RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.337/1
van 29 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘met betrekking tot de organisatiebeheersing’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 76.337/1
du 29 mai 2024

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘concernant la maîtrise de l’organisation’

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

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 'met betrekking tot de organisatiebeheersing'.

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 Région de Bruxelles-Capitale 'concernant la maîtrise de l'organisation'.

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.

*

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

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 de organisatiebeheersing.

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die is vervat in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 oktober 2007[1] waarvan de opheffing het voorwerp uitmaakt van artikel 16 van het ontwerp.

Het is de bedoeling dat de regeling die is vervat in het ontwerp van besluit op 1 januari 2025 in werking treedt, zijnde op de dag waarop de Codex in werking treedt (artikel 17).

3. Mede op basis van de rechtsgrondentabel die aan de afdeling Wetgeving is meegedeeld, kan worden aangenomen dat het om advies voorgelegde ontwerp rechtsgrond vindt in de artikelen 97, tweede lid, en 131 van de Codex.[2]

In artikel 97, tweede lid, van de Codex, wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om de nadere regels (niet: modaliteiten) van de boekhoudkundige controle te bepalen. In artikel 131, zesde lid, van de Codex, wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgedragen om de nadere regels voor de organisatiebeheersing te bepalen op het niveau van de drie beheersingslijnen zoals die in die bepaling worden omschreven.

Er wordt in de aanhef van het ontwerp eveneens melding gemaakt van de artikelen 8 en 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', maar die bepalingen strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond. Er dient immers geen 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 van de bijzondere wet van

[1] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 oktober 2007 'met betrekking tot de interne controle, en inzonderheid de vakgebonden interne controle en de boekhoudkundige controle'.

[2] Niet alle bepalingen die in de rechtsgrondentabel worden vermeld, bieden rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Dit is met name het geval voor artikel 150 van de Codex dat geen rechtsgrond biedt voor artikel 13 van het ontwerp.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

12 januari 1989, noch bevat het ontwerp bepalingen waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op grond van artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 de organisatie en de werking van haar diensten regelt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. Gelet op wat in dit advies wordt opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie randnummer 3), vervange men de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd door het volgende lid:

"Gelet op de ordonnantie van 4 april 2024 houdende de Codex van de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, artikelen 97, tweede lid, en 131;".

5. Na te hebben verwezen naar de bepalingen die een besluit tot rechtsgrond strekken, dient in de aanhef te worden gerefereerd aan de teksten die door het besluit worden gewijzigd of opgeheven.[3] In het voorliggende geval dient het onder randnummer 4 vermelde lid van de aanhef, te worden gevolgd door een lid dat luidt als volgt:

> "Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 oktober 2007 met betrekking tot de interne controle, en inzonderheid de vakgebonden interne controle en de boekhoudkundige controle;".

6. 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 76.337/1 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;".[4]

7. 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.

[3] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 29 en 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[4] Zie de voornoemde *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 36 en formule F 3-5-2.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Artikel 1

8. In de omschrijving van het begrip "ordonnantie", in artikel 1, 1°, van het ontwerp, beperkt men zich het best tot het officiële opschrift van de ordonnantie van 4 april 2024.[5] Het woord "organieke" kan derhalve worden weggelaten.

9. In de definities van de begrippen "organisatiebeheersing", "entiteit", "gewestelijke entiteit", "diensten van de Regering", "autonome bestuursinstellingen", "bestuursorgaan" en "bevoegde boekhouder", in respectievelijk artikel 1, 3°, 9°, 11°, 12°, 13°, 14° en 15°, van het ontwerp, kan telkens worden volstaan met een verwijzing naar de overeenkomstige definitie in de ordonnantie van 4 april 2024. De zinsnede die volgt op de afkorting "d.w.z." wordt derhalve telkens het best weggelaten. Niet enkel is dergelijke zinsnede overbodig in het licht van de uitdrukkelijke verwijzing naar de overeenkomstige definities in de ordonnantie, maar daarenboven heeft het geen zin – en is het zelfs enigszins misleidend – om vervolgens een deel van de definitie weer te geven.[6]

10. Het begrip "gewestelijke entiteit" wordt gedefinieerd in artikel 1, 2°, van het ontwerp, en wordt nogmaals omschreven in artikel 1, 11°, van het ontwerp, zij het in niet-identieke bewoordingen. Het spreekt voor zich dat de tekst van het ontwerp op dit punt zal moeten worden aangepast.

11. Afgezien van de opmerking die onder randnummer 9 wordt gemaakt bij onder meer de omschrijving van het begrip "organisatiebeheersing", in artikel 1, 3°, van het ontwerp, moet worden opgemerkt dat de stellers van het ontwerp het blijkbaar nodig of nuttig achten om de betrokken definitie aan te vullen met een omschrijving van het "drie-lijnen-beheersingsmodel".[7] Het betrokken model wordt evenwel reeds omschreven in artikel 131 van de Codex. In artikel 1, 3°, van het ontwerp, wordt weliswaar verwezen naar de laatstgenoemde bepaling van de Codex, maar niettemin acht de afdeling Wetgeving het in dat verband wenselijk om te verwijzen naar de algemene opmerking die zij heeft gemaakt bij het reeds genoemde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waarover op 8 mei 2024 advies 76.108/1 werd uitgebracht. In die algemene opmerking wordt erop gewezen dat als regel geldt dat bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, in beginsel niet thuishoren in de betrokken regeling.

[5] Zie bijv. ook de definitie van de "ordonnantie" in artikel 1, 1°, van het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de begrotingsfondsen, het begrotingskader, de ontvangsten- en uitgavenbegroting en de begrotingswijzigingen' waarover de afdeling Wetgeving op 8 mei 2024 advies 76.108/1 heeft uitgebracht.

[6] Vgl. de definities van enkele van de betrokken begrippen in artikel 1, 4° tot 6°, van het reeds genoemde ontwerp waarover de afdeling Wetgeving op 8 mei 2024 advies 76.108/1 heeft uitgebracht, en in artikel 1, 2° tot 4°, van het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole van de gewestelijke entiteit' waarover de afdeling Wetgeving op 13 mei 2024 advies 76.110/1 heeft uitgebracht.

[7] De omschrijving van het "drie-lijnen-beheersingsmodel", in artikel 1, 3°, van het ontwerp, is woordelijk niet geheel identiek aan de omschrijving van het model in artikel 131 van de Codex en vertoont ook bepaalde redactionele onvolkomenheden. Zo dienen bijv. aan het einde van de Nederlandse tekst van de omschrijving van de derde beheersingslijn, in artikel 1, 3°, van het ontwerp, de woorden "het risico beheersen de interne controle" te worden vervangen door de woorden "de risicobeheersing en de interne controle".

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Indien er desondanks voor wordt geopteerd om de desbetreffende hogere normen te hernemen in de lagere norm komt het bovendien als weinig gelukkig over om de betrokken hogere normen te integreren in een of andere definitie die in de lagere norm voorkomt aangezien vanuit legistiek oogpunt traditioneel wordt benadrukt dat moet worden vermeden om in definities regelgevende elementen op te nemen.[8]

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om, enerzijds, na te gaan of het in het licht van wat voorafgaat effectief nodig of nuttig is om in het ontwerp een omschrijving van het "drie-lijnen-beheersingsmodel" te hernemen aangezien dergelijke omschrijving reeds voorkomt in artikel 131 van de Codex en om, anderzijds, indien dergelijke omschrijving zou worden gehandhaafd in het ontwerp, deze omschrijving op te nemen in een andere bepaling van het ontwerp dan die waarin uitsluitend een aantal begrippen worden gedefinieerd. Wat deze laatste opmerking betreft, valt trouwens op te merken dat de omschrijving van het "drie-lijnen-beheersingsmodel", in artikel 1, 3°, van het ontwerp, deels overlapt met artikel 12 van het ontwerp, wat de tweede beheersingslijn betreft, en met artikel 15 van het ontwerp, wat de derde beheersingslijn betreft.

Artikel 3

12. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat "[d]e organisatiebeheersing is gebaseerd op het COSO 2013 raamwerk." In artikel 14 van het ontwerp wordt gepreciseerd dat "[d]e bevoegde boekhouder (…) de procedures omtrent de boekhoudkundige controle [opstelt] die tot doel hebben om de beginselen van het COSO 2013 raamwerk bedoeld in artikel 3 door te voeren."

Het betrokken "COSO 2013 raamwerk" wordt in artikel 1, 10°, van het ontwerp, omschreven als het "raamwerk inzake interne controle opgesteld door *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*".

Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze dit "COSO 2013 raamwerk" raadpleegbaar is en in welke talen. De gemachtigde antwoordde:

> "Dat raamwerk is gratis raadpleegbaar via de officiële website van COSO: https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_c98a93b420a34d28a4c79f57db0d2c93.pdf. Het is beschikbaar in het Engels."

Het "COSO 2013 raamwerk" wordt verplicht opgelegd aan de bevoegde boekhouder van de diensten die de boekhoudkundige controle uitoefenen. Op die wijze beschouwd bevat het voornoemde raamwerk een geheel van standaardnormen dat bij verwijzing wordt geïntegreerd in de interne rechtsorde en waaromtrent moet worden opgemerkt dat die normen niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

De afdeling Wetgeving heeft er in het verleden al bij herhaling op gewezen dat, mochten er bijzondere redenen zijn om af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking van regelgeving in het *Belgisch Staatsblad*, erop zal moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid

[8] Voor de redenen daarvoor zie *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 97.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

van een officiële bekendmaking. Essentieel daarbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en Franse versie van de betrokken normen en dat ook tekstversies van die normen die in het verleden van kracht zijn geweest, kunnen worden geraadpleegd. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding zou worden gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.[9]

Het "COSO 2013 raamwerk" dient aan de voornoemde randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking te beantwoorden.[10] Indien dat niet het geval is, zou in het ontwerp immers worden verwezen naar een normenkader dat niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en dat om die reden in beginsel niet tegenstelbaar zou zijn.

13. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, moet de zinsnede "in artikel 1, 5° beoogt" worden vervangen door de zinsnede "vermeld in artikel 130, tweede lid, van de ordonnantie, beoogt".

Artikel 4

14. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, wordt onder meer bepaald dat de Regering het model van evaluatiematrix vastlegt "op voordracht" ("sur recommandation") van de Minister voor Begroting en de Minister van Openbaar Ambt. Vraag is of in de Franse tekst niet beter wordt geopteerd voor de meer gebruikelijke woorden "sur proposition" in plaats van "sur recommandation".

15. Nog in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, moet de vermelding van "de coördinerende dienst inzake organisatiebeheersing zoals bepaald in artikel 1, 8°," worden vervangen door de vermelding van "de coördinerende dienst inzake organisatiebeheersing zoals bepaald in artikel 1, 7°,".

---

[9] Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

[10] Het betrokken principe werd, zij het met betrekking tot een andere aangelegenheid, door het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering gebracht: "Wanneer de bevoegde wetgever het evenwel, in uitzonderlijke omstandigheden, noodzakelijk acht om af te wijken van [de gecentraliseerde bekendmaking van alle teksten met wetskrachtige of verordenende waarde die bindende kracht hebben in de Belgische rechtsorde] door te verwijzen naar door een overheidsinstantie uitgevaardigde teksten die niet in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt en daaraan bindende gevolgen te verbinden ten aanzien van een algemeenheid van de burgers, is het minstens vereist dat hij in de desbetreffende wetskrachtige bepaling op nauwkeurige wijze de vindplaats en de wijze van bekendmaking van die teksten aangeeft. Daarenboven dient die wijze van bekendmaking soortgelijke waarborgen inzake voorzienbaarheid en duidelijkheid te bieden als een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding, en dat niet enkel de actuele tekstversie kan worden geraadpleegd, maar ook de tekstversies die in het verleden van kracht zijn geweest" (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.54.4, wat betreft de vaststelling van rode zones in het kader van de COVID-pandemie).

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Artikel 5

16. Naar analogie van de Franse tekst dient de Nederlandse tekst van artikel 5 van het ontwerp aan te vangen als volgt: "De zelfevaluatie inzake organisatiebeheersing van de entiteit wordt aangevuld ...".

Artikel 12

17. Het bepaalde in artikel 12, eerste en tweede lid, van het ontwerp, herneemt wat reeds voortvloeit uit artikel 131, derde en vierde lid, van de Codex. Wat dat betreft, dient te worden verwezen naar de opmerking die onder randnummer 11 wordt gemaakt bij artikel 1, 3°, van het ontwerp.

Indien het eerste en het tweede lid van artikel 12 van het ontwerp worden behouden, moet op een meer precieze wijze worden verwezen naar de onderdelen van artikel 131 van de Codex die worden hernomen. Daartoe volstaat het om artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, te laten aanvangen als volgt: "Overeenkomstig artikel 131, derde lid, van de ordonnantie bestaat ..."; artikel 12, tweede lid, van het ontwerp, dient dan aan te vangen als volgt: "Overeenkomstig artikel 131, vierde lid, van de ordonnantie bestaat ze uit functies die ...".

18. Ter wille van de terminologische eenvormigheid binnen het ontwerp en in overeenstemming met de terminologie in artikel 131 van de Codex, moeten in de Nederlandse tekst van artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, de woorden "de tweede controle-lijn" worden vervangen door de woorden "de tweede beheersingslijn".

19. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering precies worden beoogd in artikel 12, derde en vijfde lid, van het ontwerp. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

> "Het betreft de volgende besluiten:
>
> - het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2006 inzake de vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen
>
> - het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren
>
> Voor beide besluiten is echter, in uitvoering van de nieuwe Codex Brussels overheidsfinanciën van 4 april 2024 een nieuw voorontwerp van besluit in de maak, namelijk:
>
> - voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering inzake de vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen
>
> - voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de financiële actoren.
>
> Afhankelijk van de verwachte lezingen zal in het voor advies voorliggende besluit correct worden verwezen (...) naar het op dat moment bestaande besluit."

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Er zal inderdaad op moeten worden toegezien dat bij de totstandkoming van het ontworpen besluit melding wordt gemaakt van de data en de opschriften van de besluiten die op dat ogenblik van toepassing zijn.

Artikel 14

20. In artikel 14 van het ontwerp wordt melding gemaakt van "het COSO 2013 raamwerk bedoeld in artikel 3". Wat dat betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking onder randnummer 12.

Artikel 15

21. Artikel 15 van het ontwerp herneemt wat reeds voortvloeit uit artikel 131, vijfde lid, van de Codex. Er kan bijgevolg worden verwezen naar de opmerking die onder randnummer 11 wordt gemaakt bij artikel 1, 3°, van het ontwerp.

Tevens dienen om de onder randnummer 18 weergegeven reden in de Nederlandse tekst de woorden "derde controle-lijn" te worden vervangen door de woorden "derde beheersingslijn".

Tot slot moet worden opgemerkt dat de zinsnede "au sein de l'entité régionale", die voorkomt in de Franse tekst van artikel 15 van het ontwerp, niet op overeenkomstige wijze wordt weergegeven in de Nederlandse tekst, en dat deze discordantie zal moeten worden weggewerkt.

Artikel 16

22. Het opschrift van titel 3 van het ontwerp, dat voorafgaat aan artikel 16, dient te luiden "Slotbepalingen" (niet: "Wijzigingsbepalingen").

23. Artikel 16 van het ontwerp bevat een opheffingsbepaling. In dergelijke bepaling dient melding te worden gemaakt van alle nog geldende wijzigingen die in het verleden aan de op te heffen tekst werden aangebracht[11] of in ieder geval van de meest recente van die wijzigingen. Bovendien is het overbodig om te vermelden dat een normatieve tekst wordt "vervangen en opgeheven". Rekening houdend met wat voorafgaat, passe men de redactie van artikel 16 van het ontwerp aan als volgt:

"Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 oktober 2007 met betrekking tot de interne controle, en inzonderheid de vakgebonden interne controle en de boekhoudkundige controle, het laatst gewijzigd bij de ordonnantie van 22 december 2023, wordt opgeheven."

[11] Zie de *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 138 en formule F 4-3-2.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Artikel 17

24. In de Nederlandstalige versie van artikel 17, tweede lid, van het ontwerp, wordt de Franstalige tekst van die bepaling hernomen, hetgeen dient te worden gecorrigeerd. Het betrokken lid bevat voorts de uitvoeringsbepaling die in een apart artikel moet worden opgenomen.[12]

*

[12] Zie de *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 168.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 1er 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 a pour objet de pourvoir à l'exécution des dispositions du Code qui portent sur la maîtrise de l'organisation.

Le dispositif en projet est destiné à se substituer aux dispositions inscrites dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2007 [1] dont l'abrogation fait l'objet de l'article 16 du projet.

L'intention est de faire entrer en vigueur le régime contenu dans le projet d'arrêté le 1er janvier 2025, soit à la date d'entrée en vigueur du Code (article 17).

3. Sur la base notamment du tableau des fondements juridiques communiqué à la section de législation, on peut considérer que le projet soumis pour avis trouve son fondement juridique dans les articles 97, alinéa 2, et 131 du Code [2].

L'article 97, alinéa 2, du Code habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer les modalités du contrôle comptable. L'article 131, alinéa 6, du Code charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de définir les modalités de la maîtrise de l'organisation au niveau des trois lignes de maîtrise définies dans cette disposition.

Le préambule du projet mentionne également les articles 8 et 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', mais ces dispositions ne procurent pas de fondement juridique au projet. Il n'y a en effet pas lieu d'invoquer 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', combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, et le projet ne contient pas non plus

[1] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2007 'portant sur le contrôle interne et notamment sur le contrôle interne métier et le contrôle comptable'.

[2] Les dispositions mentionnées dans le tableau des fondements juridiques ne procurent pas toutes un fondement juridique au dispositif en projet. C'est notamment le cas de l'article 150 du Code qui ne procure pas de fondement juridique à l'article 13 du projet.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

de dispositions dans lesquelles le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale règle l'organisation et le fonctionnement de ses services sur le fondement de l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées dans le présent avis sur le fondement juridique de l'arrêté en projet (voir le point 3), on remplacera le deux premiers alinéas du préambule du projet soumis pour avis par l'alinéa suivant :

« Vu l'ordonnance du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, les articles 97, alinéa 2, et 131 ; ».

5. Après avoir fait référence aux dispositions qui procurent un fondement juridique à un arrêté, le préambule doit viser les textes qui sont modifiés ou abrogés par l'arrêté [3]. En l'espèce, il convient de faire suivre l'alinéa du préambule mentionné au point 4 par un alinéa libellé comme suit :

> « Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2007 portant sur le contrôle interne et notamment sur le contrôle interne métier et le contrôle comptable ; ».

6. 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, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« Vu l'avis 76.337/1 du Conseil d'État, donné le 29 mai 2024, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [4].

7. 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.

[3] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations nos 29 et 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[4] Voir les *Principes de technique législative* précités, recommandation n° 36 et formule F 3-5-2.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Article 1er

8. Dans la définition de la notion d' « ordonnance » à l'article 1er, 1°, du projet, il serait préférable de se limiter à l'intitulé officiel de l'ordonnance du 4 avril 2024 [5]. Le mot « organique » peut dès lors être omis.

9. Dans les définitions des notions de « maîtrise de l'organisation », d'« entité » [et non pas « entiteit »], d'« entité régionale », de « services du Gouvernement », d'« organismes administratifs autonomes », d'« organe décisionnel » et de « comptable compétent », respectivement à l'article 1er, 3°, 9°, 11°, 12°, 13°, 14° et 15°, du projet, il peut chaque fois suffire de viser la définition correspondante donnée dans l'ordonnance du 4 avril 2024. Il est dès lors préférable d'omettre chaque fois le segment de phrase qui suit l'abréviation « c.-à-d. ». Non seulement pareil segment de phrase est superflu au regard de la référence expresse aux définitions correspondantes de l'ordonnance, mais en outre il est inutile et même quelque peu ambigu de reproduire ensuite une partie de la définition [6].

10. La notion d'« entité régionale » est définie à l'article 1er, 2°, du projet, et elle l'est encore à l'article 1er, 11°, du projet, fût-ce en des termes non identiques. Il va sans dire que le texte du projet devra être adapté sur ce point.

11. Abstraction faite de l'observation formulée au point 9 concernant notamment la définition de la notion de « maîtrise de l'organisation » inscrite à l'article 1er, 3°, du projet, il est à noter que les auteurs du projet estiment manifestement nécessaire ou utile de compléter la définition en question par une définition du « modèle des trois lignes de maîtrise » [7]. Or, ce modèle est déjà défini à l'article 131 du Code. L'article 1er, 3°, du projet vise certes cette dernière disposition du Code, mais la section de législation estime néanmoins souhaitable à cet égard de renvoyer à l'observation générale qu'elle a formulée concernant le projet d'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a fait l'objet de l'avis 76.108/1 donné le 8 mai 2024. Cette observation générale souligne qu'il est de règle que, dans le dispositif concerné, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant soit en la paraphrasant.

Si l'on choisit néanmoins de reproduire les normes supérieures concernées dans la norme inférieure, il semble en outre peu opportun d'intégrer ces normes supérieures dans l'une ou

[5] Voir par exemple également la définition de l'« ordonnance » donnée à l'article 1er, 1°, du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux fonds budgétaires, au cadre budgétaire, au budget des recettes et des dépenses et aux modifications budgétaires' sur lequel la section de législation a donné, le 8 mai 2024, l'avis 76.108/1.

[6] Comparer avec les définitions de quelques-unes des notions concernées à l'article 1er, 4° à 6°, du projet précité sur lequel la section de législation a donné, le 8 mai 2024, l'avis 76.108/1, et à l'article 1er, 2° à 4°, du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au contrôle administratif et budgétaire de l'entité régionale' sur lequel la section de législation a donné, le 13 mai 2024, l'avis 76.110/1.

[7] La définition du « modèle des trois lignes de maîtrise » qui est donnée à l'article 1er, 3°, du projet n'est pas identique en tous points à la définition du modèle inscrite à l'article 131 du Code et présente également certaines imperfections rédactionnelles. Ainsi, par exemple, à la fin du texte néerlandais de la définition de la troisième ligne de maîtrise, à l'article 1er, 3°, du projet, les mots « het risico beheersen de interne controle » devront être remplacés par les mots « de risicobeheersing en de interne controle ».

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

l'autre définition inscrite dans la norme inférieure dès lors que, du point de vue légistique, il est traditionnellement recommandé d'éviter l'insertion d'éléments normatifs dans une définition [8].

Les auteurs du projet seraient bien avisés, d'une part, de vérifier si, au regard des considérations qui précèdent, il est effectivement nécessaire ou utile de reproduire une définition du « modèle des trois lignes de maîtrise », une telle définition étant déjà inscrite à l'article 131 du Code et, d'autre part, dans l'hypothèse où cette définition serait maintenue dans le projet, d'intégrer celle-ci dans une autre disposition du projet que celle qui définit exclusivement un certain nombre de notions. En ce qui concerne cette dernière observation, on notera d'ailleurs que la définition du « modèle des trois lignes de maîtrise », à l'article 1er, 3°, du projet, fait en partie double emploi avec l'article 12 du projet, en ce qui concerne la deuxième ligne de maîtrise, et avec l'article 15 du projet, en ce qui concerne la troisième ligne de maîtrise.

Article 3

12. L'article 3, alinéa 1er, du projet dispose que « [l]a maîtrise de l'organisation est basée sur le référentiel COSO 2013 ». L'article 14 du projet précise que « [l]e comptable compétent établit les procédures de contrôle comptable visant à mettre en œuvre les principes du référentiel COSO 2013 visé à l'article 3 ».

L'article 1er, 10°, du projet définit le « référentiel COSO 2013 » comme étant le « référentiel en matière de contrôle interne établi par le *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* ».

Il a été demandé au délégué comment ce « référentiel COSO 2013 » est consultable et dans quelles langues. Le délégué a répondu en ces termes :

> « Dat raamwerk is gratis raadpleegbaar via de officiële website van COSO: https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_c98a93b420a34d28a4c79f57db0d2c93.pdf. Het is beschikbaar in het Engels ».

Le « référentiel COSO 2013 » est obligatoirement imposé au comptable compétent des services qui exercent le contrôle comptable. Vu sous cet angle, le référentiel précité contient un ensemble de normes standard qui, par référence, sont intégrées dans l'ordre juridique interne et à propos desquelles il convient de noter qu'elles ne sont pas publiées au *Moniteur belge.*

La section de législation a déjà souligné à maintes reprises par le passé que, s'il devait exister des raisons spécifiques imposant de déroger à la publication usuelle de la réglementation au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française et néerlandaise des normes concernées et de pouvoir également consulter les versions anciennement applicables de ces normes. En outre,

[8] Pour les motifs invoqués à cette fin, voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 97.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes [9].

Le « référentiel COSO 2013 » doit répondre aux conditions précitées d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle [10]. Si tel n'était pas le cas, le projet viserait en effet un référentiel qui n'a pas été publié conformément à l'article 190 de la Constitution et qui, pour ce motif, ne serait en principe pas opposable.

13. À l'article 3, alinéa 2, du projet, on remplacera le segment de phrase « repris à l'article 1, 5° » par le segment de phrase « mentionnés à l'article 130, alinéa 2, de l'ordonnance ».

Article 4

14. L'article 4, alinéa 1er, du projet dispose entre autres que le Gouvernement, « sur recommandation » (« op voordracht ») du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction Publique, fixe le modèle de matrice d'évaluation. La question se pose de savoir si, dans le texte français, il ne serait pas préférable d'opter pour la formulation plus usuelle « sur proposition » au lieu de « sur recommandation ».

15. Toujours à l'article 4, alinéa 1er, du projet, on remplacera la mention « du service de coordination en matière de maîtrise de l'organisation telle que définie à l'article 1, 8° » par la mention « du service coordinateur en matière de maîtrise de l'organisation tel qu'il est défini à l'article 1er, 7° ».

Article 5

16. Par analogie avec le texte français, on rédigera le début du texte néerlandais de l'article 5 du projet comme suit : « De zelfevaluatie inzake organisatiebeheersing van de entiteit wordt aangevuld ... ».

---

[9] Voir également C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

[10] La Cour constitutionnelle a rappelé le principe en question, quoique portant sur une autre matière, comme suit : « Lorsque le législateur compétent estime toutefois qu'il est nécessaire, dans des circonstances exceptionnelles, de déroger à ce principe [de la publication centralisée de l'ensemble des textes légaux ou réglementaires ayant force contraignante dans l'ordre juridique belge] en se référant à des textes élaborés par une autorité publique qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge* et d'y lier des effets contraignants pour l'ensemble des citoyens, il est au moins requis qu'il indique de manière précise, dans la disposition législative en question, l'emplacement et le mode de publication de ces textes. Le mode de publication doit par ailleurs offrir des garanties en matière de prévisibilité et de clarté qui soient analogues à celles d'une publication au *Moniteur belge*, ce qui suppose, entre autres, que le texte soit aisément consultable pour tout le monde, que les moments de publication et d'entrée en vigueur soient établis avec certitude, et qu'outre la version actuelle du texte, les versions anciennement applicables puissent également être consultées » (C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.54.4, en ce qui concerne l'établissement de zones rouges dans le cadre de la pandémie de COVID).

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Article 12

17. L'article 12, alinéas 1er et 2, du projet répète ce qui résulte déjà de l'article 131, alinéas 3 et 4, du Code. À cet égard, il est renvoyé à l'observation formulée au point 11 concernant l'article 1er, 3°, du projet.

En cas de maintien des alinéas 1er et 2 de l'article 12 du projet, il faudra viser plus précisément les subdivisions de l'article 131 du Code qui sont reproduites. Pour ce faire, il suffit de rédiger le début de l'article 12, alinéa 1er, du projet comme suit : « Conformément à l'article 131, alinéa 3, de l'ordonnance, la ... » ; l'article 12, alinéa 2, du projet devra alors commencer par les mots : « Conformément à l'article 131, alinéa 4, de l'ordonnance, elle est composée de fonctions qui ... ».

18. Dans un souci d'uniformité terminologique du projet et conformément à la terminologie utilisée à l'article 131 du Code, on remplacera les mots « de tweede controle-lijn » par les mots « de tweede beheersingslijn » dans le texte néerlandais de l'article 12, alinéa 1er, du projet.

19. Il a été demandé au délégué quels arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont précisément visés à l'article 12, alinéas 3 et 5, du projet. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Het betreft de volgende besluiten:

- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 juni 2006 inzake de vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen

- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2006 betreffende de financiële actoren

Voor beide besluiten is echter, in uitvoering van de nieuwe Codex Brussels overheidsfinanciën van 4 april 2024 een nieuw voorontwerp van besluit in de maak, namelijk:

- voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering inzake de vastlegging, de vereffening en de controle op de vastleggingen en de vereffeningen

- voorontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de financiële actoren.

Afhankelijk van de verwachte lezingen zal in het voor advies voorliggende besluit correct worden verwezen (...) naar het op dat moment bestaande besluit ».

Il faudra effectivement veiller à ce que lors de l'élaboration de l'arrêté en projet, il soit fait mention des dates et des intitulés des arrêtés applicables à ce moment-là.

Article 14

20. L'article 14 du projet mentionne le « référentiel COSO 2013 visé à l'article 3 ». Il peut suffire à cet égard de renvoyer à l'observation formulée au point 12.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡

Article 15

21. L'article 15 du projet reproduit ce qui résulte déjà de l'article 131, alinéa 5, du Code. Il peut dès lors être fait référence à l'observation formulée au point 11 concernant l'article 1er, 3°, du projet.

En outre, pour le motif mentionné au point 18, on remplacera, dans le texte néerlandais, les mots « derde controle-lijn » par les mots « derde beheersingslijn ».

Il est à noter enfin que le segment de phrase « au sein de l'entité régionale », qui apparaît dans le texte français de l'article 15 du projet, n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais, et que cette discordance devra être éliminée.

Article 16

22. L'intitulé du titre 3 du projet, qui précède l'article 16, doit s'énoncer « Dispositions finales » (et non : « Dispositions modificatives »).

23. L'article 16 du projet contient une disposition abrogatoire. Pareille disposition doit mentionner l'ensemble des modifications encore en vigueur qui ont, dans le passé, été apportées au texte à abroger [11] ou en tout cas les plus récentes de ces modifications. Il est par ailleurs superflu d'indiquer qu'un texte normatif est « remplac[é] et abrog[é] ». Eu égard à ce qui précède, on adaptera la rédaction de l'article 16 du projet de la manière suivante :

« L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2007 portant sur le contrôle interne et notamment sur le contrôle interne métier et le contrôle comptable, modifié en dernier lieu par l'ordonnance du 22 décembre 2023, est abrogé ».

Article 17

24. La version néerlandaise de l'article 17, alinéa 2, du projet reproduit le texte français de cette disposition, ce qu'il convient de corriger. L'alinéa concerné comporte en outre l'exécutoire qui doit faire l'objet d'un article distinct [12].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ Marnix VAN DAMME

[11] Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 138 et formule F 4-3-2.

[12] Voir les *Principes de technique législative*, recommandation n° 168.

‡LW-BHGYLDIAE-HGDDHXV‡