2^o, du projet, il suffit de rédiger le début de l'article 19, alinéa 1^{er}, du projet comme suit : « Pour les Services du Gouvernement ainsi que pour... » (et non : « Pour les Services du gouvernement visés à l'article 2, 5^o de l'Ordonnance, ainsi que pour... »).

18. Il ne peut subsister aucune insécurité juridique concernant les organismes administratifs autonomes visés à l'article 19, alinéa 1^{er}, du projet. En effet, là où le texte néerlandais fait état de « de autonome bestuursinstellingen bedoeld in artikel 2, 2^o, tweede lid van de ordonnantie », le texte français mentionne « les organismes administratifs autonomes visés à l'article 2, 2^o, alinéa 2, a) de l'[o]rdonnance ».

Si à l'article 19, alinéa 1^{er}, du projet, l'intention est effectivement, comme le fait le texte français, de se référer exclusivement aux organismes administratifs autonomes de première catégorie tels qu'ils sont définis à l'article 1^{er}, 3^o, du projet, il suffit de faire mention à l'article 19, alinéa 1^{er}, des « organismes administratifs autonomes de première catégorie », sans plus devoir se référer à une quelconque disposition du Code.

¹¹ La question se pose de savoir pourquoi plusieurs dispositions du projet ne font aucunement mention des « contrôleurs des engagements et liquidations » comme c'est par exemple le cas à l'article 149, § 2, du Code, mais font plutôt état du « contrôle des engagements et des liquidations ».

¹² Cette définition figure aussi à l'article 2, 13^o, du Code, lequel définit le « SPRB » comme étant « soit le Service public régional de Bruxelles, soit l'un des autres services publics régionaux de Bruxelles faisant également partie des services du Gouvernement ».

Par contre, si ce sont les organismes administratifs autonomes tant de première que de deuxième catégorie qui sont visés à l'article 19, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira, comme dans le texte néerlandais, « ainsi que pour les organismes administratifs autonomes visés à l'article 2, 2^o, alinéa 2, de l'ordonnance » dans le texte français.

Article 20

19. À l'article 20, alinéa 1^{er}, du projet, les mots « van de cel » figurant dans le texte néerlandais n'ont pas d'équivalent dans le texte français. Il serait préférable d'harmoniser les deux textes sur ce point.

Article 21

20. Par souci de lisibilité, on rédigera le début du texte néerlandais de l'article 21, § 1^{er}, du projet comme suit : « In overeenstemming met artikel 147 van de ordonnantie kan aan de controleurs van de vastleggingen en de vereffeningen geen tuchtstraf of ... ».

21. La première phrase de l'article 21, § 4, alinéa 2, du projet impose à l'autorité disciplinaire l'obligation de motiver les raisons de sa décision quand elle s'écarte de l'avis rendu par la Cour des comptes. Cette intention est exprimée plus clairement dans le texte français de la phrase en question que dans sa version néerlandaise¹³. Par analogie avec la rédaction de l'article 22, alinéa 3, du projet, la première phrase de l'article 21, § 4, alinéa 2, du texte néerlandais devrait donc être adaptée comme suit :

« Indien de voor het uitspreken van de tuchtstraf bevoegde overheid afwijkt van het advies van het Rekenhof deelt ze de motieven daarvoor mee in haar beslissing. »

Article 22

22. À la fin de l'article 22, alinéa 2, du projet, les textes néerlandais (« de voor het uitspreken van de tuchtstraf bevoegde overheid ») et français (« l'autorité compétente pour prendre la décision de le licencier ») ne correspondent pas. Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

¹³ Le segment de phrase « moet ze de redenen van haar beslissing motiveren » pourrait en outre donner l'impression que l'obligation générale de motivation découlant de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' pourrait être ignorée, ce qui ne peut évidemment pas être le cas.

Article 25

23. À l'article 25, alinéa 1^{er}, du projet, il est fait mention d'un enregistrement des factures, déclarations de créance et autres pièces similaires par le comptable compétent dans le logiciel de gestion comptable « en vertu de l'article 2 de l'ordonnance ». La portée ou la signification de cette référence à l'article 2 du Code n'apparaissent pas clairement d'emblée, d'autant que cette dernière disposition ne fait que définir un certain nombre de notions. Mieux vaudrait supprimer la référence en question ou du moins l'adapter.

Article 27

24. Dans une disposition abrogatoire, il convient bien entendu de mentionner l'intitulé correct du texte normatif à abroger. Il convient en outre d'énumérer dans la disposition abrogatoire tous les textes encore en vigueur qui ont apporté des modifications au texte normatif initial ¹⁴. Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de rédiger l'article 27 du projet comme suit :

« L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juin 2006 relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations, modifié par les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 et du 16 janvier 2014, est abrogé. »

Article 28

25. Par souci de lisibilité, il convient d'adapter comme suit la rédaction du texte néerlandais de l'article 28, alinéa 2, du projet :

« In afwijking van het eerste lid treden de artikelen 15, §§ 2 en 3, en 17, §§ 1 en 2, van dit besluit, in werking op 1 juni 2025. »

Observation finale

26. Le projet doit être complété par une disposition exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁴ Voir les *Principes de technique législative* précités, recommandation n° 138 et formule F 4-3-2.