

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 44.535/2  
DU 9 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 13 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "établissant les instructions aux mandataires", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. Le projet à l'examen se donne pour objet de mettre en oeuvre l'article 49, § 6, alinéas 1<sup>er</sup> et 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 portant sur les acteurs financiers <sup>(1)</sup>, rédigé comme suit :

"L'état trimestriel de la comptabilité est transmis au plus tard le dernier jour ouvrable du mois qui suit un trimestre écoulé et selon les directives du Ministre des Finances. Le premier trimestre commence le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

(...)

Le Ministre des Finances détermine les pièces justificatives à joindre à l'appui des comptes rendus à la Cour des comptes et fixe le délai dans lequel le compte du mandataire doit être transmis à l'organe de surveillance, lequel est chargé de le transmettre à la Cour des comptes."

Pour mettre en oeuvre ces deux dispositions, il appartient donc à l'auteur du texte :

- d'une part, de formuler les directives selon lesquelles l'état trimestriel de la comptabilité doit être transmis;

---

<sup>(1)</sup> Ce faisant, l'arrêté en projet se limite à exécuter de manière très incomplète les habilitations conférées au ministre des Finances par l'arrêté du Gouvernement du 19 octobre 2006, précité, qui délègue également au ministre des Finances le pouvoir d'établir les instructions à respecter par le comptable-trésorier relatives à la gestion et à la conservation des fonds qui lui sont confiés (article 22, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>) et les modalités de communication des opérations que le comptable régional et le comptable-trésorier effectuent (articles 13, alinéa 4, et 22, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3), de déterminer les mesures à observer par le comptable-trésorier en vue de la protection des documents et des fichiers (article 22, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>) et de déterminer les pièces justificatives à joindre à l'appui des comptes à rendre par les comptables-trésoriers titulaires (article 41, alinéa 2).

- d'autre part, de déterminer les pièces justificatives à joindre à l'appui des comptes rendus à la Cour des comptes et de fixer le délai dans lequel le compte du mandataire doit être transmis à l'organe de surveillance lequel le transmet à la Cour des comptes.

2. L'article 49, § 6, alinéas 1<sup>er</sup> et 4, de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006, précité, met en place un système qui s'organise, selon ses termes, de la manière suivante :

- le mandataire transmet l'état trimestriel de la comptabilité au ministère des Finances et, en l'occurrence, plus précisément à la direction du Commerce extérieur, le dernier jour ouvrable du mois qui suit un trimestre écoulé; cette transmission doit se faire selon les directives du ministre des Finances;
- le compte du mandataire est transmis à l'organe de surveillance dans un délai que fixe le ministre des Finances, qui le fait parvenir - accompagné de pièces justificatives que détermine ce même ministre - à la Cour des comptes.

Afin de traduire effectivement la procédure ainsi prévue, il conviendrait que l'auteur du projet distingue clairement, d'une part, les directives à caractère réglementaire que le mandataire se devra de respecter lorsqu'il transmet l'état trimestriel de la comptabilité, et, d'autre part, les tâches que la direction du Commerce extérieur chargée de réceptionner cet état trimestriel de la comptabilité doit accomplir et qui relèvent de l'organisation interne de l'administration.

À cet égard, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, si rien ne s'oppose à ce qu'alors même que ces dispositions ne sont pas de nature réglementaire, elles soient définies dans le même arrêté ministériel, il en résultera que, lors de chaque modification qui y sera apportée, il sera malaisé de distinguer si celle-ci est de nature réglementaire au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et s'il convient dès lors de soumettre l'arrêté modificatif à la section de législation du Conseil d'État. Une autre formule pourrait consister à ce que les aspects réglementaires soient déterminée par la voie d'un arrêté ministériel et que les aspects non réglementaires le soient par la voie de simples directives.

2.2. En tout état de cause, certaines dispositions n'ont certainement pas leur place dans un arrêté ministériel : il en va ainsi des articles 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2, § 2 et 7 qui ont trait, pour l'établissement de cet état trimestriel de la comptabilité, à l'utilisation d'un logiciel de gestion des frais et aux modalités de tenue des journaux comptables au départ de ce logiciel.

Ces dispositions doivent être omises.

3. Les articles 4 à 6 doivent être omis en ce qu'ils règlent la mission de l'organe de surveillance, ce pourquoi le ministre n'a été investi d'aucune habilitation. Il en va de même de l'article 8 qui interdit le découvert.

L'article 9 ne revêt aucune utilité et sera aussi omis.

4. Aux termes de l'article 10, l'arrêté entrera 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 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  | G. KEUTGEN,           | assesseur de la section de législation, |
| Madame    | A.-C. VAN GEERSDAELE, | greffier.                               |

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

SV

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 44.535/2  
VAN 9 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 mei 2008 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende richtlijnen voor de mandatarissen", 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe artikel 49, § 6, eerste en vierde lid, uit te voeren van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering d.d. 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren <sup>(1)</sup>, geredigeerd als volgt :

"De driemaandelijkse staat van de boekhouding wordt uiterlijk op de laatste werkdag van de maand die volgt op een verstreken trimester overgemaakt volgens de richtlijnen van de Minister van Financiën. Het eerste trimester begint op 1 januari van elk jaar.

(...)

De Minister van Financiën bepaalt de verantwoordingsstukken die ter staving gevoegd dienen te worden bij de aan het Rekenhof overgemaakte rekeningen en bepaalt de termijn waarbinnen de rekening van de mandataris moet overgemaakt worden aan het toezichtorgaan, dat ermee belast is deze door te sturen aan het Rekenhof."

---

<sup>(1)</sup> Zodoende bepaalt het ontworpen besluit zich tot een zeer onvolledige uitvoering van de machtigingen die aan de minister van Financiën zijn verleend bij het voormelde besluit van de Regering van 19 oktober 2006, waarbij eveneens aan de minister van Financiën de bevoegdheid wordt opgedragen om de richtlijnen op te stellen die de rekenplichtige met betrekking tot het beheer en het bewaren van de gelden die hem zijn toevertrouwd dient na te leven (artikel 22, § 1, eerste lid) en te bepalen volgens welke nadere regels verslag moet worden uitgebracht van de verrichtingen die de gewestelijke boekhouder en de rekenplichtige uitvoeren (artikelen 13, vierde lid, en 22, § 1, derde lid), de maatregelen te bepalen die de rekenplichtige dient na te leven met het oog op de bescherming van de documenten en bestanden (artikel 22, § 2, eerste lid) en te bepalen welke verantwoordingsstukken ter staving moeten worden toegevoegd aan de rekeningen die de titelvoerende rekenplichtigen moeten indienen (artikel 41, tweede lid).

Teneinde die beide bepalingen uit te voeren, dient de steller van de tekst dus :

- enerzijds, de richtlijnen op te stellen volgens welke de driemaandelijke staat van de boekhouding moet worden overgezonden;
- anderzijds, de verantwoordingsstukken te bepalen die ter staving gevoegd dienen te worden bij de aan het Rekenhof overgezonden rekeningen en de termijn te bepalen waarbinnen de rekening van de mandataris moet worden overgezonden aan het toezichtsorgaan, dat deze doorstuurt aan het Rekenhof.

2. Bij artikel 49, § 6, eerste en vierde lid, van het voormelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering d.d. 19 oktober 2006 wordt een regeling ingevoerd die, volgens de bewoordingen van die bepalingen, als volgt verloopt :

- de mandataris zendt de driemaandelijke staat van de boekhouding over aan het ministerie van Financiën en, in casu, meer bepaald aan de directie Buitenlandse Handel, op de laatste werkdag van de maand die volgt op een verstreken trimester; die verzending dient te geschieden volgens de richtlijnen van de minister van Financiën;
- de rekening van de mandataris wordt aan het toezichtsorgaan overgezonden binnen een termijn die bepaald wordt door de minister van Financiën, die deze rekening - samen met de door hemzelf bepaalde verantwoordingsstukken - doet toekomen aan het Rekenhof.

Om de procedure die aldus in het vooruitzicht is gesteld terdege uit te werken, zou de steller van het ontwerp een duidelijk onderscheid moeten maken tussen, enerzijds, de richtlijnen van verordenende aard die de mandataris zal moeten naleven wanneer hij de driemaandelijke staat van de boekhouding verzendt en, anderzijds, de taken die vervuld moeten worden door de directie Buitenlandse Handel die ermee belast is die driemaandelijke staat van de boekhouding in ontvangst te nemen, welke taken onder de interne organisatie van het Bestuur vallen.

In dat opzicht wordt de steller van het ontwerp er opmerkzaam op gemaakt dat, hoewel niets eraan in de weg staat dat die bepalingen, zelfs al zijn ze niet van verordenende aard, in hetzelfde ministerieel besluit worden vastgesteld, zulks tot gevolg zal hebben dat het bij elke wijziging die erin zal worden aangebracht moeilijk zal zijn uit te maken of die wijziging van verordenende aard is in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en of het wijzigingsbesluit bijgevolg aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden voorgelegd. Een andere formule zou erin kunnen bestaan de verordenende aspecten vast te stellen door middel van een ministerieel besluit en de niet-verordenende aspecten vast te stellen in loutere richtlijnen.

3. De artikelen 4 tot 6 dienen te vervallen doordat ze het takenpakket van het toezichtsorgaan regelen en de minister daartoe geen enkele machtiging heeft gekregen. Hetzelfde geldt voor artikel 8, waarbij een negatief saldo verboden wordt.

Artikel 9 is volkomen nutteloos en dient eveneens te vervallen.

4. Volgens artikel 10 treedt het besluit in werking 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 iedereen 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  | G. KEUTGEN,           | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-C. VAN GEERSDAELE, | 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,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS