RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.744/1
van 15 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het genormaliseerd boekhoudplan van de openbare instellingen van sociale zekerheid onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met 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, behorend tot categorie D, beoogd bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en die aan de commissie voor normalisatie van de boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid nieuwe bevoegdheden toekent’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.744/1
du 15 octobre 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant le plan comptable normalisé 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, 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 des pensions, et des organismes d’intérêt public appartenant à la catégorie D visée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d’intérêt public et attribuant de nouvelles compétences à la commission de normalisation de la comptabilité des organismes d’intérêt public de la sécurité sociale’

Op 16 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het genormaliseerd boekhoudplan van de openbare instellingen van sociale zekerheid onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met 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, behorend tot categorie D, beoogd bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en die aan de commissie voor normalisatie van de boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid nieuwe bevoegdheden toekent'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 2013.

*

Le 16 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 octobre 2013, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le plan comptable normalisé 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, 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 des pensions, et des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D visée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et attribuant de nouvelles compétences à la commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 8 octobre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat de nadere regels met betrekking tot het genormaliseerd boekhoudplan van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Tevens worden, in samenhang hiermee, een aantal wijzigigingen aangebracht in de regeling die inzake de taken, de samenstelling en de werking van de Commissie voor normalisatie van de boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid is vervat in het koninklijk besluit van 5 mei 1993 'tot heroprichting van de Commissie voor normalisatie van de boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid'.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in het eerste, tweede en vierde lid van de aanhef van het ontwerp. Wat specifiek de regels voor het berekenen van de dotatie van de vernieuwingsfondsen[1] betreft, valt op te merken dat het ontwerp op dat punt alsnog geen uitvoering geeft aan artikel 16, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Vooral de Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo schrijve men bijvoorbeeld in artikel 2, vierde lid, na het eerste bolvormig teken[3] "geeft aan of" in plaats van "aangeeft als", ontbreekt in de tweede zin van artikel 4, derde lid, het woord "aan", en moeten in artikel 17, 1, de woorden "[d]it tabel" worden vervangen door de woorden "[d]eze tabel". Ook onnauwkeurigheden, zoals bijvoorbeeld in het opschrift van afdeling 7 ("periodieken toestandsopgaven") dienen te worden weggewerkt.

Ook moet erop worden toegezien dat de Nederlandse en de Franse teksten met elkaar overeenstemmen. Dat is nu niet steeds het geval. Zo is in de Franse tekst van artikel 2, tweede lid, de zinsnede "bedoeld in artikel 16 van het koninklijk besluit van 3 april 1997", die in de Nederlandse tekst voorkomt, niet weergegeven, stemmen in de inleidende zin van artikel 11,

---

[1] Naar het zeggen van de gemachtigde werden tot op heden nog geen dergelijke fondsen opgericht.

[2] Koninklijk besluit van 3 april 1997 'houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met 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'.

[3] Het gebruik van dergelijke tekens valt af te raden. Men vervange de betrokken tekens best door "1°", "2°", enz. (zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 59, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna *Handleiding wetgevingstechniek* genoemd.

tweede lid, de woorden "waarop ze betrekking hebben" niet overeen met de woorden "pour lesquels ils ont été constitués ou actés", in de Franse tekst, en worden de woorden "[p]er schuld", die worden vermeld in de laatste zin van de Nederlandse tekst van artikel 17, 3-3, niet weergegeven in de Franse tekst.

Het spreekt ook voor zich dat er van elke bepaling van het ontwerp zowel een Nederlandse als een Franse versie moet zijn. Artikel 22 van het ontwerp is nochtans twee keer in het Frans opgesteld.

Tot slot dient ook de indeling van de artikelen in leden steeds gelijk te zijn in de Nederlandse en de Franse tekst. Is dat niet het geval dan houdt zulks het risico in dat er onzekerheid ontstaat omtrent de precieze draagwijdte van verwijzingen naar de betrokken artikelen in andere normatieve teksten. Bij wijze van voorbeeld kan in dat verband worden verwezen naar artikel 17.4, dat in de Nederlandse tekst niet en in de Franse tekst wel in leden is ingedeeld.

AANHEF

5. Men redigere het eerste lid van de aanhef van het ontwerp in de Nederlandse tekst als volgt:

"Gelet op de Grondwet, artikel 37;".

6. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef schrijve men ", artikel 7, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957;".

7. Aan het einde van het vierde lid van de aanhef schrijve men "van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997, artikel 16;".

8. Overeenkomstig artikel 16, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 wordt het genormaliseerd boekhoudplan door de Commissie voor normalisatie van de boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid voorgesteld, na advies van het College van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, werd het voornoemde voorstel op 28 juni 2012 geformuleerd. In de aanhef van het ontwerp dient derhalve een lid te worden ingevoegd waarin naar dat voorstel wordt verwezen. Het nieuwe lid dient onmiddellijk vooraf te gaan aan het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën.

Artikel 1

9. In artikel 1, 1°, van het ontwerp dient het volledige opschrift van het koninklijk besluit van 3 april 1997 te worden vermeld. In de inleidende zin van artikel 2, eerste lid, volstaat het dan te schrijven "in artikel 16 van het genoemde koninklijk besluit van 3 april 1997 bevat:".

Artikel 7

10. In artikel 7, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat "[o]nverminderd andere wetsbepalingen […] de verjaringstermijn vastgesteld [is] op 5 jaar".

De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk. In zoverre erin effectief een verjaringstermijn wordt bepaald, valt dit niet in te passen in de rechtsgrond biedende bepalingen. Komt artikel 7, vierde lid, daarentegen neer op een louter boekhoudkundig-technische bepaling die moet toelaten dat de betrokken vorderingen worden afgeboekt na vijf jaar, dan zou die bedoeling duidelijker in die zin moeten worden geformuleerd.

Artikel 20

11. In artikel 20 van het ontwerp worden drie artikelen van het koninklijk besluit van 5 mei 1993 vervangen of gewijzigd. Derhalve moet een afzonderlijk wijzigingsartikel worden opgesteld voor elk artikel van het voornoemde koninklijk besluit dat wordt vervangen of gewijzigd.[4]

Artikel 21

12. In de Nederlandse tekst van artikel 21, derde lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar "het eerste lid" in plaats van naar "de eerste paragraaf".

Artikel 22

13. In artikel 22 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2013. Dergelijke bepaling is evenwel overbodig, rekening houdend met hetgeen al uit artikel 21 volgt op het vlak van de inwerkingtreding van de bepalingen van de afdelingen 1 tot 7 van het ontwerp. Daarenboven lenen de bepalingen van afdeling 8 van het ontwerp, inzake de taken en de samenstelling van de erin bedoelde commissie, zich niet tot een retroactieve toepassing. Om de voornoemde redenen dient artikel 22 uit het ontwerp te worden weggelaten.

BIJLAGEN

14. De bijlagen bij het ontwerp moeten worden besloten met de gebruikelijke formule "Gezien om gevoegd te worden bij ons besluit van ...". Tevens dienen op elke bijlage dezelfde ondertekeningen te volgen als die welke voorkomen aan het slot van het dispositief.[5]

*

[4] *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 118.

[5] Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 172.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis définit les modalités du plan comptable normalisé des institutions publiques de sécurité sociale. En outre, corrélativement, un certain nombre de modifications sont apportées aux dispositions relatives aux missions, à la composition et au fonctionnement de la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale, inscrites dans l'arrêté royal du 5 mai 1993 'rétablissant la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale'.

3. Les mesures en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans les dispositions visées dans les premier, deuxième et quatrième alinéas du préambule du projet. En ce qui concerne spécifiquement les règles de calcul de la dotation des fonds de renouvellement [1], il convient d'observer que sur ce point, le projet ne donne pas encore exécution à l'article 16, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 [2].

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. C'est principalement le texte néerlandais du projet qui est susceptible d'amélioration. C'est ainsi par exemple qu'à l'article 2, alinéa 4, on écrira après le premier signe sphérique [3] « geeft aan of » au lieu de « aangeeft als », que, dans la deuxième phrase de l'article 4, alinéa 3, le mot « aan » manque, et que, dans l'article 17, 1, les mots « [d]it tabel » doivent être remplacés par les mots « [d]eze tabel ». Il conviendra également d'éliminer des imprécisions, comme par exemple dans l'intitulé de la section 7 (« periodieken toestandsopgaven »).

En outre, il y aura lieu de veiller à la concordance des textes français et néerlandais, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Ainsi, on ne trouve pas trace dans le texte français de l'article 2, alinéa 2, du segment de phrase « bedoeld in artikel 16 van het

[1] Selon le délégué, aucun fonds de ce type n'a été créé à ce jour.

[2] 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 des pensions'.

[3] L'utilisation de tels signes est à déconseiller. Mieux vaudrait remplacer les signes en question par « 1° », « 2° », etc. (voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 59, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), appelé ci-après *Guide de légistique*.

koninklijk besluit van 3 april 1997 », figurant dans le texte néerlandais, dans la phrase introductive de l'article 11, alinéa 2, les mots « pour lesquels ils ont été constitués ou actés » ne correspondent pas aux mots « waarop ze betrekking hebben » du texte néerlandais et les mots « [p]er schuld », figurant dans la dernière phrase du texte néerlandais de l'article 17, 3-3, ne sont pas reproduits dans le texte français.

Par ailleurs, il va de soi que pour toute disposition du projet, il doit exister tant une version française que néerlandaise. Or, l'article 22 du projet a été rédigé deux fois en français.

Enfin, la subdivision des articles en alinéas doit toujours être identique dans les textes français et néerlandais. À défaut, on risque de créer des incertitudes quant à la portée précise des renvois aux articles concernés dans d'autres textes normatifs. À cet égard, l'article 17.4 peut être cité à titre d'exemple, cet article étant subdivisé en alinéas dans le texte français mais pas dans le texte néerlandais.

PRÉAMBULE

5. On rédigera le premier alinéa du préambule du projet dans le texte néerlandais comme suit :

« Gelet op de Grondwet, artikel 37 ; ».

6. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira « , l'article 7, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957 ; ».

7. À la fin du quatrième alinéa du préambule, on écrira « des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997, l'article 16 ; ».

8. Conformément à l'article 16, § 1er, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, le plan comptable normalisé est proposé par la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes publics de la sécurité sociale, après avis du Collège des institutions publiques de sécurité sociale. Comme l'a confirmé le délégué, la proposition précitée a été formulée le 28 juin 2012. Dans le préambule du projet, il convient dès lors d'insérer un alinéa faisant référence à cette proposition. Le nouvel alinéa précédera immédiatement l'alinéa visant l'avis de l'inspecteur des Finances.

Article 1er

9. L'article 1er, 1°, du projet fera mention de l'intitulé complet de l'arrêté royal du 3 avril 1997. Il suffira des lors d'écrire dans la phrase introductive de l'article 2, alinéa 1er, « à l'article 16 de l'arrêté royal précité du 3 avril 1997 comprend : ».

Article 7

10. L'article 7, alinéa 4, du projet, dispose que « [s]ans préjudice d'autres dispositions légales, le délai de prescription est fixé à 5 ans ».

La portée de cette disposition n'apparaît pas clairement. Dans la mesure où elle prévoit effectivement un délai de prescription, elle ne s'inscrit pas dans les dispositions procurant un fondement juridique. En revanche, si l'article 7, alinéa 4, s'analyse comme une simple disposition de technique comptable devant permettre que les créances concernées soient amorties après cinq ans, il faudrait formuler cette intention plus clairement en ce sens.

Article 20

11. L'article 20 du projet remplace ou modifie trois articles de l'arrêté royal du 5 mai 1993. Par conséquent, il conviendra de rédiger un article modificatif distinct pour chaque article de l'arrêté royal précité qui est remplacé ou modifié [4].

Article 21

12. Dans le texte néerlandais de l'article 21, alinéa 3, du projet, il faut faire référence à « het eerste lid » au lieu de « de eerste paragraaf ».

Article 22

13. L'article 22 du projet énonce que l'arrêté en projet entre en vigueur (lire: produit ses effets) le 1er janvier 2013. Une telle disposition est toutefois superflue compte tenu de ce qui résulte déjà de l'article 21 en ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions des sections 1 à 7 du projet. De surcroît, les dispositions de la section 8 du projet concernant les missions et la composition de la commission qui y est visée ne se prêtent pas à la rétroactivité. L'article 22 sera omis du projet pour les motifs précités.

[4] *Guide de légistique*, recommandation n° 118.

ANNEXES

14. Les annexes du projet doivent se terminer par la formule usuelle « Vu pour être annexé à notre arrêté du ... ». Sur chaque annexe, cette formule sera en outre suivie des mêmes signatures que celles figurant à la fin du dispositif [5].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[5] Voir *Guide de légistique*, recommandation n° 172.