



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.331/4
du 17 février 2014

advies 55.331/4
van 17 februari 2014

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant, en vue de
transposer partiellement la
directive 2011/85/UE la loi du
22 mai 2003, portant
organisation du budget et de la
comptabilité de l'État fédéral'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging, met het oog op de
gedeeltelijke omzetting van de
richtlijn 2011/85/UE, van de
wet van 22 mei 2003 houdende
organisatie van de begroting en
van de comptabiliteit van de
federale Staat'

Le 10 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE la loi du 22 mai 2003, portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2014.

*

Op 10 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/UE, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2014.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée pour les raisons suivantes :

- le délai de transposition de la directive 2011/85/UE est expiré (31/12/2013) ;
- la Belgique a été mise en demeure pour non-transposition le 24 janvier 2014 (C(2014) 500/2) ;
- la Commission européenne invite la Belgique à faire parvenir ses observations sur cette mise en demeure avant le 24 mars 2014 ;
- les projets de loi visant à transposer la directive 2011/85/UE doivent être adoptés par les chambres fédérales ;
- la dissolution des chambres fédérales interviendra au mois d'avril en application de l'article 46 de la Constitution et de l'article 106 du code électoral ;
- les projets de loi devraient être adoptés par les chambres fédérales avant leur dissolution ;
- les progrès réalisés en matière de déficit public et de dette publique devraient permettre à la Belgique de sortir de la procédure de déficit excessif de l'Union européenne au printemps 2014 ;
- pour assurer une sortie durable de la Belgique de la procédure de déficit excessif, il paraît opportun de renforcer les cadres budgétaires belges conformément aux exigences de l'Union européenne, y compris la directive 2011/85/UE ; ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet contient des dispositions applicables aux institutions qui font partie du « périmètre de consolidation ».

Le texte doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par cette notion et indiquer comment il est possible de déterminer qu'une institution entre dans les prévisions de celle-ci.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 6

1. L'article à l'examen tend à transposer l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres' (ci-après la directive 2011/85/UE), en tant que cette disposition impose aux États membres l'obligation de soumettre leurs systèmes de comptabilité publique à un audit indépendant.

Il convient de préciser davantage dans l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article l'objet exact de la mission de « certification » qui est confié à la Cour des comptes et en quoi cette nouvelle mission se distingue de celles déjà dévolues à la Cour des comptes.

Par ailleurs, la section de législation observe que la disposition à l'examen ne couvre pas les opérations comptables enregistrées par les organismes publics et institutions publiques de sécurité sociale qui ne sont pas considérés comme étant des « services » soumis à la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'¹. De ce fait, son champ d'application est en défaut de couvrir la totalité de celui de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/85/UE, qui vise les systèmes de comptabilité de tous les sous-secteurs des administrations publiques.

Enfin, en prévoyant qu'une disposition qui, tel l'article à l'examen, est présentée comme contribuant à transposer la directive 2011/85/UE, peut s'appliquer à partir de l'année budgétaire 2020, les auteurs de l'avant-projet semblent perdre de vue qu'en vertu de son article 15, paragraphe 1^{er}, cette directive devait être transposée au plus tard le 31 décembre 2013.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. Il importe encore de relever que l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/85/UE impose aux États membres l'obligation de soumettre leurs systèmes de comptabilité publique, non seulement à un audit indépendant, mais aussi à un contrôle interne.

Sans doute peut-on considérer que l'article 31 de la loi du 22 mai 2003, qui prévoit et tend à régler l'organisation d'un audit interne auprès des services soumis à cette loi, fixe le cadre juridique requis pour la transposition de la directive 2011/85/UE sur ce point.

Toutefois, il importe de constater, ici également, que cette disposition ne couvre pas la comptabilité des organismes publics et institutions publiques de sécurité sociale qui ne sont

¹ La disposition à l'examen est appelée à figurer dans le titre V de la loi du 22 mai 2003. Elle s'applique aux comptes annuels de l'État fédéral, lesquels, en vertu de l'article 110 de la même loi, sont établis sur la base des opérations comptables enregistrées par chaque service soumis à la loi. L'article 2, qui énumère les services soumis à la loi, exclut les organismes publics de sécurité sociale de la catégorie D de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' et les institutions publiques de sécurité sociale reprises dans l'arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale' (voir le 3^o de l'article 2).

pas considérés comme étant des « services » soumis à la loi du 22 mai 2003 et que, de ce fait, son champ d'application ne couvre pas la totalité de celui de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/85/UE.

L'avant-projet gagnerait à être complété en conséquence.

Article 8

L'article à l'examen tend à imposer et à régler la publication, par « [l]a Base documentaire générale créée par l'accord de coopération du 1^{er} octobre 1991 », de données budgétaires afférentes aux sous-secteurs des administrations publiques relevant de la compétence de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions.

Il n'est pas au pouvoir du législateur fédéral de prévoir unilatéralement de telles dispositions.

En effet, dès lors que la base documentaire en question a été créée sur la base d'un accord de coopération, c'est aux parties à cet accord de coopération qu'il revient de convenir, par le biais d'une modification de celui-ci, de dispositions ayant l'objet envisagé ².

Les dispositions que contient l'article à l'examen n'ont donc pas leur place dans la loi en projet.

Article 9

Si l'intention du Gouvernement est de prévoir la présence dans le comité administratif de monitoring de personnes tierces c'est-à-dire n'appartenant pas à l'administration fédérale ou de lui confier des missions autres que celles déjà fixées par le texte en projet, il appartient au législateur de fixer lui-même les règles essentielles relatives à la composition, à la mission et au fonctionnement de ce comité.

Le texte sera revu le cas échéant.

Article 10

Dans la version française de l'article 124/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, en projet, les mots « du Gouvernement » seront remplacés par les mots « de l'État ».

² La section de législation observe en outre qu'à lire l'avis donné par l'Inspecteur des Finances le 5 février 2014, l'accord de coopération portant création d'une base documentaire générale doit de toute façon être actualisé pour tenir compte de l'évolution qu'a connue le droit budgétaire depuis sa conclusion.

Article 11

L'article à l'examen charge d'une nouvelle mission la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances.

Il convient de rappeler que la création et les missions de cet organe sont prévues par l'article 49, §§ 6 et 7, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'.

Dès lors que la création et les missions de la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances sont réglées par une loi adoptée à la majorité spéciale, il ne peut être admis qu'à défaut d'avoir reçu une délégation à cette fin, le législateur ordinaire attribue à cet organe une mission telle que prévue par la disposition en projet.

La nouvelle mission qu'il est envisagé de confier à la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances requiert donc l'adoption d'une loi à majorité spéciale.

Compte tenu qu'une mission analogue est certifiée à la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances pour ce qui concerne les Communautés et les Régions³, une autre solution pourrait consister à régler cette question par la voie d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. En effet, en vertu de l'article 49, § 6, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances est composée, pour une moitié, de membres présentés par les gouvernements des Communautés et des Régions et, pour l'autre, de membres représentant ou présentés par des autorités relevant de l'État fédéral. Elle peut ainsi être considérée comme étant une institution commune à ces divers niveaux de pouvoirs. De ce fait, les règles relatives à ses missions entrent parmi les matières qui, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, peuvent faire l'objet d'un accord de coopération.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet ne contient pas de disposition en vue de transposer l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2011/85/UE.

³ Voir à ce sujet l'article 9 de l'avant-projet de loi 'modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, 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 de la Cour des comptes' sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 55.332/4.

Le commentaire de l'article 5 que donne l'exposé des motifs comprend, à ce sujet, l'explication suivante :

« L'obligation de publier des informations pertinentes sur les engagements conditionnels et les participations au capital de sociétés privées mentionnée à l'article 14.3 de la directive devra faire l'objet de questionnaires établis par Eurostat selon le rapport de mars 2013 de la *Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data*. Ces questionnaires seront envoyés aux autorités nationales de statistique ».

Cette explication ne suffit pas à justifier le défaut de transposition de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2011/85/UE.

L'avant-projet sera complété en conséquence.

Il appartient au législateur de déterminer le seuil significatif de la publication des participations des administrations publiques au capital de sociétés privées et publiques.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus:

“L’urgence est motivée pour les raisons suivantes:

- le délai de transposition de la directive 2011/85/UE est expiré (31/12/2013);
- la Belgique a été mise en demeure pour non-transposition le 24 janvier 2014 (C(2014) 500/2);
- la Commission européenne invite la Belgique à faire parvenir ses observations sur cette mise en demeure avant le 24 mars 2014;
- les projets de loi visant à transposer la directive 2011/85/UE doivent être adoptés par les chambres fédérales;
- la dissolution des chambres fédérales interviendra au mois d’avril en application de l’article 46 de la Constitution et de l’article 106 du code électoral;
- les projets de loi devraient être adoptés par les chambres fédérales avant leur dissolution;
- les progrès réalisés en matière de déficit public et de dette publique devraient permettre à la Belgique de sortir de la procédure de déficit excessif de l’Union européenne au printemps 2014;
- pour assurer une sortie durable de la Belgique de la procédure de déficit excessif, il paraît opportun de renforcer les cadres budgétaires belges conformément aux exigences de l’Union européenne, y compris la directive 2011/85/UE;”.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKING

Het voorontwerp bevat bepalingen die toepasselijk zijn op de instellingen die deel uitmaken van de “consolidatiekring”.

In de tekst moet nader worden aangegeven wat onder dat begrip moet worden verstaan, alsook hoe kan worden vastgesteld dat een instelling onder dat begrip valt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 6

1. Het voorliggende artikel strekt tot omzetting van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 ‘tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten’ (hierna richtlijn 2011/85/EU genoemd), in zoverre die bepaling de lidstaten ertoe verplicht hun stelsels voor overheidsboekhouding aan een onafhankelijke audit te onderwerpen.

In de memorie van toelichting of in de bespreking van het artikel moet nader worden aangegeven waaruit de “certificering” waarmee het Rekenhof wordt belast, precies bestaat, en waarin die nieuwe taak verschilt van de taken die het Rekenhof reeds zijn opgedragen.

Voorts merkt de afdeling Wetgeving op dat de voorliggende bepaling geen betrekking heeft op de boekhoudkundige verrichtingen geboekt door de openbare instellingen van sociale zekerheid die niet worden beschouwd als “diensten” die onder de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ vallen.¹ Daardoor is de werkingssfeer van die bepaling beperkter dan de gehele werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/85/EU, dat betrekking heeft op de boekhoudkundige stelsels van alle subsectoren van de overheid.

Overigens, door voor te schrijven dat een bepaling die, zoals het voorliggende artikel, zo wordt voorgesteld dat ze tot de omzetting van richtlijn 2011/85/EU bijdraagt, kan worden toegepast vanaf het begrotingsjaar 2020, lijken de stellers van het voorontwerp voorbij te gaan aan het feit dat die richtlijn, krachtens artikel 15, lid 1, ervan, uiterlijk 31 december 2013 moest worden omgezet.

De voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Voorts moet worden opgemerkt dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/85/EU de lidstaten ertoe verplicht hun stelsels voor overheidsboekhouding niet alleen aan een onafhankelijke audit maar ook aan interne controle te onderwerpen.

Men kan er wellicht van uitgaan dat artikel 31 van de wet van 22 mei 2003, dat de interne audit beoogt te regelen bij de diensten die onder die wet vallen, het juridisch kader vaststelt dat noodzakelijk is om richtlijn 2011/85/EU op dat punt om te zetten.

¹ De voorliggende bepaling moet in titel V van de wet van 22 mei 2003 worden opgenomen. Ze is van toepassing op de jaarrekening van de federale Staat, die krachtens artikel 110 van dezelfde wet wordt opgesteld op basis van de boekhoudkundige gegevens, verstrekt door alle diensten waarop de wet betrekking heeft. Artikel 2 somt de diensten op waarop de wet betrekking heeft, en sluit daarvan uit: de openbare instellingen van sociale zekerheid van de categorie D van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ en van de openbare instellingen van sociale zekerheid bedoeld in het koninklijk besluit van 3 april 1997 ‘houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid’ (zie de bepaling onder 3° van artikel 2).

Toch moet ook hier worden vastgesteld dat die bepaling geen betrekking heeft op de boekhouding van de openbare instellingen van sociale zekerheid, die niet worden beschouwd als “diensten” die onder de wet van 22 mei 2003 vallen, en dat de werkingssfeer van die bepaling daardoor beperkter is dan die van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/85/EU.

Het voorontwerp zou dienovereenkomstig moeten worden aangevuld.

Artikel 8

Het voorliggende artikel beoogt voor te schrijven dat, alsook te regelen hoe, begrotingsgegevens met betrekking tot de subsectoren van de overheid die onder de bevoegdheid van de federale overheid, van de gemeenschappen en van de gewesten vallen, worden bekendgemaakt middels “[d]e Algemene gegevensbank opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 1 oktober 1991”.

De federale overheid is niet bevoegd om dergelijke bepalingen eenzijdig vast te stellen.

Daar de gegevensbank in kwestie is opgericht op basis van een samenwerkingsakkoord, staat het immers aan de partijen bij dat samenwerkingsakkoord om, door middel van een wijziging van dat akkoord, bepalingen die het beoogde doel nastreven gezamenlijk vast te stellen.²

De bepalingen die het voorliggende artikel bevat, horen dus niet in de ontworpen wet.

Artikel 9

Indien de Regering de bedoeling heeft te voorzien in de aanwezigheid van derde personen, te weten personen die niet tot de federale administratie behoren, in het administratief monitoringcomité, of indien ze het comité andere taken wenst op te leggen dat die welke reeds in de ontworpen tekst zijn vastgesteld, moet de wetgever zelf de wezenlijke regels vastleggen betreffende de samenstelling, de opdracht en de werkwijze van dat comité.

Indien nodig moet de tekst worden herzien.

Artikel 10

In de Franse versie van het ontworpen artikel 124/3, § 1, eerste lid, eerste zin, moeten de woorden “du Gouvernement” worden vervangen door de woorden “de l'État”.

² De afdeling Wetgeving merkt daarenboven op dat uit het advies van de inspecteur van Financiën van 5 februari 2014 blijkt dat het samenwerkingsakkoord houdende oprichting van een algemene gegevensbank in elk geval moet worden bijgewerkt teneinde rekening te houden met de ontwikkelingen die sinds de sluiting van het akkoord in het begrotingsrecht hebben plaatsgevonden.

Artikel 11

Het voorliggende artikel beslast de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën met een nieuwe taak.

Er moet worden opgemerkt dat in de oprichting en de taken van dat orgaan wordt voorzien bij artikel 49, §§ 6 en 7, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'.

Daar de oprichting en de taken van de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën zijn geregeld bij een wet die met bijzondere meerderheid is aangenomen, is het niet aanvaardbaar dat de gewone wetgever dat orgaan een taak opdraagt zoals die waarin de ontworpen bepaling voorziet, tenzij hij daartoe een machtiging heeft ontvangen.

De nieuwe taak die men aan de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën beoogt op te dragen, vereist dus dat een wet met bijzondere meerderheid wordt aangenomen.

Gelet op het feit dat betreffende de gemeenschappen en de gewesten een soortgelijke taak wordt opgedragen aan de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën,³ zou een andere oplossing erin kunnen bestaan deze aangelegenheid middels een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten te regelen. Krachtens artikel 49, § 6, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, bestaat de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën immers voor de helft uit leden die zijn voorgedragen door de gemeenschaps- en gewestregeringen en voor de andere helft uit leden die de federale overheid vertegenwoordigen of door die overheid zijn voorgedragen. Ze kan dus worden beschouwd als een instelling die voor die verschillende bevoegdheidsniveaus gemeenschappelijk is. Daardoor kan over de regels betreffende haar taken een samenwerkingsakkoord worden gesloten, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

SLOTOPMERKING

Het voorontwerp bevat geen bepaling die strekt tot omzetting van artikel 14, lid 3, van richtlijn 2011/85/EU.

Hierover stelt de bespreking van artikel 5 in de memorie van toelichting het volgende:

“Volgens het rapport van maart 2013 van de werkgroep *Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal*

³ Zie in dat verband artikel 9 van het voorontwerp van wet 'tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, 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', waarover de afdeling Wetgeving heden advies 55.332/4 heeft uitgebracht.

data zal Eurostat een bevraging uitvoeren over de verplichting uit artikel 14.3 van de richtlijn om relevante gegevens te publiceren over de voorwaardelijke verplichtingen en de participaties in het kapitaal van privé ondernemingen. Deze vragenlijsten worden naar de nationale statistische overheden gestuurd”.

Die toelichting kan niet rechtvaardigen dat artikel 14, lid 3, van richtlijn 2011/85/EU niet is omgezet.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

De wetgever moet vaststellen vanaf welke significante bedragen overheidsparticipaties in kapitaal van particuliere en overheidsbedrijven worden bekendgemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY