



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.626/1
van 14 juli 2020

avis 67.626/1
du 14 juillet 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
‘betreffende het
boekhoudkundig plan en de
boekhoudkundige
verplichtingen van de
kinderbijslagfondsen’

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
‘relatif au plan comptable et
aux obligations comptables des
caisses d'allocations
familiales’

Op 16 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende het boekhoudkundig plan en de boekhoudkundige verplichtingen van de kinderbijslagfondsen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste 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 14 juli 2020.

*

Le 16 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘relatif au plan comptable et aux obligations comptables des caisses d'allocations familiales’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 juillet 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier 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 14 juillet 2020.

*

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 toegespitst op 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 VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

2. In het om advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt bepaald dat de kinderbijslagfondsen¹ hun rekeningen bijhouden overeenkomstig een boekhoudkundig plan dat qua inhoud, voorstelling en nummering overeenstemt met het genormaliseerde minimum boekhoudplan dat als bijlage bij het ontworpen besluit is gevoegd (artikel 2 van het ontwerp).

Wat de verplichtingen betreffende de maatstaven voor de waardering van de inventaris betreft wordt het koninklijk besluit van 29 april 2019 ‘tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen’ van toepassing verklaard op de voornoemde kinderbijslagfondsen met dien verstande dat op dat vlak een aantal wijzigingen worden aangebracht in dat koninklijk besluit die specifiek gelden voor de betrokken kinderbijslagfondsen (artikel 3). Eenzelfde werkwijze wordt toegepast wat de verplichtingen betreffende de inhoud van de jaarrekeningen betreft (artikel 4).

Aan de ontworpen regeling wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2020 (artikel 5).

RECHTSGROND

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, als rechtsgrond biedende bepaling, melding gemaakt van artikel 16, § 2, vierde lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘tot vaststelling van het betalingscircuit voor de gezinsbijslag’ (hierna: de ordonnantie), dat luidt:

“De kinderbijslagfondsen registreren de financiële verrichtingen op afzonderlijke wijze en volgens een door het Verenigd College vastgelegd boekhoudkundig plan”.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp en het in bijlage gevoegde genormaliseerde minimum boekhoudplan hebben betrekking op de opmaak en de structuur van het boekhoudkundig plan en kunnen om die reden worden geacht rechtsgrond te vinden in het aangehaalde artikel 16, § 2, vierde lid, van de ordonnantie.

De verplichtingen die worden beoogd in artikel 4 van het ontwerp kunnen worden beschouwd als betrekking hebbend op bijkomende elementen die in verband kunnen worden

¹ Beoogd worden de private kinderbijslagfondsen zoals bedoeld in artikel 3, 4°, van de ordonnantie van 23 maart 2017 ‘houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan personen en Gezinsbijslag’ (artikel 2, 6°, van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘tot vaststelling van het betalingscircuit voor de gezinsbijslag’). In artikel 3, 4°, van de ordonnantie van 23 maart 2017 worden als “kinderbijslagfondsen” omschreven “de door het Verenigd College erkende kinderbijslagfondsen”.

gebracht met de opmaak en de structuur van het boekhoudkundig plan. Rechtsgrond ervoor kan worden gevonden in artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaruit het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de algemene bevoegdheid put om de ordonnanties uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 16, § 2, vierde lid, van de ordonnantie.

De laatstgenoemde bepaling laat het Verenigd College evenwel niet toe om inhoudelijke boekhoudregels, zoals die inzake waardering of afschrijving, te bepalen. Het Verenigd College kan daartoe evenmin een beroep doen op de reeds genoemde algemene uitvoeringsbevoegdheid. Dit impliceert dat voor artikel 3 van het ontwerp geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 16, § 2, vierde lid, van de ordonnantie, en dat de desbetreffende verplichtingen enkel door de ordonnantiegever kunnen worden opgelegd, dan wel door het Verenigd College, mits daartoe door de ordonnantiegever in een uitdrukkelijke machtiging wordt voorzien.

In de huidige stand van de regelgeving dient artikel 3 bij gebrek aan rechtsgrond uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond dient de techniek die erin bestaat om het koninklijk besluit van 29 april 2019 formeel te wijzigen,² te worden vervangen door een werkwijze die erin bestaat dat in het ontwerp een aantal specifieke, voor de betrokken kinderbijslagfondsen geldende autonome bepalingen worden opgenomen waarbij in voorkomend geval kan worden verwezen naar de bepalingen van het koninklijk besluit van 29 april 2019 waarvan wordt afgeweken of die worden aangevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp moet aanvangen met een nieuw, toe te voegen lid waarin wordt verwezen naar artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

6. Er werd niet om een akkoord van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor Financiën en Begroting, verzocht. Het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient derhalve te worden weggelaten.

² Zie de artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

Artikel 3

7. Rekening houdend met de opmerking die in dit advies wordt gemaakt in verband met de rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een verder onderzoek van die bepaling.

Artikel 5

8. Artikel 5 van het ontwerp komt erop neer dat aan het tot stand te brengen besluit terugwerkende kracht wordt verleend tot 1 januari 2020.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de retroactiviteit van de om advies voorgelegde regeling in één van de voornoemde toelaatbaarheidsvoorwaarden inpasbaar is. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De inwerkingtreding met terugwerkende kracht van het voormelde besluit kadert binnen de noodzaak om zowel de continuïteit als de goede werking van het Brusselse kinderbijslagcircuit te verzekeren.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de ‘ordonnantie van 4 april 2019 tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag’ op 1 januari 2020, deed de GGC overeenkomstig artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet hervorming instellingen een beroep op het federale betaalcircuit voor het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen.

Overeenkomstig art. 4, eerste lid, 3°, van die ordonnantie beschikken de huidige kinderbijslagfondsen over minstens drie jaar ervaring betreffende het verwerken van de aanvragen en de uitbetaling van de vergoedingen in de gezinsbijslagsector. De facto gaat het dan ook om de rechtsopvolgers van de voormalige federale vrije kinderbijslagfondsen.

Gelet op wat voorafgaat, op de hoge administratieve belasting die de overname van de bevoegdheid inzake beheer en betaling met zich meebrengt, met name omdat een volledig nieuwe kinderbijslagregelgeving naar aanleiding van de inwerkingtreding van de ‘ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag’ moet geïmplementeerd worden, en tot slot op het feit dat de continuïteit van de tijdige en correcte uitbetaling van de gezinsbijslagprestaties aan de sociaal verzekerden moet worden gegarandeerd en dus de absolute administratieve prioriteit moet krijgen, heeft het Verenigd College ervoor geopteerd om de kinderbijslagfondsen toe te laten om hun financiële verrichtingen zonder onderbreking verder te registreren volgens een boekhoudkundig plan dat aansluit bij hetgeen voorafgaand aan 1 januari 2020 van toepassing was. Daarnaast sluit de inwerkingtreding met terugwerkende kracht uiteraard ook aan bij de voor de goede werking van het bestuur cruciale vereiste om de financiële verrichtingen van de kinderbijslagfondsen al van bij aanvang van het nieuwe betaalcircuit te kunnen monitoren aan de hand van een uniform boekhoudplan.

Uit wat voorafgaat, blijkt o.i. ook dat daarbij geen verkregen situaties worden aangetast”.

Op basis van de aangehaalde verduidelijking door de gemachtigde kan de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit worden aanvaard.

Uitvoeringsbepaling

9. Het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET D'ARRÊTÉ

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis prévoit que les caisses d'allocations familiales ¹ tiennent leurs comptes selon un plan comptable qui est conforme, quant au fond, à la présentation et à la numérotation, au plan comptable minimum normalisé annexé à l'arrêté en projet (article 2 du projet).

En ce qui concerne les obligations relatives aux critères d'évaluation d'inventaire, l'arrêté royal du 29 avril 2019 'portant exécution du Code des sociétés et des associations' est rendu applicable aux caisses d'allocations familiales précitées, étant entendu que, sur ce plan, un certain nombre de modifications sont apportées à cet arrêté royal qui s'appliquent spécifiquement aux caisses d'allocations familiales concernées (article 3). Un même procédé est appliqué en ce qui concerne les obligations relatives au contenu des comptes annuels (article 4).

Le régime en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2020 (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le premier alinéa du préambule du projet mentionne, à titre de disposition procurant le fondement juridique, l'article 16, § 2, alinéa 4, de l'ordonnance du 4 avril 2019 'établissant le circuit de paiement des prestations familiales' (ci-après : l'ordonnance) qui s'énonce comme suit :

« Les caisses d'allocations familiales enregistrent les opérations financières de manière distincte et suivant un plan comptable déterminé par le Collège réuni ».

Les articles 1^{er} et 2 du projet et le plan comptable minimum normalisé annexé concernent l'établissement et la structure du plan comptable et peuvent par conséquent être réputés trouver un fondement juridique dans l'article 16, § 2, alinéa 4, précité, de l'ordonnance.

Les obligations visées à l'article 4 du projet peuvent être considérées comme portant sur des éléments supplémentaires pouvant être liés à l'établissement et à la structure du plan comptable. Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec

¹ Sont visées les caisses d'allocations familiales privées au sens de l'article 3, 4°, de l'ordonnance du 23 mars 2017 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales' (article 2, 6°, de l'ordonnance du 4 avril 2019 'établissant le circuit de paiement des prestations familiales'). L'article 3, 4°, de l'ordonnance du 23 mars 2017 définit « les caisses d'allocations familiales » comme « les caisses d'allocations familiales agréées par le Collège réuni ».

l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui confère au Collège réuni de la Commission communautaire commune le pouvoir général d'exécuter les ordonnances, lu en combinaison avec l'article 16, § 2, alinéa 4, de l'ordonnance.

Toutefois, cette dernière disposition ne permet pas au Collège réuni de fixer des règles comptables de fond, comme celles relatives à l'évaluation ou aux amortissements. Le Collège réuni ne peut pas non plus invoquer à cet effet le pouvoir général d'exécution précité. Il en résulte que le fondement juridique de l'article 3 du projet ne peut pas être trouvé dans l'article 16, § 2, alinéa 4, de l'ordonnance et que les obligations concernées peuvent uniquement être imposées par le législateur régional bruxellois ou par le Collège réuni, pour autant que le législateur régional bruxellois prévoit une habilitation expresse à cet effet.

Dans l'état actuel de la législation, on omettra l'article 3 du projet à défaut de fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Sous réserve des observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique, la technique consistant à modifier formellement² l'arrêté royal du 29 avril 2019 doit être remplacée par un procédé consistant à insérer dans le projet un certain nombre de dispositions autonomes spécifiques, applicables aux caisses d'allocations familiales concernées, permettant, le cas échéant, de viser les dispositions de l'arrêté royal du 29 avril 2019 auxquelles il est dérogé ou qui sont complétées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Au début du préambule, il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa visant l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

6. L'accord des membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, n'a pas été sollicité. On omettra dès lors le quatrième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis.

Article 3

7. Compte tenu de l'observation formulée dans le présent avis à propos du fondement juridique de l'article 3 du projet, le Conseil d'État, section de législation, s'abstient de poursuivre l'examen de cette disposition.

² Voir les articles 3 et 4 du projet.

Article 5

8. L'article 5 du projet revient à faire rétroagir le futur arrêté au 1^{er} janvier 2020.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Il a été demandé au délégué si la rétroactivité du régime soumis pour avis s'inscrit dans l'une des conditions d'admissibilité précitées. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« De inwerkingtreding met terugwerkende kracht van het voormelde besluit kadert binnen de noodzaak om zowel de continuïteit als de goede werking van het Brusselse kinderbijslagcircuit te verzekeren.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de 'ordonnantie van 4 april 2019 tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag' op 1 januari 2020, deed de GGC overeenkomstig artikel 94, § 1bis, van de bijzondere wet hervorming instellingen een beroep op het federale betaalcircuit voor het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen.

Overeenkomstig art. 4, eerste lid, 3°, van die ordonnantie beschikken de huidige kinderbijslagfondsen over minstens drie jaar ervaring betreffende het verwerken van de aanvragen en de uitbetaling van de vergoedingen in de gezinsbijslagsector. De facto gaat het dan ook om de rechtsopvolgers van de voormalige federale vrije kinderbijslagfondsen.

Gelet op wat voorafgaat, op de hoge administratieve belasting die de overname van de bevoegdheid inzake beheer en betaling met zich meebrengt, met name omdat een volledig nieuwe kinderbijslagregelgeving naar aanleiding van de inwerkingtreding van de 'ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag' moet geïmplementeerd worden, en tot slot op het feit dat de continuïteit van de tijdige en correcte uitbetaling van de gezinsbijslagprestaties aan de sociaal verzekerden moet worden gegarandeerd en dus de absolute administratieve prioriteit moet krijgen, heeft het Verenigd College ervoor geopteerd om de kinderbijslagfondsen toe te laten om hun financiële verrichtingen zonder onderbreking verder te registreren volgens een boekhoudkundig plan dat aansluit bij hetgeen voorafgaand aan 1 januari 2020 van toepassing was. Daarnaast sluit de inwerkingtreding met terugwerkende kracht uiteraard ook aan bij de voor de goede werking van het bestuur cruciale vereiste om de financiële verrichtingen van de kinderbijslagfondsen al van bij aanvang van het nieuwe betaalcircuit te kunnen monitoren aan de hand van een uniform boekhoudplan.

Uit wat voorafgaat, blijkt o.i. ook dat daarbij geen verkregen situaties worden aangetast ».

Sur la base de la précision susmentionnée apportée par le délégué, la rétroactivité de l'arrêté en projet peut être admise.

Formule exécutoire

9. On complétera le projet par une formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME