



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.332/4
du 17 février 2014

advies 55.332/4
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
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'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging, met het oog op de
gedeeltelijke omzetting van de
richtlijn 2011/85/UE, 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'

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 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'.

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 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'.

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 3

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', 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, 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.

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

Article 5

En vue d'assurer au mieux la transposition de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/85/UE, l'article en projet gagnerait à être complété par une disposition analogue à celle qui figure dans le texte qui, selon l'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', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 55.331/4, est appelé à former l'article 124/2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003.

Article 6

L'article à l'examen impose et règle l'obligation de communiquer diverses données à « la base documentaire générale créée par l'accord de coopération du 1^{er} octobre 1991 », et ce en vue de permettre la publication de ces données qu'envisage la disposition qui, selon l'avant-projet de loi sur lequel la section de législation a donné l'avis 55.331/4, est appelée à former l'article 124/1 de la loi du 22 mai 2003.

Il est renvoyé à l'observation formulée à propos de cette disposition dans cet avis 53.331/4.

Article 9

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

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 11 dans l'avis 55.331/4.

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.

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

Il est renvoyé à l'observation finale de l'avis 55.331/4.

*

Volgens 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.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“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 a faire parvenir ses observations sur cette mise en demeure avant le 24 mars 2014 ;
- les projets de loi visant a 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 a 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 voormelde 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 “consolidatieperimeter”.

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 3

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’, 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 reeds aan het Rekenhof zijn opgedragen.

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 deze richtlijn, krachtens artikel 15, lid 1, ervan uiterlijk 31 december 2013 moest worden omgezet.

De voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

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

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 5

Om de omzetting van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/85/EU zo goed mogelijk te waarborgen, zou het ontworpen artikel moeten worden aangevuld met een soortgelijke bepaling als welke is vervat in de tekst die, volgens het voorontwerp van wet ‘tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, waarover de afdeling Wetgeving heden advies 55.331/4 heeft uitgebracht, artikel 124/2, § 1, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 moet worden.

Artikel 6

Het voorliggende artikel schrijft voor dat en regelt hoe diverse gegevens aan de ‘Algemene gegevensbank opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 1 oktober 1991’ moeten worden meegedeeld teneinde ze bekend te kunnen maken zoals beoogd wordt in de bepaling die,

volgens het voorontwerp van wet waarover de afdeling Wetgeving advies 55.331/4 heeft uitgebracht, artikel 124/1 van de wet van 22 mei 2003 moet worden.

Er wordt verwezen naar de opmerking die in dat advies 53.331/4 over die bepaling is gemaakt.

Artikel 9

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

Er wordt verwezen naar de opmerking die in advies 55.331/4 over artikel 11 is gemaakt.

SLOTOPMERKING

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

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Er wordt verwezen naar de slotopmerking van advies 55.331/4.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY