RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.734/VR
van 20 mei 2019

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de diensten inzake begroting, financiën, boekhouding en controle’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.734/VR
du 20 mai 2019

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment de l’accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune portant sur les services en matière de budget, finances, comptabilité et contrôle’

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

Op 20 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Financiën en Begroting verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de diensten inzake begroting, financiën, boekhouding en controle'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 mei 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Wouter PAS en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Wim GEURTS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Marc OSWALD, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

Le 20 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances et du Budget à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(**)], sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment de l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune portant sur les services en matière de budget, finances, comptabilité et contrôle'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 7 mai 2019. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Wouter PAS et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section et Marc OSWALD, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2019.

*

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

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 voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'betreffende de diensten inzake begroting, financiën, boekhouding en controle'.

Dat samenwerkingsakkoord is erop gericht een concrete invulling te geven aan de samenwerking van verschillende diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het vlak van het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en op het vlak van de controle op de naleving van de wetgeving ter zake.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De samenwerkingsakkoorden die, overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', de instemming van de betrokken wetgevers krijgen, zijn zonder uitzondering regelgevende teksten en moeten derhalve als dusdanig worden geredigeerd.

Een tekst die bedoeld is om rechtsgevolgen te hebben, dient dan ook helder, precies en nauwgezet te worden geredigeerd.

De niet-normatieve bepalingen waarin bijvoorbeeld wordt uiteengezet hoe bepaalde opdrachten vóór het sluiten van het akkoord werden uitgevoerd[1] of waarin melding wordt gemaakt van initiatieven of verbintenissen die door de partijen bij het samenwerkingsakkoord genomen of aangegaan zijn,[2] horen bijgevolg niet thuis in het dispositief.[3]

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Dit is het geval met artikel 6 ("De GGC heeft (...) opgesteld" of "De GGC is begonnen met (...)").

[2] Dit is het geval met artikel 4 en artikel 6 voor de uitdrukking "heeft zich ertoe verbonden (...)".

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvanstate.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 83.

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

Voorts moeten de wetgevingstechnische voorschriften worden nageleefd. Zo dient inzonderheid de voorkeur te worden gegeven aan de onvoltooid tegenwoordige tijd in plaats van de onvoltooid tegenwoordige toekomende tijd.[4]

2. De artikelen 3, tweede lid, vierde "bullet", en 5, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord zijn aldus gesteld dat het de erin vermelde besturen zijn die respectievelijk ordonnanties moeten "opstellen" en een besluit moeten "uitwerken".

Die redactie moet aldus worden herzien dat erin wordt bepaald dat die diensten alleen nog voorontwerpen van ordonnantie of ontwerpbesluiten opstellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Artikel 2 moet worden aangevuld met de datum van het samenwerkingsakkoord waarmee wordt ingestemd.

Die datum moet ook onderaan het samenwerkingsakkoord zelf worden vermeld.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

In de bepaling onder 2° moet worden verwezen naar artikel 60, vierde lid (en niet paragraaf 4), van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'.

Artikel 2

1. In het tweede lid moet worden gepreciseerd wat verstaan wordt onder "organisme".

2. In het derde lid dient ook het begrip "conventie voor gebruikers van het SAP-platform" nader te worden omschreven.

Artikel 5

1. In het tweede lid moet rekening worden gehouden met artikel 11, eerste lid, van de ordonnantie van 21 november 2006 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de

[4] *Ibid.*, aanbeveling 3.11.1.

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

controle', waarbij het Verenigd College wordt opgedragen de structuur van de middelenbegroting en van de algemene uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te bepalen, wat het nog niet heeft gedaan.

2. In het vierde lid dient ook rekening te worden gehouden met artikel 76, tweede lid, van de ordonnantie van 21 november 2006, waarbij het Verenigd College wordt opgedragen de modaliteiten voor het uitvoeren van de beheerscontrole vast te stellen.

3. Het zesde lid moet aldus worden aangevuld dat erin wordt gepreciseerd wat wordt bedoeld met de "Middle office" van het Agentschap van de Schuld.

4. Het zevende lid moet worden aangevuld met een verwijzing naar de bepaling waarbij "de ABI Iriscare" wordt opgericht.

Artikel 6

In het eerste lid is het niet nodig eraan te herinneren dat de "begrotingsboekhouding (...) op geïntegreerde wijze in relatie met de algemene boekhouding [wordt] gevoerd". Die verplichting is immers reeds opgenomen in artikel 34 van de ordonnantie van 21 november 2006 en in artikel 8 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'.

Artikel 8

De omstandigheid dat de controle van de vastleggingen en vereffeningen kan worden toevertrouwd aan de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijk Regering, mag geen afbreuk doen aan de toepassing van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 31 januari 2019 'inzake de boekhoudkundige vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen', dat op 1 januari 2019 in werking is getreden.

Artikel 9

De omstandigheid dat de begrotingscontrole kan worden toevertrouwd aan de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, mag geen afbreuk doen aan de toepassing van de artikelen 79 en volgende van de ordonnantie van 21 november 2006 en van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak'.

In de commentaar bij de artikelen wordt daarover het volgende gezegd:

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

"Deze begrotingscontrole bestaat erin een niet-bindend advies te geven aan de Leden van het Verenigd College bevoegd voor de Financiën en de Begroting voor wat betreft hun voorafgaandelijk begrotingsakkoord."

Het samenwerkingsakkoord dient nader aan te geven wie dat niet-bindende advies moet geven, aangezien inspecteurs van Financiën van wie de opdrachten zijn vastgelegd in artikel 79, tweede tot vijfde lid, van de ordonnantie van 21 november 2006, zijn aangesteld bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Artikelen 11 en 12

In de Nederlandse tekst zijn aan de artikelen 11 en 12 de nummers 10 en 11 toegekend.

Die vergissing moet worden rechtgezet.

Artikel 11 en bijlage

De bijlage waarnaar wordt verwezen in artikel 11, eerste lid, maakt gewag van de leden van "Brussel Financiën en Begroting" van de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en van de leden van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die worden belast met de "opvolging" van het samenwerkingsakkoord.

Aangezien de lijst in die bijlage ook op lange termijn bruikbaar moet blijven, dienen daarin enkel de betrokken ambten bij die diensten te worden geïdentificeerd, zonder vermelding van de identiteit, het telefoonnummer en het elektronisch adres van de huidige ambtenaren.

De bijlage moet in die zin worden herzien.

*

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

PORTÉE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

L'avant-projet d'ordonnance tend à donner assentiment à l'accord de coopération conclu par le Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune 'portant sur les services en matière de budget, finances, comptabilité et contrôle'.

Cet accord de coopération entend concrétiser la collaboration apportée par plusieurs services de la Région de Bruxelles-Capitale à la gestion budgétaire, financière et comptable de la Commission communautaire commune et au contrôle des législations en la matière.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les accords de coopération qui reçoivent l'assentiment des législateurs concernés, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', sont dans leur intégralité des textes normatifs et doivent dès lors être rédigés comme tels.

Un texte destiné à produire des effets de droit doit dès lors être rédigé avec clarté, précision et rigueur.

En conséquence, les dispositions sans contenu normatif, qui, par exemple, exposent comment étaient accomplies certaines tâches avant l'adoption de l'accord [1] ou prennent acte d'initiatives ou d'engagements pris par les parties à l'accord de coopération [2], n'ont pas leur place dans le dispositif [3].

Les règles en matière de légistique doivent également être observées. Ainsi, notamment, l'emploi de l'indicatif présent sera préféré à celui de l'indicatif futur [4].

---

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Tel est le cas de l'article 6 (« La Cocom a dressé […] » ou « La Cocom a entamé […] »).

[2] Tel est le cas à l'article 4 et à l'article 6 avec l'expression « s'est engagée à […] ».

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 83.

[4] *Ibid.*, recommandation n° 3.11.1.

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

2. Les articles 3, alinéa 2, quatrième « puce », et 5, alinéa 4, de l'accord de coopération sont rédigés en manière telle qu'il reviendrait aux administrations y mentionnées d'« établir » ou d'« élaborer » respectivement des ordonnances et un arrêté.

Cette rédaction sera revue de manière à ne plus faire état que de l'établissement par ces services d'avant-projets d'ordonnance ou de projets d'arrêté.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'article 2 doit être complété par la mention de la date de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner l'assentiment.

Cette date figurera aussi à la fin de l'accord de coopération lui-même.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1er

Au 2°, il sera fait référence à l'article 60, alinéa 4 (et non au paragraphe 4), de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Article 2

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par « organisme ».

2. À l'alinéa 3, il y a également lieu de préciser la notion de « convention des utilisateurs de la Plateforme SAP ».

Article 5

1. À l'alinéa 2, il convient de tenir compte de l'article 11, alinéa 1er, de l'ordonnance du 21 novembre 2006 de la Commission communautaire commune 'portant des dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', qui charge le Collège réuni, qui ne l'a pas encore fait, d'arrêter la structure du budget des voies et moyens et du budget général des dépenses de la Commission communautaire commune.

2. À l'alinéa 4, il y a également lieu de tenir compte de l'article 76, alinéa 2, de l'ordonnance du 21 novembre 2006, qui charge le Collège réuni de fixer les modalités d'exercice du contrôle de gestion.

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

3. L'alinéa 6 sera complété pour préciser ce qu'est le « Middle office » de l'Agence de la dette.

4. L'alinéa 7 sera complété par une référence à la disposition qui crée « l'OAA Iriscare ».

Article 6

À l'alinéa 1er, il n'est pas nécessaire de rappeler que la « comptabilité budgétaire est tenue en liaison et de manière intégrée avec la comptabilité générale » dès lors que cette obligation figure déjà à l'article 34 de l'ordonnance du 21 novembre 2006 et à l'article 8 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 régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Article 8

La circonstance que le contrôle des engagements et des liquidations peut être confié aux services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit être envisagée sans préjudice de l'application de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 31 janvier 2019 'relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations', entré en vigueur le 1er janvier 2019.

Article 9

La circonstance que le contrôle budgétaire peut être confié aux services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit être envisagée sans préjudice de l'application des articles 79 et suivants de l'ordonnance du 21 novembre 2006 et de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget'.

Le commentaire des articles précise que

> « [c]e contrôle budgétaire consiste à donner un avis non contraignant aux Membres du Collège réuni compétents pour les Finances et le Budget en ce qui concerne leur accord budgétaire préalable ».

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡

L'accord de coopération doit préciser qui doit donner cet avis non contraignant, étant entendu que des inspecteurs des finances, dont les missions sont prévues à l'article 79, alinéas 2 à 5, de l'ordonnance du 21 novembre 2006, sont affectés à la Commission communautaire commune.

Articles 11 et 12

Les articles 11 et 12 sont numérotés en des articles 10 et 11 dans la version néerlandaise.

Cette erreur sera redressée.

Article 11 et annexe

L'annexe à laquelle renvoie l'article 11, alinéa 1er, mentionne les membres de « Bruxelles Finances et Budget » des Services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les membres des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune qui sont chargés du « suivi » de l'accord de coopération.

Dès lors que la liste figurant dans cette annexe a pour vocation de s'appliquer dans la durée, elle doit se limiter à identifier les fonctions ainsi concernées auprès de ces services et non l'identité de leurs titulaires actuels avec leur numéro de téléphone et leur adresse électronique.

L'annexe sera revue en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-ADGTKDJAG-GFHDEVT‡