

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 oktober 1997 door de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad "houdende uitvoering van artikel 24 van het besluit van het Verenigd College van 26 oktober 1995 houdende algemeen reglement op de comptabiliteit van de O.C.M.W.'s", heeft op 18 november 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni compétents pour la politique d'aide aux personnes, le 22 octobre 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale "portant exécution de l'article 24 de l'arrêté du Collège réuni du 26 octobre 1995 arrêtant le règlement général de la comptabilité des C.P.A.S.", a donné le 18 novembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 87, eerste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat het Verenigd College de begrotings-, de financiële en boekhoudkundige voorschriften vaststelt van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : O.C.M.W.'s) van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Ter uitvoering van die bepaling is het besluit van het Verenigd College van 26 oktober 1995 genomen, houdende algemeen reglement op de comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 24 van dat besluit bepaalt dat het Verenigd College de voorschriften betreffende het houden van de analytische boekhouding vaststelt.

Ter uitvoering van de genoemde bepaling van het algemeen reglement heeft het Verenigd College op 7 november 1996 een besluit genomen, houdende conceptuele analyse van de nieuwe comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Volgens punt 3.1.1.6.1 van de conceptuele analyse, gevoegd als bijlage bij het genoemde besluit, is de analytische beheersboekhouding opgebouwd in drie niveaus, "waarvan het eerste verplicht is".

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het "eerste niveau van de analytische comptabiliteit" verplicht te maken voor vier activiteitensectoren

.../...

(subfuncties van een O.C.M.W.), met name de instelling voor gehandicapten, het rust- en verzorgingstehuis, het tehuis voor kinderen en jongeren, en het opvangtehuis.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, wordt de conceptuele analyse van de nieuwe comptabiliteit van de O.C.M.W.'s thans geregeld in het besluit van het Verenigd College van 7 november 1996. Het verdient aanbeveling om alle voorschriften i.v.m. de conceptuele analyse in één besluit op te nemen, en ze m.a.w. niet te verspreiden over verscheidene autonome besluiten.

De bepalingen van de artikelen 1 en 2 van het voor advies voorgelegde ontwerp zouden dan ook beter omgevormd worden tot bepalingen die wijzigingen aanbrengen in het besluit van 7 november 1996.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Indien ingegaan wordt op de suggestie om de artikelen 1 en 2 te redigeren als wijzigende bepalingen, moet het opschrift vervangen worden als volgt :

"Besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie houdende wijziging van het besluit van

.../...

het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschaps-commissie van 7 november 1996 houdende conceptuele analyse van de nieuwe comptabiliteit van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

Aanhef

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef schrijve men "openbare centra voor maatschappelijk welzijn" in plaats van "centra voor maatschappelijk welzijn".

2. In het derde lid dient het besluit van 7 november 1996 met zijn correct opschrift vermeld te worden.

3. Het vierde tot het zesde lid van de aanhef dienen te worden vervangen door de volgende twee leden :

"Gelet op de beslissing van het Verenigd College van 9 oktober 1997 over de adviesaanvraag binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 18 november 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 1

Volgens dit artikel wordt het eerste niveau van de analytische comptabiliteit "verplicht" (lees : "verplichtend gemaakt") voor een aantal met name genoemde activiteitensectoren.

Punt 3.1.1.6.1 van de bijlage bij het besluit van 7 november 1996 bepaalt evenwel dat het eerste niveau "verplicht is". Dit woordgebruik suggereert dat het eerste niveau reeds voor alle activiteitensectoren of subfuncties geldt.

Er lijkt derhalve een tegenstrijdigheid te bestaan tussen artikel 1 van het ontwerp en punt 3.1.1.6.1 van de genoemde bijlage. Die tegenstrijdigheid moet weggewerkt worden, hetgeen zou kunnen gebeuren door punt 3.1.1.6.1 te wijzigen. Er is aldus een bijkomende reden om artikel 1 op te vatten als een wijzigende bepaling.

Artikel 2

Volgens dit artikel worden de "analytische jaarrekeningen" van de in artikel 1 vermelde activiteitensectoren aan het toezicht onderworpen, voorzien (lees : "bedoeld") in artikel 89 van de organieke wet van 8 juli 1976.

.../...

Artikel 89 van de organieke wet voorziet in een toezicht op de rekening van het O.C.M.W. Het voorziet niet in een afzonderlijk toezicht op de rekeningen van de onderscheiden subfuncties, en machtigt het Verenigd College ook niet om in een dergelijk toezicht te voorzien. Er lijkt evenmin een andere bepaling te zijn die een rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp zou kunnen bieden.

Met toepassing van artikel 87 van de organieke wet zou het Verenigd College wel kunnen bepalen dat de jaarrekeningen van de subfuncties van een O.C.M.W. deel uitmaken van de rekening van het O.C.M.W. zelf. Op die manier zouden de jaarrekeningen van de subfuncties onrechtstreeks onder de toepassing van artikel 89 vallen.

Gelet op het voorgaande, dient artikel 2 van het ontwerp anders geredigeerd te worden. De Raad van State vraagt zich af of in de herwerkte tekst niet bepaald zou kunnen worden dat voor de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde activiteitensectoren een "analytische jaarrekening" opgesteld moet worden (1), en of in die tekst niet uiteengezet zou kunnen worden welke de verhouding is tussen de jaarrekeningen van die activiteitensectoren en de rekening van het O.C.M.W. Mocht het voorgaande reeds op voldoende duidelijke wijze volgen uit de voorschriften vervat in de bijlage bij het besluit van 7 november 1996, dan is er

(1) Indien nodig, zou gepreciseerd moeten worden wat onder het begrip "analytische jaarrekening" verstaan moet worden. Die term lijkt als zodanig gebruikt te worden, noch in het besluit van 26 oktober 1995, noch in de bijlage bij het besluit van 7 november 1996.

uiteraard geen aanleiding om dit andermaal te bepalen; in dat geval dient artikel 2, gelet op de beperkte rechtsgrond waarop gesteund kan worden, eenvoudig uit het ontwerp weggelaten te worden.

Artikel 3

Om wetgevingstechnische redenen dient dit artikel als laatste te komen.

Artikel 4

De terugwerkende kracht die aan het ontworpen besluit verleend wordt, is slechts aanvaardbaar in zoverre hierdoor geen onevenredig zware lasten opgelegd worden aan de O.C.M.W.'s. De Raad van State beschikt niet over de nodige gegevens om zich hierover uit te spreken.

PORTEE DU PROJET

L'article 87, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dispose que le Collège réuni fixe les règles budgétaires, financières et comptables des centres publics d'aide sociale (ci-après : C.P.A.S.) de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

C'est en exécution de cette disposition qu'a été pris l'arrêté du Collège réuni du 26 octobre 1995 portant règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale. L'article 24 de cet arrêté porte que le Collège réuni arrête les règles relatives à la tenue de la comptabilité analytique.

C'est en exécution de la disposition précitée du règlement général que le Collège réuni a pris, le 7 novembre 1996, un arrêté portant analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon le point 3.1.1.6.1 de l'analyse conceptuelle, jointe en annexe à l'arrêté précité, la comptabilité analytique et de gestion s'établit sur trois niveaux, "dont le premier est obligatoire".

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de rendre obligatoire le "premier niveau de la comptabilité analytique" pour quatre secteurs d'activités (sous-fonctions d'un C.P.A.S.), à savoir les institutions pour handicapés, les maisons de repos et de soins, les établissements pour enfants et jeunes gens, et les maisons d'accueil.

.../...

OBSERVATION GENERALE

Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, l'analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des C.P.A.S. est réglée, à présent, par l'arrêté du Collège réuni du 7 novembre 1996. Il est recommandé de faire figurer toutes les règles relatives à l'analyse conceptuelle dans un seul arrêté et, en d'autres mots, de ne pas les disséminer dans divers arrêtés autonomes.

Il serait préférable, dès lors, de transformer les dispositions des articles 1er et 2 du projet soumis pour avis en des dispositions qui modifieraient l'arrêté du 7 novembre 1996.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Si la suggestion consistant à rédiger les articles 1er et 2 comme des dispositions modificatives est retenue, il faudra remplacer l'intitulé par le texte suivant :

"Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 7 novembre 1996 portant analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale".

.../...

Préambule

1. Dans le texte néerlandais du premier alinéa du préambule, il y aurait lieu d'écrire "openbare centra voor maatschappelijk welzijn" au lieu de "centra voor maatschappelijk welzijn".

2. Au troisième alinéa, il faudrait mentionner l'arrêté du 7 novembre 1996 avec son intitulé exact.

3. Il conviendrait de remplacer les quatrième à sixième alinéas du préambule par les deux alinéas suivants :

"Vu la décision du Collège réuni du 9 octobre 1997 sur la demande d'avis dans un délai d'un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 18 novembre 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1º, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

Selon cet article, le premier niveau de la comptabilité analytique est "rendu obligatoire" pour un certain nombre de secteurs d'activités désignés nommément.

.../...

Le point 3.1.1.6.1 de l'annexe de l'arrêté du 7 novembre 1996 prévoit toutefois que le premier niveau est "obligatoire". Cette formulation suggère que le premier niveau s'applique déjà à l'ensemble des secteurs d'activités ou sous-fonctions.

Il paraît dès lors y avoir une contradiction entre l'article 1er du projet et le point 3.1.1.6.1 de l'annexe précitée. Il faut éliminer cette contradiction et cela se pourrait en modifiant le point 3.1.1.6.1. Une raison de plus, donc, pour concevoir l'article 1er comme une disposition modificative.

Article 2

Selon cet article, les "comptes analytiques annuels" des secteurs d'activités repris (lire : mentionnés) à l'article 1er sont soumis à la tutelle prévue par l'article 89 de la loi organique du 8 juillet 1976.

L'article 89 de la loi organique prévoit une tutelle sur les comptes du C.P.A.S. Il n'organise pas une tutelle distincte sur les comptes des diverses sous-fonctions, et n'autorise pas davantage le Collège réuni à prévoir une pareille tutelle. Il ne paraît pas plus exister d'autre disposition susceptible de fournir un fondement légal à l'article 2 du projet.

En application de l'article 87 de la loi organique, le Collège réuni pourrait arrêter cependant que les comptes

.../...

annuels des sous-fonctions d'un C.P.A.S. font partie des comptes du C.P.A.S. même. De cette manière, les comptes annuels des sous-fonctions seraient indirectement soumis à l'application de l'article 89.

Eu égard à ce qui précède, l'article 2 du projet doit être rédigé autrement. Le Conseil d'Etat se demande si le texte remanié ne pourrait prévoir qu'en ce qui concerne les secteurs d'activités visés à l'article 1er du projet, il faut établir un "compte analytique annuel" (1), et si ce texte ne pourrait expliciter la relation qui existe entre les comptes annuels de ces secteurs d'activités et les comptes du C.P.A.S. Dans l'hypothèse où ce qui précède pourrait déjà résulter de manière suffisamment claire des règles énoncées dans l'annexe de l'arrêté du 7 novembre 1996, il ne se justifierait pas, de toute évidence, de le formuler une nouvelle fois; dans ce cas, il faudrait simplement omettre l'article 2 du projet, compte tenu du fondement légal limité sur lequel il peut s'appuyer.

Article 3

Pour des motifs de technique législative, cet article doit figurer en dernier lieu.

(1) S'il y a lieu, il faudrait préciser ce qu'il convient d'entendre par la notion de "compte analytique annuel". Cette expression ne paraît être employée comme telle ni dans l'arrêté du 26 octobre 1995, ni dans l'annexe de l'arrêté du 7 novembre 1996.

Article 4

L'effet rétroactif conféré à l'arrêté en projet n'est admissible que dans la mesure où il n'entraîne pas de charges démesurément lourdes pour les C.P.A.S. Le Conseil d'Etat ne dispose pas des éléments nécessaires pour se prononcer à cet égard.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER