



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.646/4
du 12 novembre 2019

advies 66.646/4
van 12 november 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 109/1 de
la loi du 22 mai 2003 portant
organisation du budget et de la
comptabilité de l'État fédéral,
déterminant les modalités et le
montant de l'amende ainsi que
les causes de justification du
retard dans la transmission des
comptes au ministre du
Budget'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 109/1 van de wet van
22 mei 2003 houdende
organisatie van de begroting en
van de comptabiliteit van de
federale Staat tot vaststelling
van de modaliteiten en het
bedrag van de geldboete alsook
de beweegredenen die de
vertraging rechtvaardigen bij
het bezorgen van de
rekeningen aan de minister van
Begroting'

Le 14 octobre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Budget et de la Fonction publique, chargée de la Loterie nationale et de la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 109/1 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, déterminant les modalités et le montant de l'amende ainsi que les causes de justification du retard dans la transmission des comptes au ministre du Budget'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 novembre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 2019.

*

Op 14 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Begroting en van Ambtenarenzaken, belast met de Nationale Loterij en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 109/1 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat tot vaststelling van de modaliteiten en het bedrag van de geldboete alsook de beweegredenen die de vertraging rechtvaardigen bij het bezorgen van de rekeningen aan de minister van Begroting'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 november 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Les projets d'arrêtés royaux qui sont dispensés d'analyse d'impact en vertu de l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' sont uniquement ceux pour lesquels l'article 6, § 1^{er}, de la même loi impose en principe la réalisation d'une telle analyse, à savoir ceux dont une disposition légale ou réglementaire soumet l'adoption à l'intervention du Conseil des ministres.

Tel n'est pas le cas du présent projet d'arrêté royal.

Aussi, dans le préambule de ce dernier, le visa de la dispense d'analyse d'impact prévue par l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 n'a pas de raison d'être.

Dès lors, l'alinéa 2 sera omis.

DISPOSITIF

Article 2

Dans la version française de l'alinéa 2, 2^o, les mots « à la date » seront omis.

Article 4

1. La disposition à l'examen tend à fixer les motifs permettant de ne pas appliquer d'amende administrative à un service, visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, 3^o ou 4^o, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', dont les comptes n'ont pas été communiqués au Ministre du Budget dans le délai prescrit par la loi.

Selon les termes de l'article 109/1 de la loi du 22 mai 2003, il doit s'agir de « causes de justification du retard, non imputables à l'organisme ».

Il convient à cet égard de ne pas perdre 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, et que c'est seulement dans une hypothèse particulière, mentionnée à l'article 93, § 2, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003, que cette obligation incombe au service lui-même ¹.

Aussi, lorsque c'est le ministre dont relève le service concerné qui est chargé de communiquer les comptes de celui-ci au Ministre du Budget et que le service a transmis ses comptes au ministre dont il relève à un moment suffisamment utile pour permettre à ce dernier de respecter le délai dans lequel il est tenu de communiquer ces comptes au Ministre du Budget, le retard avec lequel le ministre dont relève le service communique les comptes de celui-ci au Ministre du Budget ne peut à priori être considéré comme imputable au service.

Or, dans la liste qu'elle établit des causes de justification du retard, non imputables aux organismes, permettant de ne pas leur appliquer l'amende administrative prévue par l'article 109/1 de la loi du 22 mai 2003, la disposition à l'examen ne fait pas expressément et spécifiquement mention de ce cas de figure.

Sans doute inclut-elle la force majeure parmi les causes de justification du retard, non imputables aux organismes, permettant de ne pas leur appliquer d'amende administrative. Si ce motif est susceptible de couvrir certaines des hypothèses relevant du cas de figure évoqué, il est cependant loin d'être certain qu'il suffise à couvrir toutes les hypothèses relevant du cas de figure en question.

En omettant de prendre expressément et spécifiquement en considération le cas de figure évoqué, le projet d'arrêté pourrait avoir pour effet de conduire le Ministre du Budget à infliger une amende administrative à un service en raison d'un retard imputable, non pas à celui-ci, mais au ministre dont il relève ². Ceci serait critiquable au regard de l'article 109/1 de la loi du 22 mai 2003 ³ ainsi que des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination ⁴.

¹ Voir déjà sur ce point l'avis n° 59.895/2/V donné le 12 septembre 2016 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 décembre 2016, qui a inséré l'article 109/1 dans la loi du 22 mai 2003, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2139/1, pp. 48 et 49, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59985.pdf>.

² Ce risque est d'autant plus important que l'article 109/1 de la loi du 22 mai 2003 est rédigé en ce sens que le Ministre du Budget est tenu d'infliger une amende administrative dans les cas visés par le texte et que les seules causes de justification du retard, non imputables à un organisme, qui permettent de ne pas appliquer d'amende sont celles que fixe le Roi.

³ Sans doute l'article 109/1 de la loi du 22 mai 2003 laisse-t-il au Roi un pouvoir d'appréciation pour déterminer quelles sont les causes de justification du retard, non imputables à un organisme, qui permettent de ne pas lui appliquer d'amende. Toutefois, il importe d'observer que la précision, apportée par le législateur, que ce sont des motifs « non imputables à un organisme » de nature à justifier qu'une amende ne lui soit pas infligée, fait suite à l'observation faite par la section de législation dans l'avis n° 59.895/2/V selon laquelle il convient de ne pas perdre 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. En ayant inséré cette précision à la suite de l'observation en question, le législateur semble ainsi avoir spécialement voulu charger le Roi d'ériger en cause de justification d'un retard, non imputable à l'organisme concerné, l'hypothèse où ce retard est imputable au ministre dont relève l'organisme.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. Au 2°, par souci de complétude, les mots « , par l'intermédiaire de son ministre de tutelle ou à défaut de l'organe de gestion, » seront introduits entre les mots « [ses] comptes » et les mots « au Ministre ».

Article 5

Selon l'article à l'examen, l'arrêté en projet ⁵ est appelé à entrer 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 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.

*

⁴ Il convient de souligner qu'un système en vertu duquel une sanction pourrait être infligée à un service en raison d'un retard imputable à un tiers reviendrait à consacrer une forme de responsabilité du fait d'autrui. Ceci demanderait à être dûment justifié au regard des principes d'égalité et de non-discrimination. En l'espèce, outre le renvoi à la possibilité d'invoquer la force majeure, l'avis de l'inspecteur des finances fait état de diverses considérations visant à justifier qu'il ne soit pas fait mention de l'hypothèse d'un retard imputable au ministre dont relève un service parmi les causes de justification permettant de ne pas infliger une amende à ce service : la volonté d'éviter qu'un service doive « mettre en cause son ministre de tutelle, ce qui pourrait parfois contrevenir à son devoir de loyauté » ; le fait que, « [v]u la *ratio legis* à savoir la consolidation des comptes au niveau fédéral dans les délais, une telle exception ne paraît pas être opportune [dès lors qu']elle permettrait de couvrir un large choix de possibilités théoriques : volonté du ministre de ne pas transmettre les comptes, désorganisation de sa cellule stratégique, mauvaises relations entre cette dernière et l'organisme » ; ou encore le fait qu'« [i]l semble [...] délicat de dissocier l'organisme de son ministre de tutelle ». Ces considérations paraissent difficilement pouvoir suffire à justifier, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, l'existence, en l'espèce, d'un mécanisme de responsabilité du fait d'autrui.

⁵ Le texte soumis à la section de législation fait erronément mention du présent « titre ».

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Krachtens artikel 8 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ kunnen enkel de ontwerpen van koninklijk besluit waarvoor artikel 6, § 1, van dezelfde wet in principe een impactanalyse voorschrijft, van die analyse worden vrijgesteld, dat wil zeggen enkel die ontwerpen van koninklijk besluit die volgens een wettelijke of reglementaire bepaling slechts kunnen worden vastgesteld nadat daarover overleg gepleegd is in de Ministerraad.

Dat is niet het geval met het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

Het heeft dus geen zin de vrijstelling van de impactanalyse waarin artikel 8 van de wet van 15 december 2013 voorziet, in de aanhef van het ontwerpbesluit te vermelden.

Het tweede lid moet derhalve weggelaten worden.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In de Franse tekst van het tweede lid, 2°, moeten de woorden “à la date” weggelaten worden.

Artikel 4

1. De voorliggende bepaling strekt tot vaststelling van de redenen op grond waarvan afgezien kan worden van het opleggen van een geldboete aan een dienst, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, 3° of 4°, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, waarvan de rekeningen niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn bezorgd zijn aan de minister van Begroting.

Luidens artikel 109/1 van de wet van 22 mei 2003 moet het gaan om “beweegredenen die de vertraging rechtvaardigen” die “niet toe te schrijven [zijn] aan de instelling”.

In dat verband mag niet uit het oog verloren worden 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 en dat slechts in een bijzonder geval, vermeld in artikel 93, § 2, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003, die verplichting rust op de dienst zelf.¹

Wanneer de minister van wie de betrokken dienst afhangt, belast is met het toezenden van de rekeningen van die dienst aan de minister van Begroting en het tijdstip waarop die dienst zijn rekeningen bezorgd heeft aan de minister van wie hij afhangt die minister voldoende tijd laat om de termijn in acht te nemen waarbinnen hij die rekeningen aan de minister van Begroting moet toezenden, mag de vertraging waarmee de minister van wie de dienst afhangt, de rekeningen van de dienst toezendt aan de minister van Begroting dan ook *a priori* niet toegeschreven worden aan de dienst.

In de voorliggende bepaling wordt die situatie evenwel niet uitdrukkelijk vermeld in de lijst met de niet aan de instellingen toe te schrijven redenen die de vertraging rechtvaardigen en op grond waarvan die instellingen vrijgesteld kunnen worden van de administratieve geldboete waarin is voorzien in artikel 109/1 van de wet van 22 mei 2003.

Het is juist dat overmacht in die lijst is opgenomen als één van de niet aan de instellingen toe te schrijven redenen die de vertraging rechtvaardigen en op grond waarvan die instellingen vrijgesteld kunnen worden van een administratieve geldboete. Hoewel die motivering kan opgaan voor specifieke gevallen die onder de genoemde situatie vallen, is het echter verre van zeker dat deze kan worden aangevoerd voor alle gevallen die onder de genoemde situatie vallen.

Doordat in het ontwerp niet uitdrukkelijk en specifiek rekening wordt gehouden met de aangehaalde situatie, zou het gevolg kunnen zijn dat de minister van Begroting ertoe gebracht wordt een administratieve geldboete op te leggen aan een dienst vanwege een vertraging

¹ Zie reeds in dat verband advies 59.895/2/V, op 12 september 2016 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 december 2016 waarbij artikel 109/1 ingevoegd is in de wet van 22 mei 2003, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2139/1, 48 en 49, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59985.pdf>.

die niet toe te schrijven is aan die dienst maar wel aan de minister van wie die dienst afhangt.² Dit zou vatbaar zijn voor kritiek in het licht van artikel 109/1 van de wet van 22 mei 2003³ en van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.⁴

De voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. Ter wille van de volledigheid moeten in punt 2° de woorden “, via de minister van wie hij afhangt of, bij ontstentenis, via het beheersorgaan,” ingevoegd worden tussen de woorden “zijn rekeningen” en de woorden “dient over te maken”.

Artikel 5

Luidens het voorliggende artikel zou het ontworpen besluit⁵ in werking treden op de dag waarop het bekendgemaakt wordt in het *Belgisch Staatsblad*.

² Dat gevaar is des te groter daar artikel 109/1 van de wet van 22 mei 2003 aldus gesteld is dat de minister van Begroting geacht wordt een administratieve geldboete op te leggen in de gevallen die beoogd worden in de tekst en dat de enige niet aan de instellingen toe te schrijven redenen die de vertraging rechtvaardigen en op grond waarvan die instellingen vrijgesteld kunnen worden van een administratieve geldboete, vastgesteld worden door de Koning.

³ Het is juist dat artikel 109/1 van de wet van 22 mei 2003 de Koning enige beoordelingsbevoegdheid laat om te bepalen welke de niet aan de instellingen toe te schrijven redenen zijn die de vertraging rechtvaardigen en op grond waarvan die instellingen vrijgesteld kunnen worden van een administratieve geldboete. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de wetgever met precisering dat het gaat om redenen die “niet toe te schrijven zijn aan een instelling” die kunnen rechtvaardigen dat aan die instelling geen geldboete wordt opgelegd, gevolg geeft aan de opmerking die de afdeling Wetgeving gemaakt heeft in advies 59.895/2/V volgens welke niet over het hoofd mag worden 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. Door die precisering in te voegen naar aanleiding van de opmerking in kwestie, lijkt de wetgever de Koning er in het bijzonder mee te hebben willen belasten om als niet aan de instelling in kwestie toe te schrijven reden die de vertraging rechtvaardigt, het geval op te nemen waarin die vertraging toe te schrijven is aan de minister van wie de instelling afhangt.

⁴ Er dient onderstreept te worden dat een regeling krachtens welke een sanctie opgelegd zou kunnen worden aan een dienst vanwege een vertraging die toe te schrijven is aan een derde, zou neerkomen op het instellen van een geval van aansprakelijkheid voor andermans daad. Zulks zou in het licht van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie naar behoren verantwoord moeten worden. Naast de verwijzing naar de mogelijkheid zich te beroepen op overmacht wordt *in casu* in het advies van de inspecteur van Financiën gewag gemaakt van verschillende overwegingen om te rechtvaardigen dat geen melding gemaakt wordt van het geval waarin een vertraging toe te schrijven is aan de minister van wie een dienst afhangt als een van de redenen die rechtvaardigen dat afgezien kan worden van het beboeten van die dienst: de wens te vermijden dat een dienst verplicht is om “mettre en cause son ministre de tutelle, ce qui pourrait parfois contrevenir à son devoir de loyauté”; het feit dat, “[v]u la *ratio legis* à savoir la consolidation des comptes au niveau fédéral dans les délais, une telle exception ne paraît pas être opportune [dès lors qu’] elle permettrait de couvrir un large choix de possibilités théoriques: volonté du ministre de ne pas transmettre les comptes, désorganisation de sa cellule stratégique, mauvaises relations entre cette dernière et l’organisme”; of voorts het feit dat “[i]l semble [...] délicat de dissocier l’organisme de son ministre de tutelle”. *In casu* lijken die overwegingen bezwaarlijk toereikend om in het licht van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie het bestaan van een systeem van aansprakelijkheid voor andermans daad te rechtvaardigen.

⁵ In de tekst die voorgelegd is aan de afdeling Wetgeving wordt abusievelijk verwezen naar “Deze titel”.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, vastgesteld bij artikel 6 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

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET