

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.790/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juni 2006 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de boekhoudkundige verplichtingen en de openbaarmaking van de jaarrekening van de vrije kinderbijslagfondsen", heeft op 18 juli 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Uit artikel 20 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders (hierna: "kinderbijslagwet werknemers") volgt dat, om te kunnen worden erkend, een kinderbijslagfonds als vereniging zonder winstoogmerk moet zijn opgericht overeenkomstig de bepalingen van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen (hierna: "VZW-wet").

Artikel 17 van de VZW-wet bepaalt de boekhoudkundige verplichtingen van vzw's. Op grond van artikel 17, § 2, voeren de vzw's in beginsel een vereenvoudigde boekhouding. Op grond van paragraaf 3 moeten ze echter, als ze aan bepaalde voorwaarden voldoen en als zgn. "grote vzw's" te beschouwen zijn, een boekhouding voeren overeenkomstig de bepalingen van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen (hierna: "boekhoudwet"). Het laatste lid van paragraaf 3 machtigt de Koning om de verplichtingen die uit de boekhoudwet voortvloeien aan te passen aan de bijzondere aard van de werkzaamheden van de (grote) vzw's en aan hun wettelijk statuut. De bedoelde specifieke regels zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 19 december 2003 betreffende de boekhoudkundige verplichtingen en de openbaarmaking van de jaarrekening van bepaalde verenigingen zonder winstoogmerk, internationale verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen.

.../...

Artikel 17, § 4, van de VZW-wet stelt evenwel dat de bepalingen inzake vereenvoudigde boekhouding (§ 2: voor kleine vzw's) of volledige boekhouding (§ 3: voor grote vzw's) niet van toepassing zijn op de vzw's "die wegens de aard van hun hoofdactiviteit onderworpen zijn aan bijzondere, uit een wetgeving of overheidsreglementering voortvloeiende regels betreffende het houden van hun boekhouding en betreffende hun jaarrekening, voor zover zij minstens gelijkwaardig zijn".

2. Artikel 154, eerste lid, van de kinderbijslagwet werknemers machtigt de Koning om verplichtingen op te leggen aan de "primaire kassen" (lees: kinderbijslagfondsen) met het oog op het toezicht of statistische doeleinden. Op grond van die bepaling zijn de kinderbijslagfondsen thans onderworpen aan boekhoudkundige verplichtingen, vastgelegd door het koninklijk besluit van 26 juni 1956 ⁽¹⁾.

Het voorliggende ontwerp beoogt de regeling vervat in het koninklijk besluit van 26 juni 1956 te vervangen. Het ontwerp verklaart daartoe het koninklijk besluit van 19 december 2003, dat de specifieke boekhoudkundige verplichtingen ⁽²⁾ van de grote vzw's regelt, van toepassing op alle erkende vrije kinderbijslagfondsen - dus ook de kleine vzw's -, behoudens de in het ontwerp opgenomen afwijkende regelingen (artikel 1). Artikel 3 van het ontwerp bepaalt uitdrukkelijk dat de kinderbijslagfondsen die als kleine vzw te beschouwen zijn, onderworpen worden aan dezelfde boekhoudkundige verplichtingen als de grote vzw's. De in het ontwerp opgenomen afwijkende bepalingen hebben betrekking op het boekjaar (artikel 2), op het voeren van een volledige boekhouding (titel II, artikelen 4 tot 6), op de verplichtingen betreffende de maatstaven voor de waardering van de inventaris (titel III, artikelen 7 tot 10), op de vorm en de inhoud van de jaarrekening (artikelen 11 tot 17) en op de openingsbalans (artikel 18). Het ontworpen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2005 (artikel 20). Bij het ontwerp is een bijlage gevoegd, die betrekking heeft op de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dit besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 juni 1956 door middel van een vermelding.

⁽²⁾ Inbegrepen het opmaken van een jaarrekening.

⁽³⁾ De Franse tekst van die bijlage ontbreekt echter.

3. Als rechtsgrond voor het ontworpen besluit volstaat artikel 154, eerste lid, van de kinderbijslagwet werknemers.

De VZW-wet noch de boekhoudwet strekken het ontwerp tot rechtsgrond. De verwijzing in de aanhef naar die wetten kan eventueel om didactische redenen worden behouden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In de eerste aanhefverwijzing dient in de Nederlandse tekst de datum van de wet te worden toegevoegd.

2. Volgens het legistieke gebruik dient het tweede lid te luiden:

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders van 19 december 1939, inzonderheid op artikel 154, eerste lid, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 oktober 1960;"

3. In de aanhef zal ook melding moeten worden gemaakt van het op te heffen koninklijk besluit van 26 juni 1956.

4. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 40.790/1/V van de Raad van State, gegeven op 18 juli 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

.../...

Artikel 3

Op grond van artikel 3 van het ontwerp zullen ook de kleine vzw's onderworpen zijn aan de boekhoudkundige regeling die overeenkomstig artikel 17, § 3, van de VZW-wet voor de grote VZW's geldt. In die laatste bepaling wordt verwezen naar de bepalingen van de boekhoudwet. Omdat artikel 3 aldus het toepassingsgebied van de ontworpen regeling betreft, kan het beter als eerste artikel van het ontwerp wordt opgenomen.

Artikelen 18 tot 21

De artikelen 18 tot 21 van het ontwerp vormen hoofdstuk IV ("Slotbepalingen") van titel IV ("Aanpassing aan de verplichtingen betreffende de vorm en de inhoud van de jaarrekening"). Ze moeten evenwel in een aparte titel (titel V - Slotbepalingen) worden ondergebracht.

Artikel 20

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 2005. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De terugwerkende kracht vindt volgens de gemachtigde ambtenaar zijn grondslag in het gegeven dat de ontworpen regeling in de praktijk reeds is toegepast sinds 1 januari 2005. Voor zover alle vrije kinderbijslagfondsen dit hebben gedaan en er terzake geen juridische betwistingen zijn ontstaan of zullen ontstaan, zal de retroactiviteit niet problematisch zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE	voorzitter van de Raad van State,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraad,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.790/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 27 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels des caisses d'allocations familiales libres", a donné le 18 juillet 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Il résulte de l'article 20 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (ci-après: "loi sur les allocations familiales pour travailleurs") que pour pouvoir être agréée, une caisse d'allocations familiales doit être créée en tant qu'association sans but lucratif conformément aux dispositions de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations (ci-après: "loi sur les ASBL").

L'article 17 de la loi sur les ASBL détermine les obligations comptables des ASBL. En vertu de l'article 17, § 2, les ASBL tiennent en principe une comptabilité simplifiée. Selon le paragraphe 3, elle doivent toutefois tenir une comptabilité conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises (ci-après: "loi comptable") lorsqu'elles remplissent certaines conditions et doivent être considérés comme de "grandes ASBL". Le dernier alinéa du paragraphe 3 autorise le Roi à adapter les obligations résultant de la loi comptable à la nature particulière des activités des (grandes) ASBL et à leur statut légal. Les règles spécifiques visées sont inscrites dans l'arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations.

.../...

L'article 17, § 4, de la loi sur les ASBL énonce toutefois que les dispositions en matière de comptabilité simplifiée (§ 2: pour les petites ASBL) ou complète (§ 3: pour les grandes ASBL) ne sont pas applicables aux ASBL "soumises, en raison de la nature des activités qu'elles exercent à titre principal, à des règles particulières, résultant d'une législation ou d'une réglementation publique, relatives à la tenue de leur comptabilité et à leurs comptes annuels, pour autant qu'elles soient au moins équivalentes.

2. L'article 154, alinéa 1^{er}, de la loi sur les allocations familiales pour travailleurs permet au Roi d'imposer des obligations aux "caisses primaires" (lire: caisses d'allocations familiales) en vue du contrôle ou à des fins statistiques. En vertu de cette disposition, les caisses d'allocations familiales sont actuellement soumises à des obligations comptables, fixées par l'arrêté royal du 26 juin 1956 ⁽¹⁾.

Le projet à l'examen entend remplacer le régime inscrit à l'arrêté royal du 26 juin 1956. À cet effet, le projet rend l'arrêté royal du 19 décembre 2003, qui règle les obligations comptables spécifiques ⁽²⁾ des grandes ASBL, applicable à toutes les caisses d'allocations familiales libres agréées - donc également aux petites ASBL -, à l'exception des règles dérogatoires prévues par le projet (article 1^{er}). L'article 3 du projet prévoit expressément que les caisses d'allocations familiales, qui doivent être considérées comme de petites ASBL, sont soumises aux mêmes obligations comptables que les grandes ASBL. Les dispositions dérogatoires du projet portent sur l'exercice comptable (article 2), la tenue d'une comptabilité complète (titre II, articles 4 à 6), les obligations relatives aux critères d'évaluation d'inventaire (titre III, articles 7 à 10), la forme et le contenu des comptes annuels (articles 11 à 17) et le bilan d'ouverture (article 18). L'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2005 (article 20). Une annexe concernant le plan comptable minimum normalisé est jointe au projet ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cet arrêté a été publié par mention au Moniteur belge du 30 juin 1956.

⁽²⁾ Y compris l'établissement de comptes annuels.

⁽³⁾ La version française de cette annexe fait toutefois défaut.

3. Il suffit d'invoquer l'article 154, alinéa 1^{er}, de la loi sur les allocations familiales pour travailleurs, comme fondement juridique de l'arrêté en projet.

Ni la loi sur les ASBL ni la loi comptable ne procurent de fondement juridique au projet. La référence faite dans le préambule à ces lois peut éventuellement être maintenue pour des motifs didactiques.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le premier alinéa du préambule du texte néerlandais, il y aura lieu d'ajouter la date de la loi.

2. Conformément à l'usage en légistique, on rédigera le deuxième alinéa comme suit:

"Vu les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés du 19 décembre 1939, notamment l'article 154, alinéa 1^{er}, modifié par l'arrêté royal du 25 octobre 1960;"

3. Dans le préambule, on visera également l'arrêté royal du 26 juin 1956 à abroger.

4. Dans l'alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, il est d'usage de mentionner également le numéro de cet avis. Il y a lieu, dès lors, de rédiger cette référence comme suit:

"Vu l'avis 40.790/1/V du Conseil d'État, donné le 18 juillet 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 3

En vertu de l'article 3 du projet, les petites ASBL seront également soumises à la réglementation comptable applicable aux grandes ASBL conformément à l'article 17, § 3, de la loi sur les ASBL. Cette dernière disposition renvoie aux dispositions de la loi comptable. Dès lors que l'article 3 concerne ainsi le champ d'application des dispositions en projet, il est préférable que cet article devienne l'article 1^{er} du projet.

Articles 18 à 21

Les articles 18 à 21 du projet constituent le chapitre IV ("Dispositions finales") du titre IV ("Adaptations aux obligations relatives à la forme et au contenu des comptes annuels"). Ils doivent toutefois figurer sous un titre distinct (titre V - Dispositions finales).

Article 20

Les dispositions en projet rétroagissent au 1^{er} janvier 2005. À ce propos, il convient de rappeler que c'est seulement sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

Selon le fonctionnaire délégué, l'effet rétroactif est justifié par le fait que les dispositions en projet s'appliquent déjà dans la pratique depuis le 1^{er} janvier 2005. Dans la mesure où elles sont appliquées par toutes les caisses d'allocations familiales libres et aucune contestation juridique n'est née ou ne naîtra en la matière, la rétroactivité ne posera pas de problème.

La chambre était composée de

Messieurs	J. DE BRABANDERE,	président du Conseil d'État,
	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE