

**PARLEMENT DE LA REGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 2005-2006

22 FÉVRIER 2006

**PROJET D'ORDONNANCE
ORGANIQUE**

**portant les dispositions applicables
au budget, à la comptabilité
et au contrôle**

AMENDEMENTS

après rapport

Voir :

Documents du Parlement :

A-186/1 – 2004/2005 : Projet d'ordonnance.
A-186/2 – 2005/2006 : Rapport.

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2005-2006

22 FEBRUARI 2006

**ONTWERP VAN ORGANIEKE
ORDONNANTIE**

**houdende de bepalingen die
van toepassing zijn op de begroting,
de boekhouding en de controle**

AMENDEMENTEN

na verslag

Zie :

Stukken van het Parlement :

A-186/1 – 2004/2005 : Ontwerp van ordonnantie.
A-186/2 – 2005/2006 : Verslag.

N° 1 de Mme Jacqueline ROUSSEAU (F) et
M. Didier GOSUIN (F)

Article 2

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« *La présente ordonnance s'applique aux services administratifs régionaux constitués par :*

- 1) *le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;*
- 2) *les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;*
- 3) *les services ou organismes pourvus ou non d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région et dans lesquels se manifeste la prépondérance de la Région sur le plan de leur financement, de leur gestion, de leur fonctionnement ou de la composition de leurs organes de décisions. ».*

JUSTIFICATION

1. Il importe de définir précisément le champ d'application de l'ordonnance. Si l'on crée de nouvelles notions, elles doivent être précises et le vocabulaire utilisé doit en principe correspondre au sens usuel juridique. Le terme entité est peu heureux car il désigne un ensemble exhaustif de composantes, d'éléments. Ainsi, lors de la fusion des communes, on a pu parler d'entité communale dont chaque composante était une commune avant la réalisation des fusions. En l'occurrence, les composantes ici ne sont pas citées, mais définies au moyen d'autres notions abstraites.

2. En outre, le terme « entité » appartient davantage au dialecte bruxellois qu'au néerlandais juridique !

3. Comme mentionné dans les observations générales, il n'y a pas lieu de créer de notions nouvelles qui font double emploi avec des notions juridiques existantes : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, OIP, etc.

4. Par ailleurs, dans une entité, toutes les composantes sont de même nature. Il serait dès lors déjà plus approprié de parler d'entité administrative régionale ou de services administratifs régionaux qui seraient définis dans le champ d'application de l'ordonnance, même s'ils n'étaient pas nominativement cités.

5. L'article 2, 2°, du projet est d'autant plus inutile que la définition donnée se réfère à une disposition (l'article 85) renvoyée pratiquement à la fin du texte. Tout cela fait double emploi. Pourquoi ne pas rédiger le champ d'application de manière simple et efficace, quitte à énumérer des organismes ou à expliciter certaines notions dans l'exposé des motifs (comme c'est également le cas dans la version actuelle du projet).

6. Le vocable « entité comptable » n'est pas plus heureux car il ne s'agit pas de créer une comptabilité unique pour l'ensemble des services ou organismes qui font partie du champ d'application de l'ordonnance, mais bien de soumettre tous ces services ou organismes à des règles identiques.

7. Différentes notions définies dans l'article 2 le sont déjà dans d'autres dispositions (ex. crédit administratif à l'article 14 *in fine*) ou ne se rap-

Nr. 1 van mevrouw Jacqueline ROUSSEAU (F) en
de heer Didier GOSUIN (F)

Artikel 2

Dit artikel door de volgende bepaling te vervangen :

« *Deze ordonnantie is van toepassing op de volgende gewestelijke administratieve diensten :*

- 1) *het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;*
- 2) *de instellingen van openbaar nut bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;*
- 3) *de diensten en instellingen die al dan niet rechtspersoonlijkheid hebben maar onderscheiden van die van het Gewest en waarin het Gewest het overwicht heeft op het vlak van de financiering, het beheer, de werking of de samenstelling van de beslissingsorganen ervan. ».*

VERANTWOORDING

1. Het toepassingsveld van de ordonnantie moet precies worden bepaald. Als men nieuwe begrippen invoert, moeten die precies zijn en de gebruikte woordenschat moet in principe de gebruikelijke juridische betekenissen hebben. Het woord « entiteit » is slecht gekozen omdat het betrekking heeft op een exhaustief geheel van componenten. Zo werd er ten tijde van de fusie van de gemeenten gesproken over « gemeentelijke entiteit » waarvan elke component een gemeente was vóór de uitvoering van de fusie. In dit geval, worden de componenten niet vermeld, maar gedefinieerd aan de hand van andere abstracte begrippen.

2. Bovendien is het woord « entiteit » meer Brussels dialect dan juridisch Nederlands !

3. Zoals vermeld in de algemene beschouwingen, moeten er geen nieuwe begrippen ingevoerd worden die een overlapping vormen met bestaande juridische begrippen: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ION, enzovoort.

4. In een entiteit zijn alle componenten overigens van dezelfde aard. Het zou dan ook beter zijn te spreken over gewestelijke administratieve entiteit of gewestelijke administratieve diensten die gedefinieerd zouden worden binnen het toepassingsgebied van de ordonnantie, ook al zouden ze niet bij naam vermeld worden.

5. Artikel 2, 2° van het ontwerp is des te nuttelozer daar de definitie verwijst naar een bepaling (artikel 85 !) die bijna op het einde van de tekst staat ! Dat is allemaal overbodig ! Waarom het toepassingsgebied niet eenvoudig en efficiënt houden en, indien nodig, in de memorie van toelichting (zoals ook het geval is in de huidige versie van het ontwerp) instellingen opsommen of begrippen nader bepalen.

6. Het begrip « boekhoudkundige entiteit » is al niet beter gekozen want het is niet de bedoeling om één enkele boekhouding in te voeren voor alle diensten en instellingen die in het toepassingsgebied van de ordonnantie vallen. Al die diensten en instellingen worden wel aan dezelfde regels onderworpen.

7. Verschillende begrippen gedefinieerd in artikel 2 worden reeds in andere bepalingen gedefinieerd (bijv. administratief krediet, aan het slot

portent qu'à quelques dispositions spécifiques du projet (et partant ne sont pas reprises de manière systématique dans une partie significative du projet) comme par exemple les dons, subventions, prix. Enfin, il n'y a pas lieu de redéfinir ce qui est compris et reconnu par tous, par exemple des obligations récurrentes. S'il fallait néanmoins rappeler ce concept, on pourrait écrire plus opportunément qu'il s'agit de dépenses susceptibles de se produire de manière permanente ou régulière ou en tous les cas sur plus qu'un exercice et dont l'imputation totale à un seul exercice représenterait une charge sans lien économique avec celui-ci.

Pourquoi ne pas également se référer à la définition de la subvention reprise à l'article 2 de la loi du 14 novembre 1983 sur le contrôle des subventions ? Le recours à la technique d'utilisation d'une disposition reprenant en tête de texte législatif certaines définitions ne se justifie que par le souci d'éviter de les expliciter systématiquement lorsqu'elles apparaissent ultérieurement dans plusieurs articles.

8. Enfin, les termes utilisés dans la définition d'un concept ne peuvent pas être utilisés dans un sens dénaturé. Ainsi, une mission ne peut pas consister un programme concourant à une politique publique définie. L'expression « *openbaar beleid* » sera aussi avantagement remplacée par « *bestuursbeleid* ».

N° 2 de Mme Jacqueline ROUSSEAUX (F) et
M. Didier GOSUIN (F)

Article 22

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« *L'exposé général du premier projet d'ordonnance contenant le budget, déposé après l'entrée en fonction du Gouvernement, contient également un plan pluriannuel comportant une estimation des moyens budgétaires nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par l'accord du Gouvernement.* ».

JUSTIFICATION

L'estimation pluriannuelle contient une estimation de moyens budgétaires nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par l'accord de Gouvernement.

L'article 22 fait appel à des notions floues sans contenu juridique spécifique et contient un nombre important de tautologies. En effet :

- 1) que signifient les notions d' « objectifs budgétaires » et d' « axes fondamentaux de la politique » ?
- 2) quel doit être le contenu réel d'une note d'orientation politique ?
- 3) il est inutile de préciser que le Gouvernement prend la mesure d'exécution du budget;
- 4) d'un point de vue technique, il ne s'agit pas d'un budget pluriannuel, le budget étant un acte législatif annuel; on vise plutôt ici un plan pluriannuel contenant une estimation des moyens budgétaires destinés à traduire en chiffres les énonciations de l'exposé général;
- 5) en outre, dire qu'un budget pluriannuel est une perspective ou qu'un budget pluriannuel offre une perspective budgétaire pluriannuelle est une tautologie ...

van artikel 14) of hebben slechts betrekking op enkele specifieke bepalingen van het ontwerp (en komen dan ook niet systematisch terug in een belangrijk deel van het ontwerp), zoals de giften, subsidies en de prijzen. Men moet niet opnieuw definiëren wat iedereen begrijpt en aanvaardt, zoals de recurrenente verplichtingen ! Als men dan toch dat begrip opnieuw in herinnering wil brengen, zou men beter schrijven dat het gaat over uitgaven die voortdurend of regelmatig terugkeren – in ieder geval over meer dan een begrotingsjaar – en waarvan de volledige inschrijving op een enkel begrotingsjaar een last zou betekenen die er geen economische verband mee houdt.

