

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.002/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.002/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 februari 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juni 2001 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 12 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par Ministre des Affaires sociales, le 8 février 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociales 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 12 février 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat

"l'entrée en vigueur des premiers contrats d'administration conclus entre l'Etat et certains organismes parastataux de sécurité sociale ayant été fixée le 1er janvier 2002, les organismes concernés doivent être informés sans délai des nouvelles règles en matière budgétaire et comptable".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 22 juni 2001 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.

Een aantal van de ontworpen wijzigingen vindt rechtsgrond in een uitdrukkelijke delegatiebepaling van hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 3 april 1997. Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 4 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de vaststelling van de uiterste datum waarop de instellingen hun rekeningen moeten opstellen en dat rechtsgrond vindt in artikel 17, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april

.../...

1997. Dat is onder meer ook nog het geval voor artikel 5 van het ontwerp, inzake de mededeling van de rekeningen aan het Rekenhof, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 17, § 3, van het koninklijk besluit van 3 april 1997.

Een groot aantal artikelen van het ontwerp is evenwel niet gesteund op een uitdrukkelijke delegatiebepaling van het koninklijk besluit van 3 april 1997.

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.

Sommige bepalingen van het ontwerp zijn derhalve niet uitgewerkt op grond van een uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning aan de Koning.

Die bepalingen van het ontwerp 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⁾ Zie o.m. Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass., 27 februari 1990, Arr. Cass., 1989-1990, 848.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In de ontworpen bepaling onder artikel 1 van het ontwerp kan niet worden verwezen naar "de indeling van de begrotingsartikelen zoals vastgesteld in het genormaliseerd boekhoudplan van de openbare instellingen van sociale zekerheid", aangezien dergelijk boekhoudplan door de Koning dient te worden vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in artikel 16 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 en die vaststelling nog niet is gebeurd en trouwens, naar het zeggen van de gemachtigde van de regering, nog een tijd op zich zal laten wachten.

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat ondertussen aan de betrokken instellingen een omzendbrief is toegezonden waarin wordt verduidelijkt op welke wijze de uitsplitsing tussen de opdrachtenbegroting en de beheersbegroting dient te gebeuren.

Het staat aan de stellers van het ontwerp erover te oordelen in welke mate de essentiële bepalingen van de genoemde omzendbrief in het om advies voorgelegde ontwerp kunnen worden geïntegreerd ter vervanging van de verwijzing naar het nog bij koninklijk besluit vast te stellen genormaliseerd boekhoudplan, welke verwijzing in de huidige stand van de reglementering niet in het ontwerp kan worden behouden.

Artikel 6

Men redigere de ontworpen bepaling onder artikel 6 van het ontwerp in de Nederlandse tekst als volgt :

"In afwijking van het eerste lid worden, indien de datum van inwerking-treding van de bestuursovereenkomst op 1 januari valt, de bepalingen van dit besluit vanaf die datum van kracht".

Artikel 7

Blijkbaar gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de bepaling van inwerkingtreding van het ontworpen wijzigingsbesluit identiek dient te zijn aan die van artikel 14 van het koninklijk besluit van 22 juni 2001.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet evenwel niet de noodzaak om naar dergelijk parallellisme te streven en is van oordeel dat aan de ontworpen regeling zonder meer uitwerking kan worden gegeven met ingang van 1 januari 2002.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, le caractère urgent de la demande d'avis est motivé par la circonstance que

"l'entrée en vigueur des premiers contrats d'administration conclus entre l'Etat et certains organismes parastataux de sécurité sociale ayant été fixée le 1^{er} janvier 2002, les organismes concernés doivent être informés sans délai des nouvelles règles en matière budgétaire et comptable".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend apporter différentes modifications à l'arrêté royal du 22 juin 2001 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.

Certaines des modifications en projet trouvent leur fondement légal dans une délégation explicite inscrite dans le chapitre V de l'arrêté royal du 3 avril 1997. Tel est par exemple le cas de l'article 4 du projet, qui porte sur la fixation de la date ultime à laquelle les institutions doivent avoir établi leurs comptes et qui trouve son fondement légal à l'article 17, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997. Tel est encore notamment le cas de l'article 5 du projet, relatif à la transmission des comptes à la Cour des comptes, qui donne exécution à la règle énoncée à l'article 17, § 3, de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

.../...

Un nombre important d'articles du projet ne se fondent toutefois pas sur une délégation expresse inscrite dans l'arrêté royal du 3 avril 1997.

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.

Certaines dispositions du projet n'ont dès lors pas été élaborées sur la base d'une attribution formelle de pouvoir au Roi.

Ces dispositions du projet 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⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

La disposition en projet énoncée à l'article 1^{er} du projet ne peut faire référence à "la classification des articles budgétaires fixée dans le plan comptable normalisé des institutions publiques de sécurité sociale", étant donné qu'un tel plan comptable doit être établi par le Roi conformément à la règle énoncée à l'article 16 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, que ce plan n'a pas encore été établi et que, selon le délégué du gouvernement, il se fera d'ailleurs attendre encore quelque temps.

⁽¹⁾ Voir notamment Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass., 27 février 1990, Pas., 1990, I, 757.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, qu'une circulaire a entre-temps été envoyée aux institutions concernées afin de préciser la manière dont doit s'opérer la distinction entre le budget des missions et le budget de gestion.

Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier dans quelle mesure les dispositions essentielles de la circulaire susvisée pourraient être intégrées dans le projet soumis pour avis et remplacer la référence au plan comptable normalisé qui doit encore être établi par arrêté royal, laquelle référence ne saurait être maintenue dans le projet dans l'état actuel de la réglementation.

Article 6

Il y a lieu de rédiger le texte néerlandais de la disposition en projet inscrite à l'article 6 du projet comme suit :

"In afwijking van het eerste lid worden, indien de datum van inwerkingtreding van de bestuursovereenkomst op 1 januari valt, de bepalingen van dit besluit vanaf die datum van kracht".

Article 7

Les auteurs du projet semblent considérer que la disposition d'entrée en vigueur de l'arrêté modificatif en projet doit être identique à l'article 14 de l'arrêté royal du 22 juin 2001.

Le Conseil d'Etat, section de législation, ne voit toutefois pas la nécessité de réaliser un tel parallélisme et estime qu'il suffit de faire rétroagir les dispositions en projet au 1^{er} janvier 2002.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A.-M. GOOSSENS,
Madame

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME