RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.745/1
van 15 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.745/1
du 15 octobre 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l’arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale’

Op 16 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 2013.

*

Le 16 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 octobre 2013, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 8 octobre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal nieuwe regels vast te stellen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid en wijzigt daartoe het koninklijk besluit van 22 juni 2001 'tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid'.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 11 tot 18 van het koninklijk besluit van 3 april 1997[1] gelezen in samenhang met de algemene bevoegdheid waarover de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet beschikt om de wet uit te voeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Vooral de Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo schrijft men bijvoorbeeld in het eerste lid van het ontworpen artikel 6, derde lid, 4°, van het koninklijk besluit van 22 juni 2001 (artikel 2 van het ontwerp) "[o]p elk ander moment van jaar", komen in het eerste lid van de ontworpen bepalingen onder artikel 10 van het ontwerp de woorden "het beheersbegroting" voor en kan in het daarop volgende lid worden gelezen "[g]ezien de mogelijkheid gegeven aan artikel 2"[2] en "van de oefening X+1" (terwijl het "dienstjaar" wordt bedoeld.

AANHEF

5. De aanhef van het ontwerp dient aan te vangen met een nieuw lid, luidende:

"Gelet op de Grondwet, artikel 108;".

---

[1] Koninklijk besluit van 3 april 1997 'houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'.

[2] Dezelfde redactie komt voor in het derde lid van de ontworpen bepalingen onder artikel 10 van het ontwerp.

6. De verwijzing naar artikel 47 van de wet van 26 juli 1996[3] is niet nodig. De *sub* 3 vermelde bepalingen bieden op zich een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt derhalve best geschrapt.

7. Aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de artikelen 11 tot 18 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 schrijve men: "van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997, artikel 11, gewijzigd bij de wet van 19 juli 2001, artikelen 12 en 13, artikel 14, gewijzigd bij de wet van 19 juli 2001, en de artikelen 15 tot 18;".

8. Het is niet zinvol in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger aangebracht zijn in de te wijzigen regeling. Het is evenmin nodig de nummers van de artikelen te vermelden waarop de wijziging betrekking heeft. Een wijziging kan immers eveneens bestaan in de toevoeging van nieuwe bepalingen aan de te wijzigen tekst. Bovendien zullen de betrokken artikelen en de vermelding van hun vroegere wijzigingen herkenbaar zijn bij het lezen van de wijzigingsbepalingen van het ontworpen besluit.[4] Aan het einde van het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, schrappe men derhalve de zinsnede ", artikel 2, vervangen bij koninklijk besluit van 28 augustus 2002, artikel 6, artikel 7, artikel 10, artikel 11, gewijzigd bij koninklijk besluit van 28 augustus 2002, artikel 12, aangevuld bij koninklijk besluit van 28 augustus 2002, en artikel 13".

Artikel 1

9. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp aan als volgt:

"Artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, vervangen bij het koninklijk besluit van 28 augustus 2002, wordt vervangen als volgt:".

10. In het ontworpen artikel 2, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 22 juni 2001, stemmen de woorden "is gekend", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "est parfaitement connue", in de Franse tekst. Beide teksten dienen op dat punt beter op elkaar te worden afgestemd.

---

[3] Wet van 26 juli 1996 'tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels'.

[4] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna *Handleiding wetgevingstechniek* genoemd.

Artikel 3

11. De Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp beoogt "artikel 7, vijfde lid" (niet: artikel 7, 5de lid) van het koninklijk besluit van 22 juni 2001 te wijzigen. Waar nodig schrijve men in de andere bepalingen van de Nederlandse tekst van het ontwerp "eerste lid", "tweede lid", enz. in plaats van "lid 1" of "1ste lid", "lid 2", enz.

Artikelen 7 en 8

12. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp beogen eenzelfde bepaling te wijzigen, namelijk artikel 11 van het koninklijk besluit van 22 juni 2001. Beide artikelen moeten derhalve worden samengevoegd in één enkele wijzigingsbepaling. Gelet op de aard van de ontworpen wijzigingen, verdient het aanbeveling om te opteren voor een vervanging van het gehele artikel 11. De inleidende zin van de betrokken wijzigingsbepaling dient dan te luiden:

"Artikel 11 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 augustus 2002, wordt vervangen als volgt:".

Artikel 9

13. Men redigere de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp als volgt:

"Artikel 12 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 augustus 2002, wordt vervangen als volgt:".

Artikel 12

14. In artikel 12 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2013. Dergelijke bepaling is evenwel overbodig, rekening houdend met hetgeen al uit artikel 11 volgt. Artikel 12 wordt derhalve best weggelaten.

15. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, dient het ontworpen besluit te worden aangevuld met een overgangsbepaling. Artikel 4 van het ontwerp is immers niet toepasbaar ten aanzien van ondernemingen die, wat het begrotings- en boekjaar 2013 betreft, hebben geopteerd voor het behoud van de vroegere regeling.[5]

[5] Die mogelijkheid wordt geboden door artikel 21 van het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, gelijktijdig met het voorliggende advies, advies 53.744/1 uitbrengt (Ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het genormaliseerd boekhoudplan van de openbare instellingen van sociale zekerheid onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, behorend tot categorie D, beoogd bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en die aan de commissie voor normalisatie van de boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid nieuwe bevoegdheden toekent').

BIJLAGEN

16. De bijlagen bij het ontwerp moeten worden besloten met de gebruikelijke formule "Gezien om gevoegd te worden bij ons besluit van ...". Tevens dienen op elke bijlage dezelfde ondertekeningen te volgen als die welke voorkomen aan het slot van het dispositief.[6]

*

[6] *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 172.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer un certain nombre de nouvelles règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale et modifie à cet effet l'arrêté royal du 22 juin 2001 'fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale'.

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver un fondement juridique aux articles 11 à 18 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 [1], combiné avec le pouvoir général d'exécution de la loi que l'article 108 de la Constitution confère au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. C'est principalement le texte néerlandais du projet qui est susceptible d'amélioration. Ainsi, par exemple, au premier alinéa de l'article 6, alinéa 3, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 22 juin 2001 (article 2 du projet), il est écrit « [o]p elk ander moment van jaar », qu'à l'alinéa 1er des dispositions en projet sous l'article 10 du projet, figurent les mots « het beheersbegroting » et qu'à l'alinéa suivant, on peut lire « [g]ezien de mogelijkheid gegeven aan artikel 2 » [2] et « van de oefening X+1 » (alors qu'on vise « dienstjaar »).

PRÉAMBULE

5. Au début du préambule du projet, on insérera un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Vu la Constitution, l'article 108; ».

6. La référence à l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 [3] n'est pas nécessaire. Les dispositions mentionnées au point 3 procurent par elles-mêmes un fondement juridique suffisant à

[1] Arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions'.

[2] La même formulation figure à l'alinéa 3 des dispositions en projet sous l'article 10 du projet.

[3] Loi du 26 juin 1996 'portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions'.

la réglementation en projet. Mieux vaut dès lors omettre le premier alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis.

7. À la fin de l'alinéa du préambule visant les articles 11 à 18 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, on écrira : « des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997, l'article 11, modifié par la loi du 19 juillet 2001, les articles 12 et 13, l'article 14, modifié par la loi du 19 juillet 2001, et les articles 15 à 18; ».

8. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par les dispositions modifiées. Il n'est pas non plus nécessaire de faire figurer le numéro des articles concernés par la modification. Une modification peut en effet consister également en l'ajout de nouvelles dispositions au texte modifié. En outre, l'identification des articles concernés et la mention de leurs modifications antérieures résulteront de la lecture des dispositions modificatives de l'arrêté en projet [4]. Par conséquent, à la fin du troisième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, on supprimera le segment de phrase « , l'article 2, remplacé par l'arrêté royal du 28 août 2002, l'article 6, l'article 7, l'article 10, l'article 11, modifié par l'arrêté royal du 28 août 2002, l'article 12, complété par l'arrêté royal du 28 août 2002, et l'article 13 ».

Article 1er

9. La rédaction de la phrase liminaire de l'article 1er du projet sera adaptée ainsi qu'il suit :

« L'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, remplacé par l'arrêté royal du 28 août 2002, est remplacé par ce qui suit : ».

10. À l'article 2, alinéa 2, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 22 juin 2001, les mots « est parfaitement connue », figurant dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « is gekend », mentionnés dans le texte néerlandais. Les deux textes doivent être mieux harmonisés sur ce point.

[4] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), dénommé ci-après *Guide de légistique*.

Article 3

11. Le texte néerlandais de l'article 3 du projet vise à modifier l'« artikel 7, vijfde lid » (et non : artikel 7, 5de lid) de l'arrêté royal du 22 juin 2001. Dans le texte néerlandais des autres dispositions du projet, on écrira là où c'est nécessaire « eerste lid », « tweede lid », etc., au lieu de « lid 1 » ou « 1ste lid », « lid 2 », etc.

Articles 7 et 8

12. Les articles 7 et 8 du projet visent à modifier une même disposition, à savoir l'article 11 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. Les deux articles doivent par conséquent être fusionnés en une seule disposition modificative. Eu égard à la nature des modifications en projet, il est recommandé d'opter pour un remplacement de l'ensemble de l'article 11. La phrase liminaire de la disposition modificative concernée sera alors rédigée comme suit :

« L'article 11 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 28 août 2002, est remplacé par ce qui suit : ».

Article 9

13. La phrase liminaire de l'article 9 du projet sera rédigée comme suit :

« L'article 12 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 28 août 2002, est remplacé par ce qui suit : ».

Article 12

14. L'article 12 du projet dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le 1er janvier 2013 (lire : produit ses effets). Une telle disposition est toutefois superflue, compte tenu de ce qui résulte déjà de l'article 11. Mieux vaut dès lors omettre l'article 12.

15. Comme l'a confirmé le délégué, l'arrêté en projet doit être complété par une disposition transitoire. L'article 4 du projet n'est en effet pas applicable à l'égard des entreprises qui, pour l'exercice budgétaire et comptable 2013, ont opté pour le maintien de l'ancien régime [5].

[5] Cette possibilité est offerte par l'article 21 du projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne en même temps que le présent avis l'avis 53.744/1 (projet d'arrêté royal 'fixant le plan comptable normalisé des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D visée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et attribuant de nouvelles compétences à la commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale').

ANNEXES

16. Les annexes du projet doivent se terminer par la formule usuelle « Vu pour être annexé à notre arrêté du… ». Sur chaque annexe, cette formule sera en outre suivie des mêmes signatures que celles figurant à la fin du dispositif [6].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[6] *Guide de légistique*, recommandation n° 172.