

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 februari 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid", heeft op 26 augustus 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 2 février 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale", a donné le 26 août 1999 l'avis suivant :

RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bevat een aantal regels in verband met de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

De rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt blijkens het eerste en het tweede lid van de aanhef gezocht in, enerzijds, artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en, anderzijds, in het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, bij toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997.

2. Krachtens artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 kan de Koning, teneinde de efficiëntie en de doelmatige werking van de openbare instellingen van sociale zekerheid te optimaliseren, bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, een nieuw werkkader voor die instellingen uitwerken binnen het raam van de in het artikel opgesomde doelstellingen. Artikel 51, § 1, eerste lid, van die wet bepaalt dat die opdracht aan de Koning verstrijkt op 30 april 1997. Artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 kan derhalve onmogelijk rechtsgrond bieden aan het om advies voorgelegde ontwerpbesluit.

.../...

3. Een aantal bepalingen van het ontwerpbesluit kunnen daarentegen wel rechtsgrond vinden in de bepalingen, vervat in hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 3 april 1997, die bevoegdheden toewijzen aan de Koning.

In tegenstelling tot artikel 7 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, dat de Koning op een algemene wijze machtigt om nadere regels uit te werken in verband met de begrotingen, de rekeningen en de boekhouding van de in die wet bedoelde openbare instellingen, betreffen de bevoegdheidstoewijzingen aan de Koning vervat in hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 3 april 1997 slechts specifieke aangelegenheden in verband met die punten. Een aantal bepalingen uit het ontwerpbesluit zijn dan ook niet uitgewerkt op grond van een uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning aan de Koning. Zij kunnen evenwel worden gesteund op artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Al kan de Koning bij het uitoefenen van die bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet verruimen noch beperken, toch komt het Hem op grond van het voornoemde grondwetsartikel toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft (1).

(1) Cass., 18 november 1924, Pas, 1925, I, 25.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 11, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 maakt onderscheid tussen, enerzijds, de opdrachtenbegroting, die slaat op de ontvangsten en de uitgaven die betrekking hebben op de wettelijke opdracht van de instelling en, anderzijds, de beheersbegroting, die slaat op de ontvangsten en de uitgaven die betrekking hebben op het beheer van de instelling.

Dit fundamentele onderscheid wordt in het ontwerp onvoldoende gemaakt. De artikelen 1 en 8 tot 10 betreffen de beheersbegroting, terwijl de artikelen 11 en 12 de opdrachtenbegroting betreffen, maar dit komt onvoldoende duidelijk tot uiting. Voor wat betreft de artikelen 2 tot 7 is onduidelijk of ze enkel de beheersbegroting, dan wel beide begrotingen betreffen. Deze dubbelzinnigheid moet worden rechtgezet.

Het verdient aanbeveling om het onderscheid tussen de opdrachtenbegroting en de beheersbegroting beter tot uiting te laten komen door twee afzonderlijke hoofdstukken te wijden aan de twee soorten begroting of door in een hoofdstuk met algemene bepalingen en in twee hoofdstukken met bijzondere bepalingen voor de twee soorten begrotingen te voorzien.

.../...

2. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat de hoofdstukken II en III van het koninklijk besluit van 5 augustus 1986 houdende algemeen reglement op de begroting en de boekhouding van de instellingen van openbaar nut behorend tot categorie D, beoogd bij de wet van 16 maart 1954, van toepassing blijven op de opdrachtenbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Hetzelfde geldt krachtens artikel 12 van het ontwerp voor hoofdstuk IV van dat besluit.

Aldus beogen de stellers van het ontwerp de thans geldende regeling te behouden voor wat betreft de opdrachtenbegroting en de rekeningen.

Deze werkwijze is voor kritiek vatbaar. De wetgever heeft in artikel 47, eerste lid, 2°, a), van de wet van 26 juli 1996 een herziening van de regels en procedures inzake de begrotingen en rekeningen in het vooruitzicht gesteld, wat is geconcretiseerd in hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 3 april 1997, dat door de wetgever bij de wet van 12 december 1997 werd bekrachtigd. Weliswaar zijn een aantal bepalingen van dat besluit geïnspireerd op de bestaande regeling, vervat in de wet van 16 maart 1954 en in het koninklijk besluit van 5 augustus 1986, maar zulks neemt niet weg dat er tussen de beide regelingen een aantal verschilpunten bestaan. Het is derhalve aangewezen om in het ontwerpbesluit het koninklijk besluit van 5 augustus 1986, voor wat de openbare instellingen van sociale zekerheid betreft, in zijn geheel te vervangen, waarbij rekening dient te worden gehouden met de onderlinge samenhang tussen de te ontwerpen bepalingen betreffende de opdrachtenbegroting en de rekeningen, en de huidige bepalingen van het ontwerpbesluit.

.../...

3. In het ontwerp wordt melding gemaakt van een hoofdstuk II en van een hoofdstuk IV, maar niet van een hoofdstuk III. Wellicht ligt het in de bedoeling dat de artikelen 5 tot 10, die handelen over de rekeningen, dat hoofdstuk III vormen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, vulle men het tweede lid van de aanhef aan met een verwijzing naar de artikelen 11 tot 18 van het in dat lid vermelde koninklijk besluit van 3 april 1997 - dat overigens met zijn volledig opschrift moet worden vermeld - en voege men een nieuw lid aan de aanhef toe waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

2. Aangezien de Raad van State om advies werd gevraagd met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervange men het derde lid van de aanhef door de twee volgende leden :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad van 29 januari 1999 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

.../...

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 26 augustus 1999, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

3. Men schrappe in de voordrachtformule de vermelding van het overleg in de Ministerraad.

Artikel 1

De laatste zin van artikel 1 heeft geen eigen normatieve inhoud en wordt derhalve beter weggelaten.

Artikel 2

1. De gemachtigde ambtenaar verklaarde aan de auditeur-verslaggever dat met het begrip "de verworven rechten" prestaties worden bedoeld waarop bepaalde personen al recht hebben, maar die pas in de loop van het volgende jaar moeten worden uitbetaald.

Duidelijkheidshalve zou zulks in de tekst zelf van artikel 2 kunnen worden gespecificeerd.

2. Men vervange in de Nederlandse tekst de woorden "waarvan sprake" door "als bedoeld".

.../...

Artikel 4

1. Het begin van een nieuw lid moet worden aangegeven door het inspringen van de eerste regel.

2. Men schrijve in de Nederlandse tekst van de vierde zin van artikel 4, tweede lid, "personeelsleden aangewezen door het Beheerscomité" in plaats van "personeelsleden aangeduid door het Beheerscomité".

Artikel 6

1. Men schrijve in artikel 6, eerste lid, "als bedoeld in artikel 4" in plaats van "waarvan sprake in art. 4".

2. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 6, tweede lid, "eensluidend advies" in plaats van "conform advies".

Artikel 7

De toetsing waarvan sprake in deze bepaling gebeurt intern, door de betrokken instelling, op advies van een revisor. Dit kan beter worden verduidelijkt.

.../...

Artikel 9

Men schrijve "bedoeld in artikel 8" in plaats van "bedoeld in art. 8".

Artikelen 11 en 12

Onverminderd de opmerking sub 2 van het onderdeel "algemene opmerkingen" van dit advies, dient te worden opgemerkt dat de artikelen 11 en 12 van het ontwerp geen overgangsbepalingen zijn aangezien die artikelen geen bepalingen zijn die de overgang van een oude naar een nieuwe regeling tot voorwerp hebben, maar wel bepalingen die, zoals de overige bepalingen van het ontwerp, voor een onbepaalde periode gelden. Het opschrift van hoofdstuk IV waaronder de voornoemde artikelen zijn ingedeeld, dient dus in ieder geval te worden gewijzigd.

FONDEMENT LEGAL

1. L'arrêté en projet soumis pour avis comporte un certain nombre de règles relatives au budget, à la comptabilité et aux comptes des institutions publiques de sécurité sociale.

Selon les premier et deuxième alinéas du préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement légal, d'une part, à l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et, d'autre part, dans l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997.

2. En vertu de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996, afin d'optimiser l'efficacité des organismes publics de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, élaborer un nouveau cadre fonctionnel pour ces organismes dans les limites des objectifs énumérés dans l'article. L'article 51, § 1er, alinéa 1er, de cette loi dispose que cette habilitation conférée au Roi expire le 30 avril 1997. Par conséquent, l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 ne peut en aucune façon procurer de fondement légal au projet d'arrêté soumis pour avis.

.../...

3. En revanche, un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet peuvent effectivement trouver un fondement légal dans les dispositions contenues au chapitre V de l'arrêté royal du 3 avril 1997, qui confèrent des pouvoirs au Roi.

Contrairement à l'article 7 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui habilite, d'une manière générale, le Roi à arrêter des modalités relatives aux budgets, aux comptes et à la comptabilité des institutions publiques visées par cette loi, les attributions de pouvoir au Roi contenues au chapitre V de l'arrêté royal du 3 avril 1997 ne concernent que des matières spécifiques relatives à ces points. Un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet n'ont dès lors pas été élaborées sur la base d'une attribution formelle de compétence au Roi. Elles peuvent toutefois se fonder sur l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois. Si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il Lui appartient néanmoins, en vertu de l'article constitutionnel précité, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit (1).

(1) Cass., 18 novembre 1924, Pas, 1925, I, 25.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 11, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 opère une distinction entre, d'une part, le budget des missions, qui concerne les recettes et les dépenses relatives à la mission légale de l'institution et, d'autre part, le budget de gestion, qui porte sur les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution.

Cette distinction fondamentale est trop peu marquée dans le projet. Les articles 1er et 8 à 10 concernent le budget de gestion tandis que les articles 11 et 12 ont trait au budget des missions, mais cela n'apparaît pas suffisamment. En ce qui concerne les articles 2 à 7, on n'aperçoit pas clairement s'ils concernent seulement le budget de gestion ou les deux budgets. Il y a lieu de lever cette ambiguïté.

Il est recommandé de mieux faire ressortir la distinction entre le budget des missions et le budget de gestion en consacrant deux chapitres distincts aux deux types de budget ou en prévoyant un chapitre relatif aux dispositions générales et deux chapitres comportant des dispositions particulières relatives aux deux types de budget.

2. L'article 11 du projet dispose que les chapitres II et III de l'arrêté royal du 5 août 1986 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D visée par la

.../...

loi du 16 mars 1954, restent applicables au budget des missions des institutions publiques de sécurité sociale. Selon l'article 12 du projet, il en va de même du chapitre IV de cet arrêté.

Les auteurs du projet entendent ainsi maintenir le régime en vigueur actuellement en ce qui concerne le budget des missions et les comptes.

Cette façon de procéder est critiquable. Le législateur a prévu dans l'article 47, alinéa 1er, 2°, a), de la loi du 26 juillet 1996, une révision des règles et des procédures en matière de budgets et de comptes, laquelle a été concrétisée au chapitre V de l'arrêté royal du 3 avril 1997 que le législateur a confirmé par la loi du 12 décembre 1997. Si certaines dispositions de cet arrêté se sont inspirées de la réglementation existante, contenue dans la loi du 16 mars 1954 et dans l'arrêté royal du 5 août 1986, il n'en demeure pas moins que les deux régimes présentent certaines différences. Il est dès lors indiqué de remplacer intégralement, dans l'arrêté en projet, l'arrêté royal du 5 août 1986, en ce qui concerne les institutions publiques de sécurité sociale, tout en tenant compte de la corrélation entre les dispositions à envisager relatives au budget des missions et aux comptes, et les dispositions actuelles de l'arrêté en projet.

3. Le projet comporte un chapitre II et un chapitre IV, mais pas de chapitre III. L'intention est sans doute de ranger les articles 5 à 10, qui traitent des comptes, sous ce chapitre III.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Vu l'observation relative au fondement légal de l'arrêté en projet, on complétera le deuxième alinéa du préambule par une référence aux articles 11 à 18 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, qui est visé dans cet alinéa et dont il conviendrait, d'ailleurs, de mentionner l'intitulé complet, et on ajoutera au préambule un nouvel alinéa qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

2. L'avis du Conseil d'Etat ayant été demandé en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il conviendrait de remplacer le troisième alinéa du préambule par les deux alinéas suivants :

"Vu la délibération du Conseil des ministres le 29 janvier 1999 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 26 août 1999, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

3. Dans la formule de proposition, on supprimera la mention de la délibération en Conseil des ministres.

.../...

Article 1er

La dernière phrase de l'article 1er n'ayant pas de contenu normatif propre, il serait préférable de l'omettre.

Article 2

1. Le fonctionnaire délégué a déclaré à l'auditeur rapporteur qu'il faut entendre par la notion de "droits acquis" les prestations auxquelles certaines personnes ont déjà droit mais dont le paiement ne sera effectué que dans le courant de l'année suivante.

Pour plus de clarté, cette notion pourrait être spécifiée dans le texte même de l'article 2.

2. Dans le texte néerlandais, on remplacera les mots "waarvan sprake" par "als bedoeld".

Article 4

1. Il y a lieu d'indiquer le début d'un nouvel alinéa par un léger retrait sur l'alignement du texte.

2. Dans le texte néerlandais de la quatrième phrase de l'article 4, alinéa 2, on écrira "personeelsleden aangewezen door het Beheerscomité" au lieu de "personeelsleden aangeduid door het Beheerscomité".

.../...

Article 6

1. Il conviendrait d'écrire à l'article 6, alinéa 1er, "visés à l'article 4" au lieu de "visés à l'art. 4".

2. Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 2, on écrira "eensluidend advies" au lieu de "conform advies".

Article 7

Le récolement dont il est question dans cette disposition est effectué, par l'institution concernée, sur le plan interne et sur l'avis d'un réviseur. Il serait préférable de le préciser.

Article 9

Il conviendrait d'écrire "visé à l'article 8" au lieu de "visé à l'art. 8".

Articles 11 et 12

Sous réserve de l'observation faite au 2 de la partie "observations générales" du présent avis, il y a lieu de relever que les articles 11 et 12 du projet ne constituent pas des dispositions transitoires, étant donné que ces articles ne sont pas des dispositions qui ont pour objet le

.../...

passage d'un régime ancien à un régime nouveau, mais des dispositions qui, à l'instar des autres dispositions du projet, sont valables pour une période indéterminée. Il y a donc lieu, en tout cas, de modifier l'intitulé du chapitre IV sous lequel figurent les articles précités.

De kamer was samengesteld uit

de Heren R. STEVENS,
Messieurs

L. HELLIN,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

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. M. VAN DAMME, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

R. STEVENS