

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.053/4
DU 16 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État au Budget, adjoint au Premier Ministre, le 16 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune, ainsi qu'organisant la Commission de la comptabilité publique", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'arrêté en projet vise à établir, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et après avis des gouvernements des communautés et régions, un plan comptable normalisé en exécution de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

Il ressort du rapport au Roi qui accompagne le projet d'arrêté, que le plan comptable et le système normalisé des comptes ont été élaborés par la Commission de normalisation de la comptabilité publique, créée par l'article 2 de la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale ⁽¹⁾. Celle-ci est appelée à être remplacée par la "Commission de la comptabilité publique", instituée par les articles 27 à 34 du projet.

En vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les dispositions en matière de comptabilité de l'État sont applicables aux communautés et aux régions tant que, conformément à l'article 50, § 2, de la même loi spéciale, une loi n'aura pas déterminé les dispositions générales qui leur sont applicables.

La loi visée dans cette disposition est la loi du 16 mai 2003 précitée, laquelle est entrée ou entrera en vigueur, pour ce qui concerne les différentes entités

⁽¹⁾ Voir également l'arrêté royal du 14 janvier 1992 portant organisation de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

communautaires et régionales ⁽²⁾, aux dates fixées par l'article 17 de cette loi. Conformément à l'article 35, § 1^{er}, du projet, les dispositions de l'arrêté en projet, à l'exception des articles 27 à 34, entrent en vigueur aux mêmes dates.

En ce qui concerne les services de l'État fédéral ⁽³⁾, ceux-ci doivent tenir une comptabilité générale et établir leurs comptes annuels conformément aux dispositions du plan comptable général, arrêté par le Roi en application de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précitée, en vertu de l'article 5 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

2. Les articles 1^{er} à 26 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précitée. Pour ce qui concerne les entités communautaires et régionales, la loi du 15 mars 1991 précitée ne peut pas servir de fondement juridique, compte tenu du fait que l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 précitée leur rend inapplicable la loi du 15 mars 1991 précitée.

Par contre, les articles 27 à 34 du projet ne peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précitée. Ces dispositions en projet ne peuvent pas non plus puiser leur fondement juridique dans l'article 37 de la Constitution, mentionné à l'alinéa 1^{er} du préambule du projet, dans la mesure où elles n'instituent pas une commission purement consultative au sein des services de l'administration générale relevant de l'autorité fédérale ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ À savoir la Communauté flamande et la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune (article 2 de la loi du 16 mai 2003 précitée).

⁽³⁾ Il s'agit des services visés à l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

⁽⁴⁾ Cette commission exerce une double mission : celle d'adapter les normes du plan comptable et d'en développer les modalités d'application et celle de donner des avis tant au Gouvernement de l'État fédéral, qu'aux gouvernements des entités communautaires et régionales (article 27, § 1^{er}, du projet).

En outre, les articles 27 à 34 du projet sont incompatibles avec le prescrit de l'article 2 de loi du 15 mars 1991 précitée, qui a notamment chargé la Commission de normalisation de la comptabilité publique de mettre au point le plan comptable général (des services de l'État fédéral) et les projets d'adaptation des textes en vigueur.

Par ailleurs, le plan comptable général des services de l'État fédéral étant identique à celui établi pour les entités communautaires et régionales, en vertu de l'article 5 de la loi du 22 mai 2003 précitée ⁽⁵⁾, la Commission de normalisation de la comptabilité publique semble avoir perdu sa raison d'être.

En conclusion :

- a) une intervention législative s'avère nécessaire afin d'insérer les dispositions relatives à la Commission de la comptabilité publique, du moins dans leurs éléments essentiels, dans la loi du 16 mai 2003 précitée et d'abroger l'article 2 de la loi du 15 mars 1991 précitée;
- b) dans l'attente d'une telle intervention, les articles 27 à 34 du projet sont dépourvus de fondement légal et doivent être omis.

3. L'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précitée soumet l'adoption de l'arrêté en projet à l'avis des gouvernements des communautés et régions visées à l'article 2 de la même loi, à savoir le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Communauté germanophone, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Comme il ressort du dossier, ces avis ont été donnés dans le cadre de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget, instituée par le Comité de concertation, en vertu de l'article 31*bis* de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (voir procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2008, p. 20).

⁽⁵⁾ Comme le relève l'inspecteur des finances dans son avis, il ne s'agit pas d'un "plan comptable fédéral" imposé aux entités fédérées.

Or, ces avis devant nécessairement faire l'objet d'une délibération au sein de chaque gouvernement communautaire et régional et du collège réuni (article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, article 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et articles 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 75, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises), les avis rendus par les membres d'un gouvernement communautaire ou régional dans le cadre d'une conférence interministérielle ne répondent pas à la règle de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précitée.

La formalité n'a dès lors pas été correctement accomplie.

C'est sous cette réserve du bon accomplissement de celle-ci que le présent avis est donné.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que si le projet devait être modifié à cette occasion, il lui reviendrait également de le soumettre à nouveau à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Observations particulières

Préambule

1. Les alinéas 1^{er} et 2 du préambule doivent être omis pour les raisons indiquées dans l'observation générale n/ 2.

2. L'alinéa 5 du préambule doit également être omis car le règlement européen n/ 2223/96 du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la Communauté ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

.../...

3. Au lieu d'habiliter l'auteur du projet à fixer un plan comptable pour l'État fédéral, l'article 5 de la loi du 22 mai 2003 précitée rend applicable l'arrêté royal pris en application de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003 précité. L'alinéa 4 du préambule doit donc être remplacé par un considérant.

4. À l'alinéa 13, il convient d'écrire :

"Vu l'avis 46.053/4 du Conseil d'État, donné le 16 mars 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽⁶⁾.

Dispositif

Article 3

L'article 5 de la loi du 22 mai 2003 précitée n'a pas habilité l'auteur du projet à établir des règles différentes pour l'État fédéral et les entités communautaires et régionales. L'article 3 du projet doit, par conséquent, être revu.

Articles 27 à 34

Les articles 27 à 34 doivent être omis pour les raisons exposées dans l'observation générale n/ 2.

L'omission de ces articles implique une relecture des autres dispositions de l'arrêté en projet, et le cas échéant, leur adaptation dans la mesure où celles-ci font mention de la "Commission de la comptabilité publique" ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2, www.conseildetat.be, (16/03/2009).

⁽⁷⁾ Voir à titre d'exemples les articles 3, § 1^{er}, alinéa 2, 8, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, et § 2, alinéa 2.

Article 35

Au paragraphe 2 de l'article 35 du projet, il convient de remplacer les mots "produisent leurs effets à partir du" par les mots "entrent en vigueur le".

La même observation vaut pour le paragraphe 1^{er} de l'article 35 du projet, en ce qui concerne les entités communautaires et régionales, à l'égard desquelles les dispositions de la loi du 16 mai 2003 précitée ne sont pas encore entrées en vigueur.

Le texte néerlandais du paragraphe 3 de l'article 35 devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Annexes

Les annexes doivent porter la mention "Annexe à l'arrêté royal du ...", être assorties *in fine* de la mention "Vu pour être annexé à l'arrêté royal du ..." et revêtir les mêmes date et signatures que l'arrêté royal lui-même.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R.WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.053/4
VAN 16 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 16 februari 2009 door de Staatssecretaris voor Begroting, toegevoegd aan de Eerste Minister, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, alsook tot inrichting van de Commissie van de openbare comptabiliteit", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Het ontwerpbesluit strekt ertoe om bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de gemeenschaps- en gewestregeringen een genormaliseerd boekhoudplan vast te stellen ter uitvoering van artikel 5, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

Uit het verslag aan de Koning, gevoegd bij het ontwerpbesluit, volgt dat het boekhoudplan en het genormaliseerd rekeningstelsel zijn uitgewerkt door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit, opgericht bij artikel 2 van de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit ⁽¹⁾. Het is de bedoeling dat de voornoemde commissie wordt vervangen door de "Commissie van de Openbare Comptabiliteit", ingesteld bij de artikelen 27 tot 34 van het ontwerp.

Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten zijn de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit toepasselijk op de gemeenschappen en de gewesten zolang overeenkomstig artikel 50, § 2, van diezelfde bijzondere wet de wetgever niet heeft

⁽¹⁾ Zie eveneens het koninklijk besluit van 14 januari 1992 houdende organisatie van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit.

vastgesteld welke algemene bepalingen op de gemeenschappen en gewesten van toepassing zijn.

De in deze bepaling bedoelde wet is de voornoemde wet van 16 mei 2003, die voor de verschillende gemeenschappen en gewesten ⁽²⁾ in werking is getreden of zal treden op de data bepaald in artikel 17 van deze wet. Overeenkomstig artikel 35, § 1, van het ontwerp treden de bepalingen van het ontwerpbesluit in werking op dezelfde data, met uitzondering van de artikelen 27 tot 34.

Krachtens artikel 5 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat moeten de diensten van de federale Staat ⁽³⁾ hunnerzijds hun algemene boekhouding voeren en hun jaarrekening opstellen overeenkomstig de bepalingen van het algemene boekhoudplan dat door de Koning wordt vastgesteld met toepassing van artikel 5, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003.

2. De artikelen 1 tot 26 van het ontwerp ontleen hun rechtsgrond aan artikel 5, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003. De voornoemde wet van 15 maart 1991 kan evenwel niet dienen als rechtsgrond voor de gemeenschappen en de gewesten, omdat als gevolg van de inwerkingtreding van de voornoemde wet van 16 mei 2003 de voornoemde wet van 15 maart 1991 op hen geen toepassing vindt.

Daarentegen kunnen de artikelen 27 tot 34 van het ontwerp geen rechtsgrond ontleen aan artikel 5, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003. Deze ontwerpbe­palingen kunnen evenmin hun rechtsgrond ontleen aan artikel 37 van de Grondwet, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, in

⁽²⁾ Te weten de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 2 van de voornoemde wet van 16 mei 2003).

⁽³⁾ Het betreft de diensten bedoeld in artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

zoverre ze geen louter adviserende commissie instellen binnen de diensten van het algemeen bestuur die onder de federale overheid ressorteren ⁽⁴⁾.

Bovendien zijn de artikelen 27 tot 34 van het ontwerp onverenigbaar met het bepaalde in artikel 2 van de voornoemde wet van 15 maart 1991, waarbij de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit inzonderheid belast wordt met de uitwerking van het algemeen rekeningstelsel (van de diensten van de federale Staat) en van ontwerpen tot aanpassing van de van kracht zijnde teksten.

Voorts lijkt het erop dat de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit geen bestaansreden meer heeft, daar het algemeen rekeningstelsel van de diensten van de federale Staat identiek is met het rekeningstelsel dat krachtens artikel 5 van de voornoemde wet van 22 mei 2003 is uitgewerkt voor de gemeenschappen en de gewesten ⁽⁵⁾.

De conclusie is dan ook :

- a) er moet een wet worden uitgevaardigd om de bepalingen met betrekking tot de Commissie van de Openbare Comptabiliteit, althans de hoofdbestanddelen ervan, in te voegen in de voornoemde wet van 16 mei 2003 en om artikel 2 van de voornoemde wet van 15 maart 1991 op te heffen;
- b) in afwachting van die wet hebben de artikelen 27 tot 34 van het ontwerp geen rechtsgrond en moeten ze vervallen.

3. Artikel 5, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003 bepaalt dat voor de goedkeuring van het ontwerpbesluit het advies moet worden ingewonnen van de regeringen van de in artikel 2 van dezelfde wet bedoelde gemeenschappen en gewesten,

⁽⁴⁾ Deze commissie heeft een dubbele taak : de normen van het boekhoudplan aanpassen en de wijze van toepassing ervan formuleren, en zowel de regering van de federale Staat als de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten van advies dienen (artikel 27, § 1, van het ontwerp).

⁽⁵⁾ Zoals de inspecteur van Financiën opmerkt in zijn advies, betreft het geen "federaal rekeningstelsel" opgelegd aan de deeltentiteiten.

te weten de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Waalse Regering, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Zoals blijkt uit het dossier, zijn deze adviezen verstrekt in het kader van de Interministeriële Conferentie van Financiën en Begroting, die krachtens artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is opgericht door het Overlegcomité (zie notulen van de vergadering van 12 december 2008, blz. 20).

Aangezien over deze adviezen moet worden beraadslaagd binnen iedere gemeenschaps- en gewestregering en binnen het verenigd college (artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 51 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en de artikelen 36, § 1, eerste lid, en 75, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen), voldoen de adviezen die door de leden van een gemeenschaps- of gewestregering zijn uitgebracht in het kader van een interministeriële conferentie, niet aan het bepaalde in artikel 5, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003.

Aan dit vormvereiste is derhalve niet naar behoren voldaan.

Het advies van de afdeling Wetgeving wordt verstrekt onder het voorbehoud dat dit vormvereiste deugdelijk wordt vervuld.

De steller van het ontwerp wordt erop gewezen dat als het ontwerp bij die gelegenheid zou worden gewijzigd, hij er ook voor moet zorgen dat het ontwerp opnieuw om advies wordt voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Het eerste en het tweede lid van de aanhef moeten vervallen om de redenen aangegeven in algemene opmerking nr. 2.

2. Het vijfde lid van de aanhef moet eveneens vervallen, daar Europese verordening nr. 2223/96 van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap niet de rechtsgrond vormt van het ontwerpbesluit.

3. Artikel 5 van de voornoemde wet van 22 mei 2003 machtigt de steller van het ontwerp niet om voor de federale Staat een boekhoudplan vast te stellen, maar het verklaart wel het koninklijk besluit toepasselijk dat is vastgesteld met toepassing van artikel 5, eerste lid, van de voornoemde wet van 16 mei 2003. Het vierde lid van de aanhef moet dus worden vervangen door een overweging.

4. In het dertiende lid schrijve men :

"Gelet op advies 46.053/4 van de Raad van State, gegeven op 16 maart 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2, www.raadvanstate.be (16/03/2009).

Dispositief

Artikel 3

Artikel 5 van de voornoemde wet van 22 mei 2003 machtigt de steller van het ontwerp niet om voor de federale Staat regels vast te stellen die verschillen van die voor de gemeenschappen en gewesten. Artikel 3 van het ontwerp moet bijgevolg worden herzien.

Artikelen 27 tot 34

De artikelen 27 tot 34 moeten vervallen om de redenen aangegeven in algemene opmerking nr. 2.

Door het wegvallen van deze artikelen moeten de overige bepalingen van het ontwerpbesluit worden herzien en moeten ze eventueel worden aangepast in zoverre daarin sprake is van de Commissie van de Openbare Comptabiliteit ⁽⁷⁾.

Artikel 35

In artikel 35, § 2, van het ontwerp moeten de woorden "hebben uitwerking met ingang van" vervangen worden door de woorden "treden in werking op".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 35, § 1, van het ontwerp wat de gemeenschappen en gewesten betreft, ten aanzien waarvan de bepalingen van de voornoemde wet van 16 mei 2003 nog niet in werking zijn getreden.

In paragraaf 3 van artikel 35 schrijve men :

"In afwijking van paragraaf 2 hebben de bepalingen van de afdelingen 1 tot 5 uitwerking met ingang van 1 januari 2009 ... (voorts zoals in het ontwerp)".

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 3, § 1, tweede lid, en artikel 8, § 1, eerste en tweede lid, en § 2, tweede lid.

Bijlagen

De bijlagen moeten worden voorzien van de vermelding "Bijlage bij het koninklijk besluit van ...", aan het eind ervan moet de vermelding "Gezien om te worden gevoegd bij het koninklijk besluit van ..." voorkomen en ze moeten dezelfde datum dragen en dezelfde ondertekeningsformulieren bevatten als het koninklijk besluit zelf.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE