



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.336/1
van 29 mei 2024

avis 76.336/1
du 29 mai 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'inzake het
Financieel Coördinatiecentrum
voor het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
(FCCB) van XX/XX/2024'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la
Bruxelles-Capitale 'relatif au
Centre de Coordination
financière pour la Région de
Bruxelles-Capitale (CCFB)
du XX/XX/2024'

Op 30 april 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘inzake het Financieel Coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (FCCB) van XX/XX/2024’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-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 29 mei 2024.

*

Le 30 avril 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, sur un projet d’arrêté du Gouvernement de la Bruxelles-Capitale ‘relatif au Centre de Coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale (CCFB) du XX/XX/2024’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 mai 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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 29 mai 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. 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 het Financieel Coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het is de bedoeling dat de regeling die is vervat in het ontwerp van besluit op 1 januari 2025 in werking treedt (artikel 15).

3. Zoals vermeld in de rechtsgrondentabel die aan de afdeling Wetgeving is meegedeeld, vindt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit in hoofdzaak rechtsgrond in een aantal bepalingen van de Codex, zijnde de artikelen 100, 101, §§ 1 en 3, 102, 111 en 112.

Voor onder meer de artikelen 5 en 8 tot 12 van het ontwerp dient als rechtsgrond mede beroep te worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt om de ordonnanties uit te voeren op grond van 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 sommige van de reeds genoemde bepalingen van de Codex.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op wat in dit advies wordt opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie randnummer 3), vervange men het eerste en het tweede lid van de aanhef door de volgende drie 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;

Gelet op de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, artikelen 100, 101, §§ 1 en 3, 102, 111 en 112;”.

5. 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 76.336/1 van de Raad van State, gegeven op 29 mei 2024, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.¹

6. 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

7. Naar analogie van wat in diverse van de nog ter uitvoering van de Codex tot stand te brengen besluiten het geval is, wordt in artikel 1, 1°, van het ontwerp, het best een definitie opgenomen van het begrip “ordonnantie” en niet van het begrip “codex”.² Indien immers in diverse uitvoeringsbesluiten wordt uitgegaan van een omschrijving van het begrip “ordonnantie” komt het over als weinig coherent en niet bevorderlijk voor de transparantie van de regelgeving om dat uitgangspunt in een specifiek uitvoeringsbesluit te verlaten, tenzij er daarvoor een bijzondere reden zou bestaan, wat *in casu* evenwel niet het geval lijkt te zijn.

Indien de definitie in artikel 1, 1°, van het ontwerp, aldus wordt aangepast, dient ook in de artikelen 1, 6° en 7°, 2, 6, eerste lid, en 7 van het ontwerp te worden verwezen naar de “ordonnantie” in plaats van naar de “codex”.³

Voorts moet in artikel 1, 1°, van het ontwerp, de zinsnede “, en meer specifiek artikel 112” worden weggelaten.

¹ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 36 en formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² De eerder voorgelegde ontwerpen van besluit waarover op 8 mei 2024 advies 76.108/1 en op 13 mei 2024 adviezen 76.109/1 en 76.110/1 werden uitgebracht en de thans voorliggende ontwerpen van besluit ingeschreven onder de rolnummers 76.335/1 en 76.337/1 definiëren telkens het begrip “ordonnantie”.

³ In sommige andere bepalingen van het ontwerp wordt nu al verwezen naar de “ordonnantie” (zie bijv. artikel 1, 2° en 3°).

Artikel 3

8. Luidens de Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp wordt het centrum “geleid door het bestuur Brussel Financiën en Begroting van de GOB”; in de Franse tekst wordt bepaald dat “[l]e fonctionnement du Centre est assuré par l’administration Bruxelles Finances et Budget du SPRB”. Beide teksten hebben inhoudelijk niet dezelfde draagwijdte. Afhankelijk van de eraan ten grondslag liggende doelstelling dient de ene of de andere tekst te worden aangepast.

9. In artikel 3 van het ontwerp wordt melding gemaakt van het “centrum” ([le] “Centre”), zonder dat in de tekst van het ontwerp evenwel uitdrukkelijk wordt vermeld om welk “centrum” het precies gaat. In het merendeel van de bepalingen van het ontwerp wordt trouwens niet het “centrum” vermeld, maar wel het “FCCB”. Ter wille van de redactionele eenvormigheid wordt in het ontwerp derhalve het best uitsluitend van de laatstgenoemde afkorting gebruik gemaakt en dienen daartoe de woorden “[h]et centrum” in de artikelen 3 en 14, tweede lid, van het ontwerp, te worden vervangen door de woorden “[h]et FCCB”. Tevens moet de lijst met definities, in artikel 1 van het ontwerp, worden aangevuld met een omschrijving van de afkorting “FCCB”, als zijnde “het Financieel Coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bedoeld in artikel 112 van de ordonnantie”. Een andere werkwijze bestaat erin om artikel 3 van het ontwerp te laten aanvangen met de woorden “Het Financieel Coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna ‘FCCB’ genoemd, wordt ...”.

10. De toegankelijkheid van de ontworpen regeling zou er eveneens mee zijn gebaat om de voornoemde lijst met definities in artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met een omschrijving van de in artikel 3 van het ontwerp voorkomende afkorting “GOB”. Daartoe kan in voorkomend geval worden volstaan met een verwijzing naar de definitie van dat begrip in artikel 2, 13°, van de Codex.

Artikel 5

11. In artikel 5 van het ontwerp moet de zinsnede “als bedoeld in artikel 112, § 1,” worden vervangen door de zinsnede “als bedoeld in artikel 112, § 1, van de ordonnantie,”.

Artikel 6

12. In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar “de driepartijenovereenkomst, omschreven in artikel 5, tussen de ABI, het gewest en de kassier”. Vraag is of de verwijzing naar “de driepartijenovereenkomst, omschreven in artikel 5” niet volstaat en of het noodzakelijk is om in artikel 6, tweede lid, nog eens te bevestigen dat het om een overeenkomst gaat “tussen de ABI, het gewest en de kassier”. Indien de stellers van het ontwerp dergelijke bevestiging nodig of nuttig achten, dient uiteraard zo nauw als mogelijk te worden aangesloten bij de bepaling waarnaar wordt verwezen, zijnde artikel 5 van het ontwerp, waarin wordt melding gemaakt van een overeenkomst “tussen het FCCB, de kassier en de betrokken ABI FCCB” en niet van een overeenkomst “tussen de ABI, het gewest en de kassier”, zoals in artikel 6, tweede lid, het geval is.

Artikel 11

13. In artikel 11 van het ontwerp dient te worden geschreven “Op basis van de ramingen meegedeeld overeenkomstig artikel 10” in plaats van “Op basis van de ramingen meegedeeld in artikel 10”.

Artikel 12

14. In artikel 12, tweede lid van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de weekplanningen bedoeld in artikel 8 van dit besluit”. In het laatstgenoemde artikel van het ontwerp wordt evenwel geen melding gemaakt van “weekplanningen”. In plaats van naar artikel 8 lijkt veeleer te moeten worden verwezen naar artikel 10 van het ontwerp.

Uitvoeringsbepaling

15. Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling welke dient te worden opgenomen in een apart artikel dat volgt op de inwerkingtreedingsbepaling van artikel 15 van het ontwerp.⁴ Beide bepalingen maken dan deel uit van hoofdstuk 3 van het ontwerp, “Slotbepalingen” (niet: “Slot- en opheffingsbepalingen”).

*

⁴ Zie de reeds genoemde *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbevelingen nrs. 157 en 168.

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. 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 tend à mettre en œuvre les dispositions du Code relatives au Centre de Coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Le régime contenu dans le projet d'arrêté est appelé à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (article 15).

3. Ainsi qu'il est indiqué dans le tableau des fondements juridiques communiqué à la section de législation, le projet soumis pour avis trouve essentiellement son fondement juridique dans un certain nombre de dispositions du Code, à savoir les articles 100, 101, §§ 1^{er} et 3, 102, 111 et 112.

Pour ce qui concerne notamment les articles 5 et 8 à 12 du projet, il faut également 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 certaines des dispositions déjà citées du Code.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Vu l'observation formulée dans le présent avis sur le fondement juridique de l'arrêté en projet (voir point 3), on remplacera les premier et deuxième alinéas du préambule par les trois 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} ;

Vu l'ordonnance du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale', les articles 100, 101, §§ 1^{er} et 3, 102, 111 et 112 ; ».

5. 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 76.336/1 du Conseil d'État, donné le 29 mai 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 ; »¹.

6. 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}

7 Par analogie avec les différents arrêtés qui restent à prendre en vue de la mise en œuvre du Code, il est préférable d'inscrire, à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, la définition de la notion d'« ordonnance » et non une définition de la notion de « code »². En effet, si l'on se fonde, dans plusieurs arrêtés d'exécution, sur une définition de la notion d'« ordonnance », s'en écarter dans un arrêté d'exécution spécifique peut paraître peu cohérent et peu favorable à la transparence de la réglementation, à moins qu'il existe une raison spécifique à cet égard, ce qui ne semble toutefois pas être le cas en l'occurrence.

Si la définition à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, est adaptée en ce sens, il conviendra de veiller à ce que les articles 1^{er}, 6^o et 7^o, 2, 6, alinéa 1^{er}, et 7 du projet renvoient également à l'« ordonnance » et non au « code »³.

En outre, le membre de phrase « et plus spécifiquement l'article 112 », à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, sera omis.

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 36 et formule F 3-5-2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² Les projets d'arrêté précédemment soumis qui ont fait l'objet des avis 76.108/1 du 8 mai 2024 et 76.109/1 et 76.110/1 du 13 mai 2024, ainsi que les projets d'arrêté actuellement à l'examen, enrôlés sous les numéros 76.335/1 et 76.337/1, définissent chaque fois la notion d'« ordonnance ».

³ Certaines autres dispositions du projet renvoient déjà à l'« ordonnance » (voir, à titre d'exemple, l'article 1^{er}, 2^o et 3^o).

Article 3

8. Selon le texte néerlandais de l'article 3 du projet, le centre est « geleid door het bestuur Brussel Financiën en Begroting van de GOB » ; le texte français quant à lui dispose que « [l]e fonctionnement du Centre est assuré par l'administration Bruxelles Finances et Budget du SPRB ». Les deux textes n'ont pas, quant à leur contenu, la même portée. En fonction de la finalité sous-jacente, il convient d'adapter l'un de ces deux textes.

9. À l'article 3 du projet, il est fait mention du « Centre » (« [h]et centrum »), sans qu'il soit expressément mentionné dans le texte du projet de quel centre il s'agit précisément. La plupart des dispositions du projet ne font d'ailleurs pas état du « centre » mais bien du « CCFB ». Dans un souci d'uniformité rédactionnelle, mieux vaut dès lors n'utiliser dans le projet que ce dernier sigle. À cette fin, il convient de remplacer, aux articles 3 et 14, alinéa 2, du projet, les mots « du Centre » par les mots « du CCFB » et le mot « Il » par les mots « Le CCFB ». La liste des définitions, à l'article 1^{er} du projet doit également être complétée par une définition du sigle « CCFB », à savoir « le Centre de Coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale, visé à l'article 112 de l'ordonnance ». On peut également commencer l'article 3 du projet par les mots « Le Centre de Coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale, ci-après appelé le 'CCFB', est... ».

10. Dans un souci d'accessibilité du régime en projet, il conviendrait de compléter la liste de définitions précitée, à l'article 1^{er} du projet, par une définition du sigle « SPRB » figurant à l'article 3 du projet. À cette fin, il suffirait, le cas échéant, de renvoyer à la définition de cette notion qui est faite à l'article 2, 13°, du Code.

Article 5

11. À l'article 5 du projet, le membre de phrase « , telles que visées à l'article 112 §1, » doit être remplacé par le membre de phrase « , visées à l'article 112, § 1^{er}, de l'ordonnance, ».

Article 6

12. L'article 6, alinéa 2, du projet renvoie à « la convention tripartite, définie à l'article 5, entre l'OAA, la région et le Caissier ». La question se pose de savoir si un renvoi à « la convention tripartite définie à l'article 5 » ne suffirait pas en soi et s'il est nécessaire de reconfirmer, à l'article 6, alinéa 2, qu'il s'agit d'une convention « entre l'OAA, la région et le Caissier ». Si les auteurs du projet estiment une telle confirmation nécessaire ou utile, il faut bien entendu qu'ils calquent au plus près la disposition à laquelle ils renvoient, à savoir l'article 5 du projet, qui vise une convention « entre le CCFB, le caissier et l'OM CCFB concerné » et non une convention « entre l'OAA, la région et le Caissier », à l'instar de l'article 6, alinéa 2.

Article 11

13. À l'article 11 du projet il convient d'écrire « , sur la base des prévisions communiquées conformément à l'article 10 » au lieu de « , sur base des prévisions communiquées à l'article 10, ».

Article 12

14. A l'article 12, alinéa 2, du projet, il est fait mention de « plannings hebdomadaires visés dans l'article 8 du présent arrêté ». Il n'est toutefois pas fait mention, dans cet article 8 du projet, de « plannings hebdomadaires ». Au lieu de viser l'article 8, il semble plutôt qu'il faille renvoyer à l'article 10 du projet.

Disposition d'exécution

15. On complétera le projet par une formule exécutoire, à insérer dans un article distinct qui sera intégré après la disposition d'entrée en vigueur contenue à l'article 15 du projet⁴. En procédant de la sorte, les deux dispositions feront partie du chapitre 3 du projet, « Dispositions finales » (et non: « Dispositions finales et abrogatoires »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME

⁴ Voir les *Principes de technique législative* précités, recommandations n^{os} 157 et 168.