



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.895/2/V
du 12 septembre 2016

sur

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
22 mai 2003 portant
organisation du budget et de la
comptabilité de l'État fédéral'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.895/2/V
van 12 september 2016

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
22 mei 2003 houdende
organisatie van de begroting en
van de comptabiliteit van de
federale wet'

Le 20 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Budget, chargée de la Loterie Nationale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 13 septembre 2016, sur un avant-projet de loi 'modifiant 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 deuxième chambre des vacations le 12 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 12 septembre 2016.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 20 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege ^(*) verlengd tot 13 september 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale wet'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 september 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, 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 12 september 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

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 de 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

Parmi les modifications que l'avant-projet de loi à l'examen apporte à la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', celles qui concernent les services visés dans la disposition appelée à former l'article 2, alinéa 1^{er}, 3°¹, de cette loi retiennent tout particulièrement l'attention.

Cette disposition s'applique aux « organismes d'administration publique dotés de la personnalité juridique, appelés 'organismes administratifs publics' ».

Selon l'avant-projet, la catégorie des organismes administratifs publics comprend, d'une part, les organismes d'intérêt public de la catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', présentés comme étant les « organismes à gestion ministérielle soumis directement à l'autorité du ministre dont ils relèvent et auquel sont confiés les pouvoirs de gestion » et, d'autre part, les organismes d'intérêt public des catégories B et C au sens de la même loi, présentés comme étant « les organismes à gestion autonome, bénéficiant d'une autonomie organique, sans préjudice des pouvoirs de tutelle et de contrôle du ministre dont ils relèvent ».

En outre, toujours dans la disposition appelée à former l'article 2, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 22 mai 2003, l'avant-projet prévoit que « [s]ont assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome, sur base d'une liste établie dans la loi budgétaire, les entités, avec personnalité juridique, qui ne sont pas exclues sur base du présent point 3° et qui sont classifiées par l'Institut des Comptes nationaux, sous l'administration centrale, à savoir le code S1311 ». Il ressort de l'avant-projet que les « entités » en question sont en principe soumises aux dispositions applicables aux organismes administratifs publics à gestion autonome, mais que, sur un nombre de points relativement important, elles bénéficient d'un régime plus souple, consistant soit à les soumettre à des dispositions propres, soit à les soustraire au champ d'application de dispositions déterminées de la loi du 22 mai 2003.

¹ Et non pas « l'article 2, 3° » comme l'indique constamment l'avant-projet. Il est vrai que, dans sa version originelle, l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 comprenait un seul alinéa. Toutefois, il résulte du texte par lequel l'avant-projet envisage de remplacer l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 que cette disposition comporterait deux alinéas. Dans les nombreuses dispositions dans lesquelles il renvoie à cette disposition, l'avant-projet perd de vue cet élément. Si le législateur maintient l'option de diviser l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 en plusieurs alinéas, il conviendra de revoir systématiquement en conséquence les dispositions qui renvoient à cet article.

Il y a lieu d'observer ce qui suit à propos des dispositions de l'avant-projet qui sont relatives à ces « entités » :

1. Dès lors que l'avant-projet entend soumettre les « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome », qui sont des organismes publics dotés de la personnalité juridique, à un régime sensiblement plus souple que celui qui s'applique aux autres catégories d'organismes publics dotés de la personnalité juridique, il convient de s'assurer qu'il n'en résultera pas d'atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Ceci suppose que la différence de régime ainsi mise en place repose sur une justification objective et raisonnable au regard des objectifs de la loi du 22 mai 2003 et des effets auxquels peut conduire son application.

L'Inspecteur des Finances, qui a donné deux avis circonstanciés sur l'avant-projet², a mis en exergue, à cet égard, la nécessité d'éviter que le régime plus souple dont il est envisagé de faire bénéficier les « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome » n'induisse une forme de « recherche de la voie légale la moins contrôlée ».

À cette fin, il importe tout particulièrement, d'une part, d'éviter que des organismes qui ne sont pas des organismes d'intérêt public des catégories A, B ou C au sens de la loi du 16 mars 1954 mais qui présentent des caractéristiques comparables ne bénéficient sans justification objective et raisonnable du régime plus souple prévu par l'avant-projet pour les « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome » et, d'autre part, de s'assurer que des critères objectifs, clairs et cohérents président à l'identification de ces « entités ».

En l'état, l'avant-projet ne donne pas suffisamment de garanties sur ces deux points :

a) L'avant-projet est rédigé en des termes qui n'excluent nullement que des organismes qui ne sont pas des organismes d'intérêt public des catégories A, B ou C au sens de la loi du 16 mars 1954 mais qui présentent des caractéristiques comparables soient qualifiés, pour l'application de la loi du 22 mai 2003, d'« entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ».

