



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.273/1
van 11 mei 2020

avis 67.273/1
du 11 mai 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot organisatie van
de interne audit bij Actiris'

un projet d'arrêté du
gouvernement de la région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'organisation de l'audit interne
d'Actiris'

Op 17 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot organisatie van de interne audit bij Actiris’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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 11 mei 2020.

*

Le 17 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l'organisation de l'audit interne d'Actiris’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 7 mai 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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 11 mai 2020.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving het onderzoek toegespitst op de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe om bij Actiris een interne audit te organiseren waarvan het de opdrachten en de verantwoordelijkheden omschrijft (artikelen 2 tot 6 van het ontwerp). Tevens wordt een extern auditcomité opgericht dat als taak heeft het Beheerscomité van Actiris te adviseren over het interne controlesysteem welke taak nader wordt omschreven in het ontwerp en waarvan de samenstelling en de werking worden geregeld (artikelen 7 tot 12 van het ontwerp).

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 80 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ en waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt opgedragen om een interne audit te organiseren, om de nadere regels van organisatie en tussenkomst van die audit en van het auditcomité te bepalen, en om het meedelen van vaststellingen en aanbevelingen te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en een aantal daarop betrekking hebbende wijzigende bijzondere wetten. Geen van die bijzondere wetten strekken het ontworpen besluit evenwel tot rechtsgrond, terwijl een verwijzing ernaar evenmin nodig of nuttig is voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede lid wordt om die reden het best uit de aanhef weggelaten.

Artikel 2

5. Naar analogie van de redactie van artikel 80, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 en meer in overeenstemming met de Franse tekst, late men artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: “De interne audit betreft een onafhankelijke en ...”.¹

¹ In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, zou op een meer expliciete wijze kunnen worden gewezen op het verband met de omschrijving van de “interne audit”, in artikel 80 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006, door

Artikel 9

6. In artikel 9, tweede lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van de notulen van de vergadering van het auditcomité die moeten worden meegedeeld aan de leden van het Beheerscomité van Actiris. Vraag is of niet het best tevens in een uitdrukkelijke bepaling wordt voorzien in verband met de uitoefening van het secretariaat van het auditcomité.

Artikel 11

7. In artikel 11, § 1, wordt de vergoeding beoogd die kan worden toegekend aan de in artikel 8, § 2, 1°, van het ontwerp, vermelde onafhankelijke deskundigen die deel uitmaken van het auditcomité. Zoals in de Franse tekst van artikel 11, § 1, van het ontwerp, al het geval is, dient dit in de Nederlandse tekst van de laatstgenoemde bepaling van het ontwerp, op een correcte wijze tot uitdrukking te worden gebracht. Nu is dit niet het geval aangezien in de Nederlandse tekst van artikel 11, § 1, van het ontwerp, op algemene wijze melding wordt gemaakt van een vergoeding die wordt toegekend “[a]an de leden van het Auditcomité”.

8. In artikel 11, § 2, van het ontwerp, wordt de vergoeding geregeld die wordt toegekend aan de in artikel 8, § 2, 2°, van het ontwerp, bedoelde leden van het Beheerscomité van Actiris die zitting hebben in het auditcomité.

De gemachtigde verstrekke met betrekking tot artikel 11, § 2, van het ontwerp, de volgende verduidelijking:

“Pour les membres du Comité de Gestion d’Actiris, nous avons souhaité limit[er] le montant au[x] montants prévu[s] dans l’arrêté d’exécution de l’article 5, § 1^{er} de l’ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois afin d’assurer de la cohérence”.

Teneinde de door de gemachtigde geschetste bedoeling duidelijker weer te geven in artikel 11, § 2, van het ontwerp, kan worden overwogen om de betrokken paragraaf te laten aanvangen als volgt:

“De vergoeding die wordt toegekend aan de leden van het Beheerscomité van Actiris die in het auditcomité zitting hebben, is begrensd tot het jaarlijks maximumbedrag zoals bepaald in artikel 2, 1°, van het gezamenlijke uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 24 januari 2019 ... (opschrift van het gezamenlijke uitvoeringsbesluit)”.

artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, te laten aanvangen als volgt: “De interne audit betreft een onafhankelijke en objectieve waarborgende en adviserende activiteit in de zin van artikel 80 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, waarbij ... (verder zoals in het ontwerp)”. Indien op deze suggestie wordt ingegaan, zal ook de Franse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, op die wijze moeten worden aangevuld.

Artikel 13

9. Artikel 13 van het ontwerp bevat een bepaling van inwerkingtreding zonder dat evenwel al melding wordt gemaakt van een precieze datum.

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“L’idée est de fixer une date d’entrée en vigueur claire au moment où le texte sera approuvé en dernière lecture. Un délai suffisant (minimum 10 jours) sera prévu entre la publication et l’entrée effective”.

Indien hieruit de bedoeling van de stellers van het ontwerp moet worden afgeleid om te opteren voor de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, zijnde die vanaf de tiende dag na die waarop het besluit in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt,² is artikel 13 overbodig en wordt die bepaling het best uit het ontwerp weggelaten.

*

² Artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet d'organiser au sein d'Actiris un audit interne dont le projet définit les missions et les responsabilités (articles 2 à 6 du projet). En outre, il est créé un comité d'audit externe qui a pour tâche de formuler des avis au Comité de gestion d'Actiris sur le système de contrôle interne; le projet précise la mission du comité d'audit externe et en règle la composition et le fonctionnement (articles 7 à 12 du projet).

3. Le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 80 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle', qui charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'organiser un audit interne, de fixer les modalités d'organisation et d'intervention de cet audit et du comité d'audit, ainsi que de régler la communication des constatations et des recommandations.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le deuxième alinéa du préambule du projet fait mention de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' et d'un certain nombre de lois spéciales modificatives y afférentes. Aucune de ces lois spéciales ne procure toutefois de fondement juridique à l'arrêté en projet leur mention n'étant par ailleurs pas non plus utile ou nécessaire à une bonne compréhension du dispositif en projet. Mieux vaudrait dès lors omettre le deuxième alinéa du préambule.

Article 2

5. Par analogie avec la formulation de l'article 80, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 et pour se conformer davantage au texte français, on rédigera le début du texte néerlandais de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, comme suit : « De interne audit betreft een onafhankelijke en ... »¹.

Article 9

6. À l'article 9, alinéa 2, du projet, il est fait mention des procès-verbaux de la réunion du comité d'audit qui doivent être communiqués aux membres du Comité de gestion d'Actiris. La question se pose de savoir s'il ne serait pas en outre préférable de prévoir une disposition expresse concernant l'exercice du secrétariat du comité d'audit.

Article 11

7. L'article 11, § 1^{er}, vise l'indemnité qui peut être allouée aux experts indépendants mentionnés à l'article 8, § 2, 1^o, du projet, qui font partie du comité d'audit. À l'instar du texte français de l'article 11, § 1^{er}, du projet, il convient de le formuler correctement dans le texte néerlandais de la dernière disposition citée du projet. Tel n'est actuellement pas le cas étant donné que le texte néerlandais de l'article 11, § 1^{er}, du projet, fait mention d'une manière générale d'une indemnité qui est accordée « [a]n de leden van het Auditcomité ».

8. L'article 11, § 2, du projet règle l'indemnité allouée aux membres du Comité de gestion d'Actiris, visés à l'article 8, § 2, 2^o, du projet, qui siègent au comité d'audit.

Concernant l'article 11, § 2, du projet, le délégué a fourni la précision suivante :

« Pour les membres du Comité de Gestion d'Actiris, nous avons souhaité limit[er] le montant au[x] montants prévu[s] dans l'arrêté d'exécution de l'article 5, § 1^{er} de l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois afin d'assurer de la cohérence ».

Afin de mieux traduire dans l'article 11, § 2, du projet l'intention exprimée par le délégué, il peut être envisagé de rédiger le début du paragraphe concerné comme suit :

¹ À l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, on pourrait mentionner plus explicitement le lien avec la définition d'« audit interne », donnée à l'article 80 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 en rédigeant le début de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet comme suit : « L'audit interne est une activité indépendante et objective d'assurance et de conseil au sens de l'article 80 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, dont la mission ... (la suite comme dans le projet) ». Si cette suggestion est retenue, il conviendra de compléter également le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet dans le même sens.

« L'indemnité allouée aux membres du Comité de gestion d'Actiris qui siègent au comité d'audit est limitée au montant annuel maximum fixé à l'article 2, 1°, de l'arrêté d'exécution conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 24 janvier 2019 ... (intitulé de l'arrêté d'exécution conjoint) ».

Article 13

9. L'article 13 du projet comporte une disposition d'entrée en vigueur sans qu'une date précise soit toutefois déjà mentionnée.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'idée est de fixer une date d'entrée en vigueur claire au moment où le texte sera approuvé en dernière lecture. Un délai suffisant (minimum 10 jours) sera prévu entre la publication et l'entrée effective ».

S'il doit se déduire de cette déclaration que l'intention des auteurs du projet est d'opter pour le délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, à savoir à partir du dixième jour après celui de la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*², l'article 13 est superflu et mieux vaut omettre cette disposition du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.