Waarom ook niet verwijzen naar de definitie van de subsidie in artikel 2 van de wet van 14 november 1983 betreffende de controle op de subsidies ? Het gebruik van een bepaling die vooraan in de wettekst bepaalde definities overneemt, kan enkel verantwoord worden als men wil voorkomen dat die systematisch uitgelegd moeten worden in de volgende artikelen !

8. De woorden die bij het definiëren van een begrip gebruikt worden, mogen niet in een andere betekenis gebruikt worden. Zo mag een opdracht niet bestaan uit een programma dat bijdraagt tot een welbepaald overheidsbeleid! Het begrip « *openbaar beleid* » wordt ook beter vervangen door « *bestuursbeleid* ».

Nr. 2 van mevrouw Jacqueline ROUSSEAUX (F) en
de heer Didier GOSUIN (F)

Artikel 22

Dit artikel door de volgende bepaling te vervangen :

« *De algemene toelichting bij het eerste ontwerp van ordonnantie houdende de begroting, ingediend na het aantreden van de regering, bevat eveneens een meerjarenplan met een raming van de begrotingsmiddelen die nodig zijn om de in het regeerakkoord vastgestelde doelstellingen te halen.* ».

VERANTWOORDING

Het meerjarenplan bevat een raming van de begrotingsmiddelen die nodig zijn om de in het regeerakkoord vastgestelde doelstellingen te bereiken.

In artikel 22, worden vage begrippen zonder welomschreven juridische inhoud gebruikt. Tevens bevat het een groot aantal tautologieën.

- 1) wat betekenen de begrippen « begrotingsdoelstellingen » en « fundamentele politieke krijtlijnen » ?
- 2) wat moet de echte inhoud van een beleidsnota zijn ?
- 3) het heeft geen zin te preciseren dat de regering de maatregelen tot uitvoering van de begroting neemt !
- 4) technisch gezien, gaat het niet over een meerjarenbegroting, aangezien de begroting een wetgevende handeling is die jaarlijks gesteld wordt. Het gaat hier veeleer over een meerjarenplan dat een raming bevat van de begrotingsmiddelen die dienen om wat in de memorie van toelichting staat, in cijfers te vertalen;
- 5) bovendien is de vermelding dat een meerjarenbegroting een perspectief is of dat een meerjarenbegroting een meerjarig budgettair perspectief biedt, een tautologie ...

Par essence, un budget pluriannuel ne pourrait consister en autre chose qu'en une estimation d'une évolution budgétaire pour chaque exercice de la législature. Il serait préférable de se référer aux différents objectifs fixés dans l'accord de Gouvernement;

- 6) enfin, dans un souci de simplification administrative il convient de limiter le nombre de documents, surtout ceux dont l'intérêt n'apparaît pas à première vue.

N° 3 de Mme Jacqueline ROUSSEAU (F) et
M. Didier GOSUIN (F)

Article 60

Modifier cet article comme suit :

1° remplacer les mots « de l'entité régionale » par les mots « des services administratifs régionaux »;

2° à l'alinéa 2, insérer le mot « la légalité, » entre le mot « sur » et les mots « la régularité ».

JUSTIFICATION

La Cour des comptes exerce un contrôle de légalité en vertu de l'article 10, § 2, alinéa 3 de la loi du 16 mai 2003. La Région n'est pas compétente pour réduire les compétences de la Cour des comptes. On peut se demander aussi si la Cour des comptes peut se voir imposer par la Région un contrôle de la sincérité et de fidélité du compte général. En outre, dans la pratique, la Cour applique déjà ces principes.

N° 4 de Mme Jacqueline ROUSSEAU (F) et
M. Didier GOSUIN (F)

Article 78

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« Le contrôle de gestion vise à vérifier l'adéquation des mesures et moyens mis en œuvre à la réalisation des objectifs fixés par le Gouvernement. Celui-ci désigne les organes compétents à cet effet et détermine les procédures et modalités de l'exercice de ce contrôle . ».

JUSTIFICATION

Le contrôle de gestion visé ici, est un contrôle de nature plus politique que technique puisqu'il comporte une part d'appréciation de la qualité des opérations et des mesures mises en œuvre par une autorité administrative. On peut supposer qu'il ne puisse être confié qu'à une autorité ou à un service externe dans la mesure où un organe interne pourrait apparaître comme étant à la fois juge et partie.

Een meerjarenbegroting is per definitie niets anders dan een raming van de budgettaire evolutie van elk jaar van de zittingsperiode. Het zou beter zijn om te refereren aan de verschillende doelstellingen die in het regeerakkoord zijn vastgesteld.

- 6) ten slotte dient, in het kader van de administratieve vereenvoudiging het aantal documenten, vooral die welke op het eerste gezicht geen nut hebben, beperkt te worden.

Nr. 3 van mevrouw Jacqueline ROUSSEAU (F) en
de heer Didier GOSUIN (F)

Artikel 60

In dit artikel, de volgende wijzigingen aan te brengen :

1° het woord « entiteit » vervangen door de woorden « administratieve diensten ».

2° in het tweede lid, de woorden « de wettigheid, » invoegen tussen het woord « over » en de woorden « de regelmatigheid ».

VERANTWOORDING

Het Rekenhof oefent een wettigheidscontrole uit krachtens artikel 10, § 2, derde lid van de wet van 16 mei 2003. Het Gewest is niet bevoegd om de bevoegdheden van het Rekenhof te verminderen. Men kan zich ook afvragen of aan het Rekenhof door het Gewest een waarachtigheids- of betrouwbaarheidscontrole kan worden opgelegd voor de algemene rekening. Bovendien past het Rekenhof die beginselen in de praktijk reeds toe.

Nr. 4 van mevrouw Jacqueline ROUSSEAU (F) en
de heer Didier GOSUIN (F)

Artikel 78

Dit artikel door de volgende bepaling te vervangen :

« De beheerscontrole strekt ertoe na te gaan of de genomen maatregelen en aangewende middelen volstaan om de door de regering vastgestelde doelstellingen te bereiken. De regering wijst de daartoe bevoegde organen aan en stelt de procedures en regels voor de uitoefening van die controle vast. ».

VERANTWOORDING

De hier bedoelde beheerscontrole is veeleer een beleidsgerichte dan technische controle, aangezien ook de kwaliteit van de verrichtingen en de maatregelen van een administratieve overheid beoordeeld wordt. Men kan ervan uitgaan dat alleen een externe overheid of dienst daarmee kan worden belast, in zoverre een intern orgaan rechter in eigen zaak zou kunnen zijn.

Le projet ne comporte aucune précision à cet égard, ce qui rend la disposition difficilement applicable, dans la mesure où l'habilitation du Gouvernement ne porte que sur la seule fixation des modalités d'application.

Sur le plan formel, il paraît peu adéquat d'affirmer que le contrôle de gestion consiste à quantifier et à mesurer les objectifs puisque, par essence, le contrôle de gestion intervient *a posteriori* et a pour raison essentielle de vérifier comment les moyens et mesures mis en œuvre pour réaliser les objectifs ont été utilisés.

Les objectifs qui résultent de l'accord du Gouvernement ou d'accords ultérieurs au sein de ce Gouvernement font nécessairement l'objet d'une implémentation qui suppose une évaluation des mesures concrètes à prendre et des moyens à mettre en œuvre. À l'article 2 de ce projet, cette implémentation est traduite par les vocables de « missions », « programme » et « activités ». Ne s'agit-il pas, en effet, ici d'examiner si les activités correspondent adéquatement aux objectifs poursuivis ? En d'autres termes, le contrôle de gestion s'applique aux processus de gestion qui contiennent pour leur part l'évaluation des moyens ainsi que les mesures destinées à atteindre les objectifs. L'article 78 confond, dans sa rédaction actuelle, le contrôle et le processus en matière de gestion.

L'alinéa 3 ne comporte aucune disposition contraignante et devrait plutôt être intégré dans les modalités à fixer par le Gouvernement.

Jacqueline ROUSSEAUX (F)
Didier GOSUIN (F)

Het ontwerp bevat hierover geen enkele verduidelijking. Daardoor kan de bepaling moeilijk toegepast worden omdat de regering er alleen toe gemachtigd is de toepassingsregels vast te stellen.

Formeel gezien, lijkt het niet gepast om te beweren dat de beheerscontrole erin bestaat de doelstellingen te kwantificeren en te meten, aangezien de beheerscontrole per definitie *a posteriori* gehouden wordt en er voornamelijk toe strekt na te gaan hoe de middelen en maatregelen die bestemd zijn om de doelstellingen te bereiken, gebruikt of uitgevoerd werden.

De doelstellingen die uit het regeerakkoord of uit latere akkoorden van de regering voortvloeien, moeten noodzakelijkerwijze geïmplementeerd worden. Dat veronderstelt een evaluatie van de te nemen concrete maatregelen en van de uit te trekken middelen. In artikel 2 van het ontwerp wordt die implementatie vertaald in woorden zoals « opdracht », « programma » en « activiteit ». Is het hier niet de bedoeling om na te gaan of de activiteiten ertoe strekken de doelstellingen te bereiken ? Met andere woorden, de beheerscontrole is van toepassing op de beheersprocessen die op hun beurt de evaluatie omvatten van de middelen en de maatregelen die bestemd zijn om de doelstellingen te bereiken. In zijn huidige redactie verwacht artikel 78 de controle en de beheersprocessen.

Het derde lid bevat geen enkele dwingende bepaling en zou veeleer geïntegreerd moeten worden in de regels die de regering moet vaststellen.