Aucun élément du dossier soumis au Conseil d'État ne permet d'apercevoir ce qui justifie concrètement que de tels organismes bénéficient du régime plus souple prévu pour les « entités » en question.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

b) En ce qui concerne l'identification des « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome », l'avant-projet fait état, d'une part, d'« une liste établie dans la loi budgétaire » et, d'autre part, des « entités [...] classifiées par l'Institut des Comptes nationaux, sous l'administration centrale, à savoir le code S1311 ».

² Les 30 mai et 1^{er} juillet 2016.

En tant qu'il fait mention des « entités [...] classifiées par l'Institut des Comptes nationaux, sous l'administration centrale, à savoir le code S1311 », le texte vise les organismes qui, dans la liste des entités publiques que publie régulièrement l'Institut des comptes nationaux, sont repris sous le code S.1311 (« administration centrale ») prévu par le règlement (UE) N° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne'³. Cette liste présente un caractère objectif. La section de législation observera toutefois qu'en l'état, aucune disposition normative de droit interne ne donne de manière suffisamment explicite et spécifique à l'Institut des Comptes nationaux le pouvoir de fixer, de tenir à jour et de publier la liste des organismes qui sont à reprendre sous le code S.1311. L'application de la loi en projet impose que cette lacune soit comblée. À cette fin, la section de législation recommande à l'auteur du texte de modifier en ce sens le chapitre I^{er} du titre VIII de la loi du 21 décembre 1994 'portant des dispositions sociales et diverses'.

Quant à la « liste établie dans la loi budgétaire », le texte en projet ne dit mot de sa portée exacte et ne permet pas d'apercevoir quel lien il convient d'établir entre cette liste et celle des organismes que l'Institut des Comptes nationaux reprend sous le code S.1311. Tel qu'il est rédigé, il s'expose à être compris en ce sens qu'à l'occasion de l'adoption de la loi budgétaire, le législateur budgétaire pourrait apprécier en pure opportunité, quels sont, parmi les organismes dotés de la personnalité juridique que l'Institut des Comptes nationaux reprend sous le code S.1311, ceux d'entre eux qui, pour l'année budgétaire concernée, sont à considérer, pour l'application de la loi du 22 mai 2003, comme étant des « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ». Ainsi compris, le texte ne fournirait aucune garantie d'objectivité et, en recourant à un mécanisme perdant de vue la distinction à opérer entre une loi matérielle et une loi budgétaire, conduirait à appliquer la loi du 22 mai 2003 à géométrie variable selon les années.

Compte tenu de la nouvelle compétence attribuée à l'Institut des Comptes nationaux, il n'y a pas lieu de prévoir « une liste établie dans la loi budgétaire ». Cette liste sera en effet établie par cet Institut et mise à jour par lui d'autant que l'article 46, 7°, de la loi du 22 mai 2003 prévoit déjà :

« [L']exposé général du budget contient notamment [...] une énumération de tous les organismes et fonds qui ne sont pas repris dans le budget mais qui font partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des Comptes nationaux ainsi qu'une analyse de leur impact sur le solde de financement et sur la dette publique ».

L'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. L'avant-projet ne règle pas avec toute la clarté requise le point de savoir quelles dispositions de la loi du 22 mai 2003 s'appliquent ou ne s'appliquent pas aux « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ».

³ Cette liste est publiée sur le site internet de l'Institut des comptes nationaux : <http://inr-icn.fgov.be/fr/content/comptes-nationaux-et-regionaux>.

À ce sujet, la section de législation relève tout particulièrement ce qui suit :

a) Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, et bien que cela ne ressorte pas de l'article 3, alinéa 5 en projet de la loi du 22 mai 2003, la volonté des auteurs du texte est en ce sens que, sauf indication expresse contraire, les « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome » soient soumises aux dispositions qui s'appliquent aux organismes administratifs publics à gestion autonome.

L'avant-projet n'est cependant pas toujours cohérent sur ce point.

Ainsi par exemple, la modification que l'article 32 de l'avant-projet suggère d'apporter à l'article 126, § 2, de la loi du 22 mai 2003 semble, au contraire, reposer sur le postulat que les « entités » en question ne sont en principe pas considérées comme étant des organismes administratifs publics soumis à cette loi.

b) Telle qu'elle est conçue, la disposition qui, selon l'avant-projet, serait appelée à former l'article 3, alinéa 5, de la loi du 22 mai 2003 complique fortement et inutilement la compréhension du point de savoir quelles dispositions de la loi du 22 mai 2003 s'appliquent ou ne s'appliquent pas aux « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ».

Il serait de meilleure technique de régler cette question, là où c'est nécessaire, au sein des dispositions particulières de la loi du 22 mai 2003, plutôt que dans une disposition de portée générale de cette loi.

3. Enfin, du point de vue de la terminologie utilisée, plutôt que de faire état d'« entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome », il serait plus simple et plus clair que ces « entités » soient présentées comme formant une catégorie particulière d'organismes administratifs publics à gestion autonome.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2, alinéa 2, en projet fait état des « services dont le budget est approuvé par la Commission de la comptabilité de la Chambre des représentants ».

Le commentaire de l'article 2 que donne l'exposé des motifs dresse la liste des institutions que le texte entend viser.

Il ressort des explications du fonctionnaire délégué qu'il est de pratique que la Commission de la comptabilité de la Chambre des représentants approuve le budget de ces institutions.

Il convient cependant de constater qu'aucune disposition normative ne lui en donne expressément et spécifiquement le pouvoir.

La loi doit mentionner dans son texte les institutions qui sont visées par cette exception.

Article 3

1. La disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former la seconde phrase de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 suggère de rendre le chapitre V du titre II de cette loi inapplicable aux services visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, de la même loi. Dans la foulée, elle entend aussi rendre l'article 30 de la loi du 22 mai 2003 inapplicable à ces services ⁴.

Comme l'indique son intitulé, le chapitre V du titre II de la loi du 22 mai 2003 est relatif aux comptables justiciables de la Cour des comptes.

En rendant ce chapitre inapplicable aux services visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 mai 2003, l'avant-projet peut donner à penser qu'il implique que la responsabilité de la détention et de la gestion des deniers et des valeurs appartenant aux services en question pourrait être confiée à des personnes n'ayant pas la qualité de comptables justiciables de la Cour des comptes.

Il importe de rappeler qu'en vertu de l'article 180, alinéa 2, première phrase, de la Constitution, la Cour des comptes « est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public ».

C'est sur cette disposition constitutionnelle qu'il convient de se fonder pour déterminer qui a la qualité de justiciable de la Cour des comptes ⁵ : il faut, mais il suffit, que l'on ait affaire à un « comptable envers le trésor public » au sens de cette disposition.

Selon la Cour de cassation, est comptable envers le trésor public et justiciable de la Cour des comptes, par application de la disposition constitutionnelle précitée, celui qui, dans les diverses administrations de l'État, *même celles qui bénéficient d'une autonomie organique*, est tenu de rendre compte des éléments du trésor public, c'est-à-dire des deniers publics, confiés à sa gestion ⁶.

La Cour de cassation précise aussi que, pour déterminer si une personne a la qualité de « comptable envers le trésor public », il faut rechercher dans chaque cas, sur la base de l'acte qui a chargé cette personne des fonctions qu'elle remplit, si elle a en fait les missions,

⁴ Il ressort de l'exposé des motifs que la mention de l'article 30 parmi les dispositions de la loi du 22 mai 2003 qui sont rendues inapplicables aux services en question est liée à la volonté des auteurs de l'avant-projet de rendre le chapitre V du titre II inapplicable à ces services.

⁵ Cass., 30 juin 1983, *Pas.*, I, p. 1236, avec les conclusions du procureur général E. KRINGS, et 30 octobre 1986, *Pas.*, 1987, I, p. 273.

⁶ Cass., 16 octobre 1975, *Pas.*, 1976, I, p. 204, avec les conclusions du premier avocat général F. DUMON.

pouvoirs et responsabilités qui en font un comptable au sens de l'article 180, alinéa 2, première phrase, de la Constitution ⁷.

Le législateur ne peut s'écarter de cette disposition constitutionnelle, interprétée de la sorte par la Cour de cassation ⁸.

L'avant-projet sera revu afin d'éviter toute critique sur ce point.

2. En ce qui concerne la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 3, alinéa 5, de la loi du 22 mai 2003, outre ce qui a été dit dans l'observation générale, la section de législation se demande ce qui justifie, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que les articles 113 à 120 de la loi du 22 mai 2003 ne s'appliquent pas aux « entités assimilées aux organismes administratifs publics à gestion autonome ».

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 5

Si, comme on peut supposer que telle est l'intention, la notion d'« obligations récurrentes » au sens de l'article 19, § 3, en projet est à comprendre dans le même sens que celui indiqué dans la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, 2°, a), du même article, le texte doit le préciser.

Article 8

L'article 27, alinéa 2, en projet sera complété pour faire apparaître que les éléments énumérés par cette disposition sont ceux que doit comprendre le compte d'exécution du budget.

Article 19

Le texte en projet sera revu pour y faire apparaître qu'il vise le paiement de dotations par l'État en faveur des organismes administratifs publics, comme cela résulte du commentaire de l'article.

⁷ Arrêts précités des 16 octobre 1975, 30 juin 1983 et 30 octobre 1986.

⁸ Voir sur ce point l'avis 19.954/9 donné le 12 juillet 1990 sur l'avant-projet devenu la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1287/1, p. 164.

Article 20

À suivre la disposition en projet, quand un organisme est soumis à la tutelle d'un ministre, c'est uniquement celui-ci que le Ministre du Budget peut requérir de délibérer « sur les matières comptables ou budgétaires ». Ne se peut-il pas que la ou les « décisions » à prendre entrent dans les compétences de l'organe de gestion de l'organisme ? Dans l'affirmative, l'avant-projet doit être revu en conséquence.

Par ailleurs, le texte doit être complété pour déterminer quelle décision peut être prise, et par quel organe, lorsque, conformément à l'article 92/1, alinéa 2, en projet, le Ministre du Budget saisit le Conseil des ministres.

Articles 21 et 22

Si, comme on peut supposer que tel est le cas, les auteurs de l'avant-projet entendent également remplacer la date du 1^{er} mars par celle du 20 mars dans l'article 93, § 2, alinéa 1^{er}, seconde phrase, de la loi du 22 mai 2003, le texte doit être complété en conséquence.

Article 23

Il manque un article 24. La numérotation ainsi que les renvois internes seront revus en conséquence.

Article 27

1. La section de législation se demande si les auteurs de l'avant-projet n'ont pas perdu de vue qu'en vertu des articles 81, 93 et 100 de la loi du 22 mai 2003, c'est en principe le ministre dont relève le service concerné qui est chargé de communiquer les comptes de celui-ci au Ministre du Budget. C'est seulement dans une hypothèse particulière, mentionnée dans la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 93, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003, que cette obligation incombe au service lui-même.

Par ailleurs, le texte en projet est lacunaire en ce qui concerne la détermination du montant de l'amende administrative qu'il prévoit et de la procédure à respecter. L'habilitation que la seconde phrase de l'article 109/1 en projet prévoit de donner au Roi est excessivement large. Il appartient au législateur de régler, à tout le moins, les éléments essentiels des questions indiquées.

Enfin, cette disposition n'est pas applicable aux services administratifs à comptabilité autonome ni aux entreprises d'État, lesquels ne disposent pas de la personnalité juridique.

La disposition à l'examen sera donc fondamentalement revue.

2. Le renvoi à l'article 23 est erroné.

Article 28

Dans l'alinéa 1^{er} de l'article 110 en projet, au vu de l'article 2 en projet de la loi du 22 mai 2003, la section de législation se demande si l'exception prévue pour les services « qui ne sont pas classifiés par l'Institut des Comptes nationaux, sous l'administration centrale, à savoir le code S1311 » est bien nécessaire.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 29

Dans l'avis qu'elle a donné sur l'avant-projet devenu la loi du 10 avril 2014, qui a inséré dans la loi du 22 mai 2003 le texte que la disposition à l'examen tend à remplacer, la section de législation du Conseil d'État a observé ceci :

« 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 confiée 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'⁹. 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.

⁹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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).

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 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 »¹⁰.

La disposition à l'examen appelle des observations analogues.

Article 33

1. La section de législation se demande si les auteurs de l'avant-projet n'ont pas perdu de vue que les dispositions qui, selon les textes actuellement en vigueur, règlent la transmission au Ministre des Finances des comptes des organismes publics visés par l'article à l'examen chargent souvent de cette mission le ministre dont relève l'organisme concerné, et non pas celui-ci même¹¹.

Par ailleurs, le texte en projet est lacunaire en ce qui concerne la détermination du montant de l'amende administrative qu'il prévoit et de la procédure à respecter. L'habilitation que la seconde phrase de l'article 131/1, alinéa 2, en projet prévoit de donner au Roi est excessivement large. Il appartient au législateur de régler, à tout le moins, les éléments essentiels des questions indiquées.

La disposition à l'examen sera donc fondamentalement revue.

2. D'un point de vue légistique, il devra s'agir d'une disposition autonome de la loi en projet, et non pas d'une disposition insérée dans la loi du 22 mai 2003. En effet, dès lors que, comme le fait apparaître l'alinéa 3 de l'article 131/1 en projet et comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, elle est uniquement destinée à s'appliquer aux organismes qu'elle vise avant que la loi du 22 mai 2003 n'entre en vigueur à leur égard, cela n'aurait pas de sens, et il serait même incohérent, de l'insérer dans cette dernière loi.

¹⁰ Avis 55.331/4 donné le 17 février 2014, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3408/1, pp. 26 et 27.

¹¹ Voir ainsi par exemple, en ce qui concerne les organismes des catégories B et C au sens de la loi du 16 mars 1954, l'article 6, § 4, de cette loi.

Article 39

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, c'est uniquement l'article 34 de l'avant-projet qui doit produire ses effets le 1^{er} janvier 2015.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

*

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKING

Onder de wijzigingen die bij het voorliggende voorontwerp van wet aangebracht worden in de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ gaat de aandacht heel in het bijzonder uit naar die welke betrekking hebben op de diensten bedoeld in de bepaling die artikel 2, eerste lid, 3°, ¹ van die wet zou worden.

Die bepaling is van toepassing op de “overheidsinstellingen met rechtspersoonlijkheid, ‘administratieve openbare instellingen’ genaamd”.

Volgens het voorontwerp omvat de categorie van de administratieve openbare instellingen enerzijds de instellingen van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 “betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut”, die worden voorgesteld als de “instellingen met ministerieel beheer, die rechtstreeks zijn onderworpen aan het gezag van de minister onder wie ze ressorteren en aan wie het beheer is toevertrouwd” en anderzijds de instellingen van openbaar nut van categorie B en C in de zin van dezelfde wet, die worden voorgesteld als “de instellingen met beheersautonomie, die genieten van een organieke autonomie, onverminderd het toezicht en de controle van de minister onder wie ze ressorteren”.

Verder bepaalt het voorontwerp, nog steeds in de bepaling die artikel 2, eerste lid, 3°, van de wet van 22 mei 2003 zou worden, dat “de entiteiten, met rechtspersoonlijkheid, die niet worden uitgesloten op grond van dit punt 3° en die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, geclassificeerd worden onder de centrale overheid, zijnde code S1311, worden gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie, op basis van een lijst opgenomen in de begrotingswet”. Uit het voorontwerp blijkt dat de “entiteiten” in kwestie in beginsel vallen onder de bepalingen die van toepassing zijn op de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie, maar dat voor hen een regeling geldt die op een vrij groot aantal punten soepeler is en die erop neerkomt dat zij hetzij vallen onder specifieke

¹ En niet “artikel 2, 3°”, zoals voortdurend wordt aangegeven in het voorontwerp. De oorspronkelijke versie van artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 bestond weliswaar uit slechts één lid. Uit de tekst waardoor het voorontwerp artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 beoogt te vervangen, blijkt evenwel dat die bepaling uit twee leden zou bestaan. In het voorontwerp wordt zulks over het hoofd gezien in de talrijke bepalingen waarin naar dat artikel wordt verwezen. Als de wetgever ervoor blijft opteren om artikel 2 van de wet van 22 mei 2003 in te delen in verschillende leden, moeten de bepalingen waarin naar dat artikel wordt verwezen systematisch dienovereenkomstig worden herzien.

bepalingen, hetzij worden onttrokken aan het toepassingsgebied van welbepaalde artikelen van de wet van 22 mei 2003.

Over de bepalingen van het voorontwerp betreffende die “entiteiten” moet het volgende worden opgemerkt:

1. Aangezien het de bedoeling van het voorontwerp is om de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”, die openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn, aan een gevoelig soepeler regeling te onderwerpen dan die welke geldt voor de andere categorieën van openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid, dient men zich ervan te vergewissen dat daaruit geen aantasting van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zal voortvloeien.

Zulks veronderstelt dat het verschil in regeling dat aldus wordt ingevoerd, steunt op een objectieve en redelijke verantwoording in het licht van de doelstellingen van de wet van 22 mei 2003 en de gevolgen waartoe de toepassing ervan kan leiden.

De inspecteur van Financiën die over het voorontwerp² twee omstandige adviezen heeft uitgebracht, heeft in dat verband gewezen op de noodzaak om te voorkomen dat de soepeler regeling die in het vooruitzicht wordt gesteld voor de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie” leidt tot een vorm van “zoeken, binnen het wettelijk kader, van de minst gecontroleerde weg (vertaling)”.

Te dien einde is het in het bijzonder van belang enerzijds te voorkomen dat instellingen die geen instellingen van openbaar nut van categorie A, B of C in de zin van de wet van 16 maart 1954 zijn, maar die vergelijkbare kenmerken vertonen, zonder objectieve en redelijke verantwoording zouden vallen onder de soepeler regeling waarin het voorontwerp voorziet voor de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie” en anderzijds er zich van te vergewissen dat objectieve, duidelijke en sluitende criteria gehanteerd worden bij het vaststellen van die “entiteiten”.

Bij deze stand van zaken biedt het voorontwerp niet genoeg waarborgen wat de volgende twee punten betreft:

a) Het voorontwerp is gesteld in bewoordingen die geenszins uitsluiten dat instellingen die geen instellingen van openbaar nut van categorie A, B of C in de zin van de wet van 16 maart 1954 zijn, maar die vergelijkbare kenmerken vertonen, voor de toepassing van de wet van 22 mei 2003 worden bestempeld als “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”.

Uit geen enkel stuk van het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd, blijkt wat *in concreto* de reden is waarom voor dergelijke instellingen de soepeler regeling geldt waarin wordt voorzien voor de “entiteiten” in kwestie.

Het voorontwerp behoort opnieuw onderzocht te worden en zo nodig in dat opzicht herzien te worden.

² Op 30 mei en op 1 juli 2016.

b) Met betrekking tot het vaststellen van de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie” maakt het voorontwerp enerzijds gewag van “een lijst opgenomen in de begrotingswet” en anderzijds van “entiteiten (...) die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, geclassificeerd worden onder de centrale overheid, zijnde code S1311”.

Voor zover de tekst melding maakt van “entiteiten (...) die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, geclassificeerd worden onder de centrale overheid, zijnde code S1311”, verwijst hij naar de instellingen die in de lijst van publieke eenheden die het Instituut voor de Nationale Rekeningen op regelmatige tijdstippen publiceert, opgenomen zijn onder code S.1311 (“centrale overheid”), vastgesteld in verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie’.³ Dat is een objectieve lijst. De afdeling Wetgeving merkt evenwel op dat bij de huidige stand van zaken geen enkele normatieve bepaling van intern recht op een voldoende expliciete en specifieke wijze aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen de bevoegdheid verleent om de lijst van instellingen die moeten worden opgenomen onder code S.1311 vast te stellen, bij te houden en bekend te maken. Die leemte moet worden aangevuld met het oog op de toepassing van de ontworpen wet. Daartoe raadt de afdeling Wetgeving de steller van de tekst aan titel VIII, hoofdstuk I, van de wet van 21 december 1994 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’ in die zin te wijzigen.

Wat de “lijst opgenomen in de begrotingswet” betreft, staat er in de ontworpen tekst niets over de precieze draagwijdte ervan en is het niet duidelijk welk verband moet worden gelegd tussen die lijst en de lijst van de instellingen die het Instituut voor de Nationale Rekeningen opneemt onder code S.1311. Zoals het voorontwerp geredigeerd is, bestaat het risico dat het in die zin wordt begrepen dat de begrotingswetgever ter gelegenheid van de aanneming van de begrotingswet louter om opportuniteitsredenen zou kunnen uitmaken welke van de instellingen met rechtspersoonlijkheid die het Instituut voor de Nationale Rekeningen onder code S.1311 opneemt, met het oog op de toepassing van de wet van 22 mei 2003, voor het bedoelde begrotingsjaar moeten worden beschouwd als “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”. Aldus opgevat, zou de tekst geen enkele waarborg van objectiviteit bieden en doordat daarin gebruik wordt gemaakt van een regeling waarbij het onderscheid tussen een materiële wet en een begrotingswet over het hoofd wordt gezien, zou die ertoe kunnen leiden dat de wet van 22 mei 2003 naargelang van de jaren verschillend kan worden toegepast.

Gelet op de nieuwe bevoegdheid die aan het Instituut voor de Nationale Rekeningen wordt toegekend, behoort niet te worden voorzien in “een lijst opgenomen in de begrotingswet”. Die lijst dient immers door dat instituut te worden vastgesteld en bijgehouden, aangezien in artikel 46, 7°, van de wet van 22 mei 2003 reeds het volgende wordt bepaald:

“De algemene toelichting bij de begroting bevat inzonderheid: (...) een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale

³ Die lijst wordt bekendgemaakt op de website van het Instituut voor de Nationale Rekeningen: <http://inr-icn.fgov.be/nl/inhoud/nationale-en-regionale-rekeningen>.

Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld.”

Het voorontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

2. Het voorontwerp verschaft geen volledige duidelijkheid omtrent de vraag welke bepalingen van de wet van 22 mei 2003 wel en welke niet van toepassing zijn op de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”.

In dat verband merkt de afdeling Wetgeving heel in het bijzonder het volgende op:

a) Zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigd heeft en hoewel zulks niet blijkt uit het ontworpen artikel 3, vijfde lid, van de wet van 22 mei 2003, is het de bedoeling van de stellers van de tekst dat, behoudens uitdrukkelijke andersluidende vermelding, voor de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie” de bepalingen gelden die van toepassing zijn op de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie.

Het voorontwerp vertoont evenwel op dat punt soms een gebrek aan samenhang.

Zo bijvoorbeeld lijkt er bij de ontworpen wijziging van artikel 126, § 2, van de wet van 22 mei 2003 (artikel 32 van het voorontwerp) integendeel van uitgegaan te worden dat de “entiteiten” in kwestie in principe niet worden beschouwd als administratieve openbare instellingen waarop die wet van toepassing is.

b) Zoals ze is opgevat, maakt de bepaling die volgens het voorontwerp artikel 3, vijfde lid, van de wet van 22 mei 2003 zou vormen, het in hoge mate en nodeloos moeilijker om een antwoord te formuleren op de vraag welke bepalingen van de wet van 22 mei 2003 wel en welke niet van toepassing zijn op de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”.

Uit technisch oogpunt zou het beter zijn om die kwestie, daar waar nodig, te regelen in de bijzondere bepalingen van de wet van 22 mei 2003 in plaats van in een bepaling met een algemene strekking van die wet.

3. Ten slotte zou het uit het oogpunt van de gebruikte terminologie eenvoudiger en duidelijker zijn om in plaats van gewag te maken van “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie” die “entiteiten” voor te stellen als een bijzondere categorie van administratieve openbare instellingen met beheersautonomie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Het ontworpen artikel 2, tweede lid, maakt gewag van de “diensten waarvan de begroting wordt goedgekeurd door de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer van Volksvertegenwoordigers”.

In de toelichting bij artikel 2 in de memorie van toelichting wordt de lijst opgegeven van de in de tekst bedoelde instellingen.

Uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer van volksvertegenwoordigers doorgaans de begroting van die instellingen goedkeurt.

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat geen enkele normatieve bepaling haar daarvoor uitdrukkelijk en specifiek de bevoegdheid verleent.

In de tekst van de wet moet melding worden gemaakt van de instellingen waarop die uitzondering van toepassing is.

Artikel 3

1. De bepaling die volgens het voorontwerp de tweede zin van artikel 3, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 zou worden, strekt ertoe hoofdstuk V van titel II van die wet niet van toepassing te maken op de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 3°, van dezelfde wet. Tegelijk strekt ze ertoe ook artikel 30 van de wet van 22 mei 2003 niet van toepassing te maken op die diensten.⁴

Hoofdstuk V van titel II van de wet van 22 mei 2003 heeft, zoals het opschrift ervan aangeeft, betrekking op de rekenplichtigen die aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen zijn.

Doordat het voorontwerp dat hoofdstuk niet van toepassing maakt op de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 3°, van de wet van 22 mei 2003, kan het de indruk wekken dat het impliceert dat de verantwoordelijkheid voor het in bezit houden en het beheren van de gelden en waarden die aan de diensten in kwestie toebehoren, zou kunnen worden toevertrouwd aan personen die niet de hoedanigheid hebben van aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtige.

Er moet in herinnering worden gebracht dat het Rekenhof krachtens artikel 180, tweede lid, eerste zin, van de Grondwet “belast [is] met het nazien en het verevenen der

⁴ Uit de memorie van toelichting blijkt dat het feit dat artikel 30 vermeld wordt bij de bepalingen van de wet van 22 mei 2003 die niet van toepassing worden gemaakt op de diensten in kwestie, verband houdt met het streven van de stellers van het voorontwerp om hoofdstuk V van titel II niet van toepassing te maken op die diensten.

rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn”.

Op die grondwetsbepaling moet worden gesteund om uit te maken wie onderworpen is aan de rechtsmacht van het Rekenhof:⁵ om die hoedanigheid te bezitten, is het vereist doch voldoende “tegenover de staatskas rekenplichtig” te zijn in de zin van die bepaling.

Met toepassing van de voormelde grondwetsbepaling acht het Hof van Cassatie iedereen rekenplichtig tegenover de staatskas en onderworpen aan de rechtsmacht van het Rekenhof die in de verscheidene, *zelfs gedecentraliseerde* besturen van de Staat rekenschap moet afleggen van de aan zijn beheer toevertrouwde middelen van de staatskas, te weten de openbare gelden.⁶

Het Hof van Cassatie wijst er voorts op dat, om te bepalen of iemand de hoedanigheid van “rekenplichtige tegenover de staatskas” bezit, voor ieder geval op basis van de akte waarbij die persoon met de door hem uitgeoefende functies is belast, moet worden onderzocht of hij in werkelijkheid belast is met de taak, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden waardoor hij een rekenplichtige is in de zin van artikel 180, tweede lid, eerste zin, van de Grondwet.⁷

De wetgever mag niet afwijken van de interpretatie die het Hof van Cassatie aldus van die grondwetsbepaling heeft gegeven.⁸

Het voorontwerp moet worden herzien om iedere kritiek op dat punt te voorkomen.

2. In verband met de bepaling die volgens het voorontwerp artikel 3, vijfde lid, van de wet van 22 mei 2003 zou worden, vraagt de afdeling Wetgeving zich bovenop behalve wat in de algemene opmerking is gezegd, af hoe ten aanzien van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie te rechtvaardigen valt dat de artikelen 113 tot 120 van de wet van 22 mei 2003 niet van toepassing zijn op de “entiteiten die gelijkgesteld worden met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie”.

Het voorontwerp moet opnieuw worden onderzocht en, indien nodig, op dat punt worden herzien.

⁵ Cass. 30 juni 1983, AR 6830, *Arr.Cass.* 1982-1983, IV, 1236, en de conclusie van procureur-generaal E. KRINGS, *Pas.* 1983, I, 1236, en 30 oktober 1986, AR 7115-7324.

⁶ Cass., 16 oktober 1975, *Arr.Cass.* 1976, I, 215, en de conclusie van eerste advocaat-generaal F. DUMON, *Pas.* 1976, I, 204.

⁷ Voornoemde arresten van 16 oktober 1975, 30 juni 1983 en 30 oktober 1986.

⁸ Zie hierover advies 19.954/9, d.d. 12 juli 1990 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’, *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 1287/1, 164.

Artikel 5

Indien het, zoals het zich laat aanzien, de bedoeling is dat onder het begrip “recurrente verbintenissen” in de zin van het ontworpen artikel 19, § 3, hetzelfde moet worden verstaan als in de bepaling die volgens het voorontwerp paragraaf 1, derde lid, 2°, a), van hetzelfde artikel zou worden, moet dat in de tekst worden gepreciseerd.

Artikel 8

Het ontworpen artikel 27, tweede lid, moet aldus worden aangevuld dat tot uiting komt dat hetgeen in die bepaling wordt opgesomd, moet worden opgenomen in de rekening van uitvoering van de begroting.

Artikel 19

De ontworpen tekst moet worden herzien zodat duidelijk wordt dat hij betrekking heeft op de betaling, door de Staat, van dotaties aan de administratieve openbare instellingen, zoals uit de toelichting bij het artikel blijkt.

Artikel 20

Volgens de ontworpen bepaling kan de minister van Begroting voor een instelling die van een minister afhangt, alleen die minister verplichten om te beraadslagen “over alle budgettaire en boekhoudkundige materies”. Zou het niet kunnen dat de “beslissing” die of de “beslissingen” die genomen moeten worden tot de bevoegdheid behoren van het beheersorgaan van de instelling? Indien dat zo is, moet het voorontwerp dienovereenkomstig herzien worden.

Voorts moet de tekst aldus worden aangevuld dat wordt bepaald welke beslissing kan worden genomen en door welk orgaan, wanneer de minister van Begroting overeenkomstig het ontworpen artikel 92/1, tweede lid, de zaak bij de Ministerraad aanhangig maakt.

Artikelen 21 en 22

Indien het, zoals verondersteld kan worden, de bedoeling van de stellers van het voorontwerp is om ook in artikel 93, § 2, eerste lid, tweede zin, van de wet van 22 mei 2003 de datum van 1 maart te vervangen door de datum van 20 maart, moet de tekst dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 23

Het ontwerp bevat geen artikel 24. De nummering en de interne verwijzingen moeten dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 27

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de stellers van het voorontwerp niet over het hoofd hebben gezien dat de rekeningen van de dienst krachtens de artikelen 81, 93 en 100 van de wet van 22 mei 2003 in beginsel door de minister van wie de betrokken dienst afhangt, aan de minister van Begroting moeten worden toegezonden. Slechts in een bijzonder geval, vermeld in de bepaling die volgens het voorontwerp artikel 93, § 2, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 zou worden, rust die verplichting op de dienst zelf.

Voorts is de ontworpen tekst onvolledig op het stuk van de vaststelling van het bedrag van de administratieve geldboete waarin hij voorziet en van de procedure die in acht moet worden genomen. De machtiging die volgens de tweede zin van het ontworpen artikel 109/1 aan de Koning wordt verleend, is al te ruim. De wetgever zou op zijn minst de essentiële elementen van de vermelde kwesties moeten regelen.

Ten slotte is deze bepaling niet van toepassing op de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, die geen rechtspersoonlijkheid hebben.

De voorliggende bepaling moet dan ook grondig worden herzien.

2. De verwijzing naar artikel 23 klopt niet.

Artikel 28

In verband met het eerste lid van het ontworpen artikel 110 vraagt de afdeling Wetgeving zich af of het, gelet op het ontworpen artikel 2 van de wet van 22 mei 2003, wel noodzakelijk is te voorzien in de uitzondering voor de diensten “die door het Instituut voor de Nationale Rekeningen niet werden geclassificeerd onder de centrale overheid, zijnde code S1311”.

Het voorontwerp moet opnieuw worden onderzocht en indien nodig op dat punt worden herzien.

Artikel 29

In haar advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 april 2014, waarbij in de wet van 22 mei 2003 de tekst is ingevoegd die bij de voorliggende bepaling vervangen zou worden, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“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.⁹ 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.

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.¹⁰

De voorliggende bepaling geeft aanleiding tot soortgelijke opmerkingen.

Artikel 33

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de stellers van het voorontwerp niet over het hoofd hebben gezien dat in de bepalingen die volgens de thans geldende teksten regelen hoe de rekeningen van de openbare instellingen die in het voorliggende artikel worden bedoeld aan de minister van Financiën moeten worden overgezonden, die opdracht vaak wordt toevertrouwd aan

⁹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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).

¹⁰ Advies 55.331/4 van 17 februari 2014, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3408/001, 26-27.

de minister van wie de betrokken instelling afhangt, en niet aan die instelling zelf.¹¹

Voorts is de ontworpen tekst onvolledig op het stuk van de vaststelling van het bedrag van de administratieve geldboete waarin hij voorziet en van de procedure die in acht moet worden genomen. De machtiging die bij de tweede zin van het ontworpen artikel 131/1, tweede lid, aan de Koning wordt verleend is al te ruim. De wetgever zou op zijn minst de essentiële elementen van de vermelde kwesties moeten regelen.

De voorliggende bepaling moet dan ook grondig worden herzien.

2. Uit wetgevingstechnisch oogpunt zou dit artikel een op zichzelf staande bepaling van de ontworpen wet moeten vormen en geen bepaling die in de wet van 22 mei 2003 wordt ingevoegd. Aangezien het, zoals blijkt uit het derde lid van het ontworpen artikel 131/1 en zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, de bedoeling is dat die bepaling voor de daarin bedoelde instellingen alleen geldt totdat de wet van 22 mei 2003 voor die instellingen in werking treedt, zou het immers zinloos zijn en zelfs getuigen van een gebrek aan samenhang om ze in die wet in te voegen.

Artikel 39

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, is het de bedoeling dat alleen artikel 34 van het voorontwerp uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2015.

De voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹¹ Zie bijvoorbeeld betreffende de instellingen van de categorieën B en C in de zin van de wet van 16 maart 1954, artikel 6, § 4, van die wet.