



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.374/4
du 2 avril 2014

advies 55.374/4
van 2 april 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la comptabilité analytique du
prestataire du service universel
postal'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
analytische boekhouding van
de aanbieder van de universele
postdienst'

Le 13 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 7 avril 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la comptabilité analytique du prestataire du service universel postal'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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 2 avril 2014.

^(*) Par courriel du 14 février 2014.

*

Op 13 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 7 april 2014 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

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 2 april 2014.

^(*) Bij e-mail van 14 februari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le texte en projet se donne pour fondement légal les articles 144sexies et 144septies de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', tels que modifiés par la loi du 3 février 2014.

Ces articles disposent comme suit :

« Art. 144sexies. § 1^{er}. La comptabilité répartit les coûts comme suit :

a) les coûts qui peuvent être directement affectés à un service ou un produit particulier le sont ;

b) les coûts communs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être directement affectés à un service ou un produit particulier, sont répartis comme suit :

i) chaque fois que cela est possible, les coûts communs sont répartis sur la base d'une analyse directe de l'origine des coûts eux-mêmes ;

ii) lorsqu'une analyse directe n'est pas possible, les catégories de coûts communs sont affectées sur la base d'un rapport indirect à une autre catégorie de coûts ou à un autre groupe de catégories de coûts pour lesquels une affectation ou imputation directe est possible ; le rapport indirect est fondé sur des structures de coût comparables ;

iii) lorsqu'il n'y a pas moyen de procéder à une imputation directe ou indirecte, la catégorie de coûts est imputée sur la base d'un facteur de répartition général calculé en établissant le rapport entre, d'une part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées à chacun des services universels et, d'autre part, toutes les dépenses directement ou indirectement affectées ou imputées aux autres services ;

iv) les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels sont imputés de la manière qu'il convient ; les mêmes facteurs de coût sont appliqués aux services tant universels que non universels.

§ 2 [...].

§ 3. La répartition des coûts est réalisée par le prestataire du service universel conformément aux principes visés au § 1^{er}. Cela se fait selon la méthode d'allocation complète des coûts, mieux connue sous l'appellation 'FDC – Fully Distributed Cost' (ou 'Fully Allocated Cost') pour laquelle le principe 'ABC – Activity Based Costing', qui impute les coûts aux produits sur la base des activités, est appliqué.

§ 4. D'autres systèmes de comptabilité analytique ne peuvent être appliqués que s'ils sont compatibles avec les dispositions de l'article 144quinquies et qu'après avoir été approuvés par l'Institut. La Commission européenne est informée du nouveau système de comptabilité analytique par l'Institut avant sa mise en application.

§ 5. Le prestataire du service universel tient à jour un document relatif à sa compatibilité analytique, contenant des informations suffisamment détaillées sur les

systèmes de comptabilité analytique qu'il utilise ainsi que les informations comptables détaillées découlant de ces systèmes. Ce document contient notamment les informations comptables confidentielles dont la liste et le contenu sont fixés par le Roi. Le prestataire du service universel transmet ce document, sur demande, à la Commission européenne, à l'Institut et à l'organisme compétent visé à l'article 144septies. Le Roi fixe les modalités de la transmission de ce document.

Le prestataire du service universel fournit d'initiative à l'Institut une version du document visé à l'alinéa 1^{er}, expurgée des informations comptables confidentielles qu'il contient, selon les modalités fixées par le Roi. Après son approbation par l'Institut, ce document est publié selon les modalités fixées par le Roi.

Art. 144septies. L'Institut veille à ce que :

- la comptabilité analytique interne visée aux articles 144quinquies et 144sexies soit vérifiée par le Collège des Commissaires ou tout autre organisme compétent désigné par l'IBPT, indépendant du prestataire du service universel. Le Roi fixe les modalités du contrôle du respect des articles 144quinquies et 144sexies de la loi. Les coûts du contrôle sont supportés par le prestataire du service universel ;

- une déclaration de conformité soit publiée chaque année. Le contenu et les modalités de cette publication sont fixés par le Roi. La déclaration de conformité ne peut contenir ni faire référence aux informations confidentielles visées à l'article 144sexies, § 5 ».

Le texte en projet n'exécute pas complètement les dispositions légales précitées.

Ainsi :

1° L'arrêté en projet est en défaut de définir les modalités selon lesquelles le document contenant les données confidentielles, visé à l'article 144sexies, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991, sera transmis à la Commission européenne et à l'Institut.

À cet égard, en son article 2, § 1^{er}, *in fine*, il se borne à paraphraser la règle qui résulte déjà de l'article 144sexies, § 5, alinéa 1^{er}, troisième phrase et ne procure pas une complète exécution à l'article 144sexies, § 5, alinéa 1^{er}, quatrième phrase.

2° L'arrêté en projet est en défaut de définir les modalités selon lesquelles le prestataire du service universel « fournit d'initiative à l'Institut une version du document visé à l'alinéa 1^{er}, expurgée des informations comptables confidentielles qu'il contient ».

Il ne procure dès lors pas exécution à l'article 144sexies, § 5, alinéa 2, première phrase.

Le projet à l'examen sera revu et complété afin de combler ces lacunes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les articles 144^{sexies}, § 5, inséré par la loi du 3 février 2014 et 144^{septies}, inséré par l'arrêté royal du 9 juin 1999 confirmé par la loi du 12 août 2000, et remplacé par la loi du 3 février 2014 ; ».

2. Aucune des habilitations au Roi qui figurent aux dispositions légales que l'arrêté en projet entend mettre en œuvre n'impose que les arrêtés adoptés sur la base de celles-ci fassent préalablement l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres.

Par conséquent, même si, comme il ressort du dossier communiqué à la section de législation, le texte en projet a fait l'objet d'une telle délibération, celle-ci ne sera pas mentionnée au préambule, qui sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il n'y a pas lieu de définir la notion d'« Activity-Based Costing (ABC) » dès lors que la définition de cette notion résulte déjà de l'article 144^{sexies}, § 3, de la loi du 21 mars 1991.

Le 4^o sera donc omis.

2. Au 7^o, la section de législation s'interroge sur l'utilité de cette définition pour la compréhension de la suite du projet ¹.

3. Le 8^o sera omis car il n'y a pas lieu de rappeler la définition de l'« Institut » que donne déjà l'article 131, 18^o, de la loi du 21 mars 1991.

4. De l'accord du délégué, au 11^o, il convient de remplacer les mots « au 11^o » par les mots « au 10^o ».

Article 18

À l'alinéa 2, il convient d'écrire l'« Institut » au lieu de l'« IBPT ».

¹ Les articles 7, § 1^{er}, 2^o et 12, alinéa 2, utilisent respectivement les expressions « techniques statistiques » et « données statistiques ».

Article 20

Il résulte de l'article 20 du projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 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

In de ontworpen regeling worden de artikelen 144*sexies* en 144*septies* van de wet van 21 maart 1991 'betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven', zoals gewijzigd bij de wet van 3 februari 2014, als rechtsgrond opgegeven.

Die artikelen luiden als volgt:

Art. 144*sexies*. § 1. In de boekhouding worden de kosten als volgt toegerekend:

a) kosten die direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden aldus toegerekend;

b) gemeenschappelijke kosten, hetzij kosten die niet direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden als volgt toegerekend:

i) indien mogelijk worden gemeenschappelijke kosten toegerekend op basis van een directe analyse van de herkomst van de kosten;

ii) indien een directe analyse niet mogelijk is, worden de gemeenschappelijke kostencategorieën toegerekend op basis van een indirecte koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is; de indirecte koppeling is gebaseerd op vergelijkbare kostenstructuren;

iii) indien directe noch indirecte kostentoerekening mogelijk is, wordt de kostencategorie toegerekend op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen, enerzijds, alle uitgaven die direct of indirect aan de universele dienst worden toegerekend en, anderzijds, alle uitgaven die direct of indirect aan de andere diensten worden toegerekend;

iv) gemeenschappelijke kosten die nodig zijn voor het aanbieden van zowel universele diensten als niet-universele diensten, worden dienovereenkomstig toegerekend; voor universele diensten en niet-universele diensten worden dezelfde kostendrijvers gehanteerd.

§ 2. [...].

§ 3. De verdeling van de kosten wordt gedaan door de aanbieder van de universele dienst overeenkomstig de principes bedoeld in § 1. Dit gebeurt volgens de methode van de volledige kostentoewijzing, bekend onder de naam 'FDC - Fully Distributed Cost' (of 'Fully Allocated Cost') waarbij gebruik wordt gemaakt van het principe 'ABC-Activity Based Costing' dat de kosten aan de producten toerekent op grond van de activiteiten.

§ 4. Andere systemen van analytische boekhouding mogen slechts worden toegepast als ze compatibel zijn met de bepalingen van artikel 144*quinquies* en nadat zij

door het Instituut zijn goedgekeurd. De Europese Commissie wordt over het nieuwe systeem van analytische boekhouding door het Instituut ingelicht vóór de toepassing ervan.

§ 5. De aanbieder van de universele dienst houdt een document bij omtrent zijn analytische boekhouding dat voldoende gedetailleerde gegevens bevat in verband met de systemen voor analytische boekhouding die hij gebruikt en waarin de door deze systemen gegenereerde gedetailleerde boekhoudgegevens zijn opgenomen. Dat document bevat onder andere de vertrouwelijke boekhoudgegevens waarvan de lijst en de inhoud door de Koning worden bepaald. De aanbieder van de universele dienst zendt dat document op aanvraag toe aan de Europese Commissie, het Instituut en de bevoegde instelling bedoeld in artikel 144septies. De Koning bepaalt de nadere regels voor het toezenden van dat document.

De aanbieder van de universele dienst bezorgt op eigen initiatief aan het Instituut een versie van het in het eerste lid bedoelde document, waaruit de vertrouwelijke boekhoudgegevens weggelaten zijn, op de wijze bepaald door de Koning. Na de goedkeuring ervan door het Instituut wordt het document gepubliceerd overeenkomstig de modaliteiten bepaald door de Koning.

Art. 144septies. Het Instituut ziet erop toe dat:

- de in de artikelen 144quinquies en 144sexies bedoelde interne analytische boekhouding wordt gecontroleerd door het College van Commissarissen of elke andere door het BIPT aangeduide bevoegde instelling die onafhankelijk is van de aanbieder van de universele dienst. De Koning stelt de modaliteiten van de controle op de naleving van de artikelen 144quinquies en 144sexies van de wet vast. De controlekosten worden ten laste genomen door de aanbieder van de universele dienst;

- jaarlijks een conformiteitsverklaring wordt gepubliceerd. De inhoud en de modaliteiten van deze publicatie worden vastgesteld door de Koning. De conformiteitsverklaring refereert niet aan en bevat geen vertrouwelijke informatie bepaald in artikel 144sexies, § 5”.

De ontworpen regeling legt de voornoemde wetsbepalingen niet volledig ten uitvoer.

Zo bijvoorbeeld:

1° worden in het ontwerpbesluit niet de nadere regels bepaald voor het toezenden van het document met vertrouwelijke gegevens bedoeld in artikel 144sexies, § 5, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991, aan de Europese Commissie en het Instituut.

Wat dat betreft wordt in het besluit, aan het einde van artikel 2, § 1, louter de regel geparafraseerd die reeds volgt uit artikel 144sexies, § 5, eerste lid, derde zin, en legt het besluit artikel 144sexies, § 5, eerste lid, vierde zin, niet volledig ten uitvoer.

2° legt het ontworpen besluit de nadere regels niet vast volgens welke de aanbieder van de universele dienst “op eigen initiatief aan het Instituut een versie van het in het eerste lid bedoelde document [bezorgt], waaruit de vertrouwelijke boekhoudgegevens weggelaten zijn”.

Het legt artikel 144sexies, § 5, tweede lid, eerste zin, bijgevolg niet ten uitvoer.

Het voorliggende ontwerp moet worden herzien en aangevuld om die leemtes te verhelpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het eerste lid moet gesteld worden als volgt:

“Gelet op de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, artikel 144*sexies*, § 5, ingevoegd bij de wet van 3 februari 2014, en artikel 144*septies*, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999, bekrachtigd bij de wet van 12 augustus 2000 en vervangen bij de wet van 3 februari 2014;”.

2. Geen van de machtigingen die aan de Koning zijn verleend bij de wetsbepalingen die bij het ontworpen besluit ten uitvoer worden gelegd, houdt in dat over de besluiten die op basis daarvan worden aangenomen, vooraf overleg gepleegd moet worden door de Ministerraad.

Bijgevolg is er, ook al heeft over de ontworpen regeling een dergelijk overleg plaatsgevonden, zoals blijkt uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, geen reden om daarvan melding te maken in de aanhef. De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Er behoort geen definitie te worden gegeven van het begrip “Activity-Based Costing (ABC)”, aangezien de definitie van dat begrip reeds blijkt uit artikel 144*sexies*, § 3, van de wet van 21 maart 1991.

Onderdeel 4° moet dus vervallen.

2. Wat onderdeel 7° betreft, vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe die definitie zorgt voor een beter begrip van de rest van het ontwerp.¹

3. Onderdeel 8° moet vervallen omdat de definitie van “Instituut” die reeds gegeven wordt in artikel 131, 18°, van de wet van 21 maart 1991, niet behoort te worden herhaald.

4. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de woorden “onder 11°” in onderdeel 11°, vervangen moeten worden door de woorden “onder 10°”.

¹ In de artikelen 7, § 1, 2° en 12, tweede lid, is er respectievelijk sprake van “statistische technieken” en van “statistische gegevens”.

Artikel 18

In het tweede lid schrijve men “het Instituut” in plaats van “het BIPT”.

Artikel 20

Uit artikel 20 van het ontwerp volgt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY