



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.215/1
van 18 juni 2019

avis 66.215/1
du 18 juin 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering,
bevoegd voor Financiën,
Begroting en Externe
Betrekkingen 'houdende
richtlijnen voor de
mandatarissen'

un projet d'arrêté du Ministre
de la Région de Bruxelles-
Capitale chargé des Finances,
du Budget et des Relations
extérieures 'établissant les
instructions aux mandataires'

Op 17 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende richtlijnen voor de mandatarissen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 2019.

*

Le 17 mai 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, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'établissant les instructions aux mandataires'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 juin 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juin 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Artikel 49, § 1, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 ‘houdende de financiële actoren’ bepaalt dat de economische en handelsattaché en de handelssecretaris van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de Minister van Financiën worden aangesteld als mandatarissen voor de financiële rekeningen geopend op naam van de diensten van de Regering met het oog op het uitvoeren van alle lopende verrichtingen tot dekking van de werkingsuitgaven van de post van de economische en handelsvertegenwoordiging van het Gewest.

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe voor deze mandatarissen de regels vast te stellen met betrekking tot de rekening en de verantwoording die zij dienen na te leven (titel II met artikelen 3 tot 8 van het ontwerp), alsook hun verantwoordelijkheden (titel III met artikelen 9 tot 11) en de voorschriften met betrekking tot het toezicht door het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven en door het toezichtsorgaan (titel IV met artikelen 12 tot 19). Titel V ten slotte groepeerde de opheffings- en slotbepalingen (artikelen 20 en 21).

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het ministerieel besluit van 25 maart 2009 ‘houdende de richtlijnen voor de mandatarissen’ dat wordt ingetrokken (lees : opgeheven).

4.1.1. Luidens het derde lid van de aanhef wordt voor het ontwerp van ministerieel besluit rechtsgrond gezocht in artikel 49, § 6, eerste en vierde lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006, waarin respectievelijk wordt bepaald dat de driemaandelijksse staat van de boekhouding op de laatste werkdag van de maand die volgt op een verstreken trimester wordt overgemaakt volgens de richtlijnen van de Minister van Financiën, waarbij het eerste trimester begint op 1 januari van elk jaar, en dat de Minister van Financiën de

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

4.1.2. Artikel 57ter van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 bepaalt dat hoofdstuk IV van titel II van dit besluit van toepassing is op de autonome bestuursinstellingen van tweede categorie en dat voor de toepassing van de artikelen 49 tot 51 op de autonome bestuursinstellingen van tweede categorie:

1° de woorden ‘de Minister van Financiën’ (worden) vervangen door de woorden ‘het beheersorgaan van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven’ behalve in § 4 en in § 6, 1^{ste} en 4^{de} leden van artikel 49;

2° de woorden ‘van de diensten van de Regering’ (worden) vervangen door de woorden ‘van de autonome bestuursinstelling’;

3° de woorden ‘van het Gewest’ (worden) vervangen door de woorden ‘van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’;

4° de woorden ‘van de Directie Buitenlandse Handel’ (worden) vervangen door de woorden ‘van de Directie van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven waartoe de mandatarissen behoren’;

5° de woorden ‘van de Minister belast met Buitenlandse Handel’ (worden) vervangen door de woorden ‘van het beheersorgaan van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven’;

6° de woorden ‘de directie Buitenlandse Handel van de diensten van de Regering’ (worden) vervangen door de woorden ‘de raad van bestuur van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven’;

7° de woorden ‘van de functioneel bevoegde minister’ (worden) vervangen door de woorden ‘van de Directie van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven waartoe de mandatarissen behoren’.”

Het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven (hierna: BAOB) werd opgericht bij ordonnantie van 18 mei 2017 ‘houdende oprichting van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven’. Het Agentschap is een autonome bestuursinstelling van tweede categorie in de zin van artikel 85, 2°, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’¹. Artikel 89 van diezelfde ordonnantie betreft de aanstelling van hun rekenplichtigen².

¹ “De autonome bestuursinstellingen zijn onderverdeeld in:

1° de autonome bestuursinstellingen van eerste categorie, opgericht bij ordonnantie, met rechtspersoonlijkheid en rechtstreeks onderworpen aan het gezag van de Regering;

2° de autonome bestuursinstellingen van tweede categorie, met rechtspersoonlijkheid:

- hetzij opgericht bij ordonnantie en genietend van een organieke autonomie, onverminderd de toezichts- en controlebevoegdheden van de Regering;

- hetzij door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgericht voor het vervullen van taken van algemeen belang;

- hetzij onder beslissend gezag staand van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hetgeen blijkt als:

a) hetzij de werkzaamheden ervan in hoofdzaak gefinancierd of gedekt worden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

b) hetzij het beheer ervan onderworpen is aan het toezicht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied *ratione personae* van het ontwerp en betreft de mandatarissen van de entiteit die verantwoordelijk is voor de uitvoering in België of in het buitenland van het gewestelijk beleid op het gebied van advies en individuele of collectieve begeleiding, waarbij met “entiteit” BAOB³ wordt bedoeld.

Bijgevolg kan voor het voorliggende ontwerp in beginsel rechtsgrond worden ontleend aan de artikelen 49, § 6, eerste en vierde lid, en 57^{ter} van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006.

4.2. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan één van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht indien die bevoegdheid betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard. Bijgevolg beschikt een minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bij artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

c) hetzij de leden van de bestuursorganen voor meer dan de helft door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn aangesteld.”

² “Er wordt in elke autonome bestuursinstelling van eerste categorie aangesteld:

1° een gedelegeerde ordonnateur, in de zin van artikel 25;

2° rekenplichtigen, in de zin van artikel 69, 3° een boekhouder belast met:

a) het voeren van de boekhouding, overeenkomstig Titel III van deze ordonnantie;

b) het bepalen en het valideren van boekhoudkundige systemen, en ook, in voorkomend geval, het valideren van systemen bepaald door de ordonnateur die bestemd zijn voor het verstrekken of verantwoorden van boekhoudkundige informatie;

c) het opmaken en voorleggen van de rekeningen, overeenkomstig Hoofdstuk IV van Titel III van deze ordonnantie.

De beheersorganen stellen in elke autonome bestuursinstelling van tweede categorie, volgens hun eigen bepalingen hun ordonnateurs, rekenplichtigen en boekhouders in de zin van het vorige lid, 3° aan.

In afwijking van de artikelen 25, lid 3 en 69, § 1, lid 3, hoeven de ambtenaren voor deze functies in elke autonome bestuursinstelling van tweede categorie niet noodzakelijk gekozen te worden uit de ambtenaren onderworpen aan het statuut.

Voormelde functies zijn onderling gescheiden en onverenigbaar.”

³ Cfr. artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 18 mei 2017 dat luidt: “Het Agentschap heeft als maatschappelijk doel, in België of in het buitenland, elke openbare dienstverlening van advies en van individuele of collectieve begeleiding, zowel aan Brusselse ondernemingen en handelszaken met het oog op hun ontwikkeling als aan buitenlandse ondernemingen en handelszaken met het oog op hun investering in het Gewest. Het Agentschap mag eveneens verrichtingen uitvoeren die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van zijn maatschappelijk doel.”

4.2.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in zijn advies 44.535/2 van 9 juni 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 25 maart 2009⁴, opgemerkt dat de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp dienen te vervallen aangezien ze het takenpakket van het toezichtsorgaan regelen en de minister daartoe geen enkele machtiging heeft gekregen.

De artikelen 17 tot 19 van het voorliggende ontwerp die eveneens het takenpakket van het toezichtsorgaan bepalen en respectievelijk de controle van het toezichtsorgaan op de volledigheid van de driemaandelijkse rekening van beheer, de juistheid van de driemaandelijkse staat van de boekhouding, de volledigheid van de stukken en de overeenstemming van de driemaandelijkse staat van de boekhouding aan de financiële stromen alsook het verzoek aan de mandatarissen om alle bijkomende inlichtingen die het nuttig acht voor de uitvoering van zijn taken en het toezien op de bewaring van de originele verantwoordingsstukken in beveiligde lokalen regelen, stemmen overeen met de voornoemde artikelen 4 tot 6. In lijn met de opmerking in advies 44.535/2 moeten de artikelen 17 tot 19 uit het ontwerp worden weggelaten nu geen rechtsgrond aan artikel 49, § 6, eerste en vierde lid, van het besluit van 19 oktober 2006 kan worden ontleend.

4.2.2. De artikelen 6 tot 8 van het ontwerp hebben betrekking op twee bijzondere rekeningen, met name de rekening einde beheer en de tekortrekening. Deze bepalingen dienen te worden getoetst aan de delegatie opgenomen in artikel 49, § 6, vierde lid, van het besluit van 19 oktober 2006, waarbij de Minister van Financiën de verantwoordingsstukken die ter staving gevoegd dienen te worden bij de aan het Rekenhof overgemaakte rekeningen en de termijn waarbinnen de rekening van de mandataris moet worden overgemaakt aan het toezichtsorgaan bepaalt.

Er dient te worden opgemerkt dat in de mate in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp respectievelijk de ingebrekestelling van de mandataris en een regeling met betrekking tot een dagvaarding voor het Rekenhof wordt uitgewerkt, deze opdrachten niet kunnen worden ingepast in de door artikel 49, § 6, vierde lid, van het besluit van 19 oktober 2006 verleende delegatie.

⁴ In advies 44.535/2 van 9 juni 2008 werd met betrekking tot de rechtsgrond opgemerkt:

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

- enerzijds, de richtlijnen op te stellen volgens welke de driemaandelijkse 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 driemaandelijkse 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 driemaandelijkse staat van de boekhouding verzendt en, anderzijds, de taken die vervuld moeten worden door de directie Buitenlandse Handel die ermee belast is die driemaandelijkse staat van de boekhouding in ontvangst te nemen, welke taken onder de interne organisatie van het Bestuur vallen.”

Deze delegaties dienen bijgevolg dienovereenkomstig te worden ingeperkt zodat deze passen binnen de machtiging van artikel 49, § 6, vierde lid van het besluit van 19 oktober 2006, om doorgang te kunnen vinden.

4.2.3. Voor de artikelen 9 tot 11, 15 en 16 van het ontwerp, die respectievelijk de verantwoordelijkheden van de mandataris en de verblijfs- en kilometervergoeding regelen, kan evenmin rechtsgrond worden ontleend aan artikel 49, § 6, eerste en vierde lid, van het besluit van 19 oktober 2006.

4.2.4. Ter verwezenlijking van het in artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 18 mei 2017 omschreven maatschappelijk doel van BAOB, wordt het Agentschap overeenkomstig artikel 7, § 3, van dezelfde ordonnantie van 18 mei 2017 belast met de coördinatie van het netwerk van economische en handelsattachés van het Gewest.

In het voorliggende ontwerp worden in de artikelen 6 en 12 tot 14 een aantal taken aan BAOB toebedeeld.

Er dient te worden opgemerkt dat noch artikel 7, § 3, van de ordonnantie van 18 mei 2017, noch enige andere bepaling van deze ordonnantie een machtiging bevat op grond waarvan de bepalingen van de artikelen 6 (deels) en 12 tot 14 van het ontwerp middels een ministerieel besluit zouden kunnen worden vastgesteld.

4.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het merendeel der bepalingen van het ontwerp de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert. Om die reden onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een verder onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp.

*

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.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre 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'article 49, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 'portant sur les acteurs financiers' dispose que l'attaché économique et commercial et le secrétaire commercial de la Région de Bruxelles-Capitale sont désignés par le Ministre des Finances en qualité de mandataires pour les comptes financiers ouverts au nom des services du Gouvernement en vue d'exécuter toutes les opérations courantes destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement du poste de la représentation économique et commerciale de la Région.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer à l'égard de ces mandataires les règles relatives à la reddition des comptes qu'il leur incombe d'observer (titre II du projet et ses articles 3 à 8) et à leurs responsabilités (titre III et ses articles 9 à 11) ainsi que les prescriptions quant au contrôle exercé par l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise et par l'organe de surveillance (titre IV et ses articles 12 à 19). Enfin, le titre V rassemble les dispositions abrogatoires et finales (articles 20 et 21).

Le projet entend se substituer à l'arrêté ministériel du 25 mars 2009 'établissant les instructions aux mandataires', qui est abrogé.

4.1.1. Aux termes du troisième alinéa du préambule, le projet d'arrêté ministériel recherche un fondement juridique dans l'article 49, § 6, alinéas 1^{er} et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006, lesquels alinéas prévoient respectivement que l'état trimestriel de la comptabilité est transmis le dernier jour ouvrable du mois qui suit un trimestre écoulé et selon les directives du Ministre des Finances, le premier trimestre commençant le 1^{er} janvier de chaque année, et que 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.

4.1.2. L'article 57^{ter} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 dispose que le chapitre IV du titre II du présent arrêté s'applique aux organismes administratifs autonomes de seconde catégorie et que pour l'application des articles 49 à 51 aux organismes administratifs autonomes de seconde catégorie :

« 1° les mots 'le Ministre des Finances' sont remplacés par les mots 'l'organe de gestion de l'Agence Bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise' sauf au § 4 et au § 6, alinéas 1^{er} et 4 de l'article 49 ;

2° les mots 'des services du Gouvernement' sont remplacés par les mots 'de l'organisme administratif autonome' ;

3° les mots 'de la Région' sont remplacés par les mots 'de la Région de Bruxelles-Capitale' ;

4° les mots 'la Direction du Commerce extérieur' sont remplacés par les mots 'la Direction de l'Agence Bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise de laquelle relèvent les mandataires' ;

5° les mots 'du Ministre en charge du Commerce extérieur' sont remplacés par les mots 'de l'organe de gestion de l'Agence Bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise' ;

6° les mots 'la direction du Commerce extérieur des services du Gouvernement' sont remplacés par les mots 'le conseil d'administration de l'Agence Bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise' ;

7° les mots 'du ministre fonctionnellement compétent' sont remplacés par les mots 'de la Direction de l'Agence pour l'Accompagnement de l'Entreprise de laquelle relèvent les mandataires' ».

L'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise (ci-après : l'ABAE) a été instituée par l'ordonnance du 18 mai 2017 'portant création de l'Agence bruxelloise pour l'accompagnement de l'entreprise'. L'Agence est un organisme administratif autonome de seconde catégorie au sens de l'article 85, 2°, de l'Ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' ¹. L'article 89 de cette même ordonnance concerne la désignation de leurs comptables de recettes ².

¹ « Les organismes administratifs autonomes sont répartis entre :

1° les organismes administratifs autonomes de première catégorie, créés par ordonnance, dotés de la personnalité juridique et soumis directement à l'autorité du Gouvernement ;

2° les organismes administratifs autonomes de seconde catégorie (...), dotés de la personnalité juridique, sont les organismes :

- soit créés par ordonnance et bénéficiant d'une autonomie organique, sans préjudice des pouvoirs de tutelle et de contrôle du Gouvernement ;

- soit créés par la Région de Bruxelles-Capitale pour l'accomplissement de tâches d'intérêt général ;

- soit qui subissent une influence déterminante de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui apparaît lorsque :

a) soit leurs activités sont principalement financées ou couvertes par la Région de Bruxelles-Capitale ;

b) soit leur gestion est soumise à la surveillance de la Région de Bruxelles-Capitale ;

c) soit plus de la moitié des membres des organes de direction ont été désignés par la Région de Bruxelles-Capitale ».

² « Il est désigné, au sein de chaque organisme administratif autonome de première catégorie :

1° un ordonnateur délégué, au sens de l'article 25 ;

2° des comptables-trésoriers, au sens de l'article 69, 3° un comptable chargé :

L'article 1^{er} du projet détermine le champ d'application *ratione personae* du projet et concerne les mandataires de l'entité chargée de mettre en œuvre, en Belgique ou à l'étranger, la politique régionale en matière de conseil et d'accompagnement individuel ou collectif de service public, l'« entité » visée étant l'ABAE³.

Par conséquent, les articles 49, § 6, alinéas 1^{er} et 4, et 57^{ter} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2006 peuvent en principe procurer un fondement juridique au projet à l'examen.

4.2. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises dans le passé, l'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres ne peut être considérée comme admissible que si ce pouvoir concerne des mesures de détail ou des mesures d'exécution d'ordre secondaire. Par conséquent, un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme en dispose effectivement le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lequel article a été rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

4.2.1. Dans son avis 44.535/2 du 9 juin 2008 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 25 mars 2009⁴, le Conseil d'État, section de législation, a observé que les articles 4 à 6 du projet

a) de tenir la comptabilité, conformément au Titre III de la présente ordonnance ;

b) de définir et de valider les systèmes comptables, ainsi que, le cas échéant, de valider les systèmes définis par l'ordonnateur et destinées à fournir ou justifier des informations comptables ;

c) préparer et de présenter les comptes, conformément au Chapitre IV du Titre III de la présente ordonnance.

Les organes de gestion au sein de chaque organisme administratif autonome de seconde catégorie désignent, selon les dispositions qui leur sont propres, leurs ordonnateurs, comptables-trésoriers et comptables dans le sens de l'alinéa précédent, 3^o.

Par dérogation aux articles 25, alinéa 3 et 69, § 1^{er}, alinéa 2, les agents désignés pour ces fonctions au sein de chaque organisme administratif autonome de seconde catégorie ne doivent pas nécessairement être choisis parmi ceux soumis au statut.

Les fonctions mentionnées ci-dessus sont séparées et incompatibles entre elles ».

³ Cf. l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mai 2017 qui s'énonce comme suit : « L'Agence a pour objet social d'accomplir, en Belgique ou à l'étranger, toute activité de conseil et d'accompagnement individuel ou collectif de service public, tant des entreprises et commerces bruxellois en vue de leur développement que des entreprises et commerces étrangers en vue de leur investissement dans la Région. L'Agence peut également accomplir des opérations contribuant directement ou indirectement à la réalisation de son objet social ».

⁴ En ce qui concerne le fondement juridique, l'avis 44.535/2 du 9 juin 2008 observe ce qui suit :

Pour mettre en œuvre 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 ;
- 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^{er} 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

doivent être omis en ce qu'ils règlent la mission de l'organe de surveillance et que le ministre n'a été investi d'aucune habilitation à cet effet.

Les articles 17 à 19 du projet à l'examen, qui définissent eux aussi les missions de l'organe de surveillance et qui règlent, respectivement, le contrôle exercé par cet organe quant au caractère complet du compte trimestriel de gestion, à l'exactitude de l'état trimestriel de la comptabilité, à l'exhaustivité des pièces et à la conformité de l'état trimestriel de la comptabilité aux flux financiers de même que la demande adressée aux mandataires de fournir toute information complémentaire jugée utile par l'organe de surveillance à l'accomplissement de ses tâches ainsi que la question de la conservation des pièces justificatives originales dans des locaux sûrs, correspondant aux articles 4 à 6 précités. Conformément à l'observation formulée dans l'avis 44.535/2, les articles 17 à 19 doivent être omis du projet, dès lors que l'article 49, § 6, alinéas 1^{er} et 4, de l'arrêté du 19 octobre 2006 ne procure pas de fondement juridique.

4.2.2. Les articles 6 à 8 du projet concernent deux comptes spéciaux, à savoir le compte de fin de gestion et le compte de déficit. Ces dispositions doivent être examinées au regard de la délégation inscrite dans l'article 49, § 6, alinéa 4, de l'arrêté du 19 octobre 2006 aux termes duquel 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.

Il est à noter que dans la mesure où les articles 7 et 8 du projet organisent respectivement la constitution en déficit du mandataire et mettent en œuvre un dispositif relatif à la citation devant la Cour des comptes, ces missions ne peuvent pas s'inscrire dans le cadre de la délégation consentie par l'article 49, § 6, alinéa 4, de l'arrêté du 19 octobre 2006.

Partant, pour qu'elles se concrétisent, ces délégations devront être limitées en conséquence afin qu'elles puissent s'inscrire dans le cadre de l'habilitation accordée à l'article 49, § 6, alinéa 4 de l'arrêté du 19 octobre 2006.

4.2.3. En ce qui concerne les articles 9 à 11 et 15 et 16 du projet qui règlent respectivement les responsabilités du mandataire et les indemnités de séjour et kilométrique, l'article 49, § 6, alinéas 1^{er} et 4 de l'arrêté du 19 octobre 2006 ne peut pas non plus procurer de fondement juridique.

4.2.4. En vue de réaliser son objet social précisé à l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance du 18 mai 2017, l'ABAE est, conformément à l'article 7, § 3, de cette même ordonnance, chargée de coordonner le réseau des attachés économiques et commerciaux de la Région.

Dans ses articles 6 et 12 à 14, le projet examiné investit l'ABAE d'un certain nombre de tâches.

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 ».

Il est à noter que ni l'article 7, § 3, de l'ordonnance du 18 mai 2017 ni aucune autre disposition de cette ordonnance ne comporte de délégation qui permettrait d'édicter, par la voie d'un arrêté ministériel, les dispositions des articles 6 (partiellement) et 12 à 14 du projet.

4.3. Il résulte de ce qui précède que la plupart des dispositions du projet sont dépourvues du fondement juridique nécessaire. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, s'abstient de poursuivre l'examen du projet soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME