

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

15 december 2016

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van
22 mei 2003 houdende organisatie van
de begroting en van de comptabiliteit van
de federale Staat**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN EN DE BEGROTING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **Ahmed LAAOUEJ** EN **Roel DESEYN**

INHOUD

Blz.

I. Procedure	3
II. Inleidende uiteenzetting van de de minister van Begroting belast met de Nationale Loterij	3
III. Bespreking.....	6
IV. Stemmingen	17

Zie:

Doc 54 **2139/ (2016/2017):**
001: Wetsontwerp.
002: Advies van het Rekenhof.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

15 décembre 2016

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 22 mai 2003
portant organisation du budget et
de la comptabilité de l'État fédéral**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET
PAR
M. **Ahmed LAAOUEJ** EN **Roel DESEYN**

SOMMAIRE

Pages

I. Procédure	3
II. Exposé introductif de la, ministre du Budget, chargée de la Loterie Nationale	3
III. Discussion	6
IV. Votes.....	17

Voir:

Doc 54 **2139/ (2016/2017):**
001: Projet de loi.
002: Avis de la Cour des comptes.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Eric Van Rompuy

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Peter Dedecker, Johan Klaps, Robert Van de Velde, Bert Wollants
PS	Stéphane Crusnière, Ahmed Laaouej, Alain Mathot
MR	Gautier Calomne, Benoît Piedboeuf, Vincent Scourneau
CD&V	Roel Deseyn, Eric Van Rompuy
Open Vld	Luk Van Biesen, Dirk Van Mechelen
sp.a	Peter Vanvelthoven
Ecolo-Groen	Georges Gilkinet
cdH	Benoît Dispa

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Peter Buysrogge, Inez De Coninck, Peter De Roover, Bart De Wever
Frédéric Daerden, Emir Kir, Eric Massin, Sébastien Pirlot
Olivier Chastel, Philippe Goffin, Kattrin Jadin, Damien Thiéry
Hendrik Bogaert, Griet Smaers, Vincent Van Peteghem
Patricia Ceysens, Ine Somers, Carina Van Cauter
Karin Temmerman, Dirk Van der Maelen
Meyrem Almaci, Jean-Marc Nollet
Michel de Lamotte, Catherine Fonck

C. — Niet-stemgerechtigde leden / Membres sans voix délibérative:

VB	Barbara Pas
PTB-GOI	Marco Van Hees
DéFI	Olivier Maingain
VUWO	Veerle Wouters

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

I. — PROCEDURE

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 30 november en 14 december 2016.

Tijdens haar vergadering van 30 november 2016 heeft de commissie de voorzitter van de Kamer verzocht om dit wetsontwerp voor advies voor te leggen aan het Rekenhof.

Het Rekenhof heeft haar advies uitgebracht op 8 december 2016 (DOC 54 2139/02).

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BEGROTING, BELAST MET DE NATIONALE LOTERIJ

Mevrouw Sophie Wilmès, minister van Begroting, belast met de Nationale Loterij, geeft aan dat het wetsontwerp dat de regering ter goedkeuring voorlegt, ertoe strekt de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat te wijzigen. Na verschillende keren uitstel is deze wet op 1 januari 2012 in werking getreden voor alle diensten van het algemeen bestuur, na een lang en complex proces. Het ging over het gebruik van de dubbele boekhouding (wat volledig nieuw was) binnen de federale departementen, het herdefiniëren van alle boekhoudkundige en begrotingsprocessen en het installeren van een geïntegreerd informaticasysteem (FEDCOM), dat het geheel van begrotingsprocessen bij de federale overheidsdiensten kan ondersteunen.

Voor de andere diensten zou de wet van 2003 in werking treden in 2012, maar dit werd meermaals terecht uitgesteld, omdat de entiteiten niet “klaar” waren. Ze hadden nog altijd niet de nodige maatregelen genomen om hun boekhoudsystemen en processen aan te passen in overeenstemming met de bepalingen van de wet van 2003. Het Rekenhof heeft dit ook vastgesteld.

In 2014 zijn er als gevolg van de *Sixpack*-richtlijn (in verband met het Europees budgettair kader) wijzigingen aangebracht in de wet van 2003. Die wijzigingen hadden vooral tot doel het toepassingsveld uit te breiden tot alle diensten die rechtspersoonlijkheid hadden en die deel uitmaakten van de onderafdeling S1311 enerzijds, en de wet te doen uitstellen tot 1 januari 2016 anderzijds.

Die uitbreiding leidt ertoe dat het aantal diensten die aan die wet onderworpen zijn, oploopt tot meer dan

I. — PROCÉDURE

Votre commission a examiné ce projet de loi au cours de ses réunions des 30 novembre et 14 décembre 2016.

Au cours de sa réunion du 30 novembre 2016, la commission a demandé au président de la Chambre de soumettre ce projet de loi à l'avis de la Cour des comptes.

La Cour des comptes a rendu son avis le 8 décembre 2016 (DOC 54 2139/002).

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DU BUDGET, CHARGÉE DE LA LOTERIE NATIONALE

Mme Sophie Wilmès, ministre du Budget, chargée de la Loterie Nationale indique que le présent projet de loi vise à modifier la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Après plusieurs reports, cette loi est entrée en vigueur pour tous les services de l'administration générale le 1^{er} janvier 2012, au terme d'un processus long et complexe. Il s'agissait en effet de mettre en œuvre au sein des départements fédéraux la comptabilité en partie double (ce qui était tout à fait nouveau), de redéfinir l'ensemble des processus budgétaires et comptables et d'installer un système informatique intégré (FEDCOM) qui pouvait soutenir l'ensemble des processus au sein des SPF.

Pour les autres services, la loi de 2003 devait entrer en vigueur en 2012 mais elle a finalement été reportée à plusieurs reprises, justifié par le fait que les entités n'étaient pas “prêtes”, qu'elles n'avaient toujours pas pris les mesures nécessaires pour adapter leurs processus et systèmes comptables en conformité avec les dispositions reprises dans la loi de 2003. Ce constat était d'ailleurs partagé par la Cour des Comptes.

En 2014, suite à la transposition de la Directive *six-pack* (sur les cadres budgétaires européens), des modifications ont été apportées à la loi de 2003. Ces modifications visaient essentiellement l'élargissement du champ d'application de la loi à tous les services dotés d'une personnalité juridique et appartenant au sous-secteur S1311 d'une part et le report de la loi au 1/1/2016.

La conséquence de cet élargissement est de porter le nombre des services soumis à la loi à plus

130 instellingen; die instellingen verschillen in juridische vorm, hebben verschillende activiteiten en een verschillende reglementering.

Op basis van die vaststelling heeft de FOD Begroting in 2014 een specifiek project gelanceerd om:

- een wetgevingstechnische analyse te maken om de beste nadere voorwaarden te bepalen voor het uitwerken en opstellen van de wijzigingen aan de voornoemde wet, in overleg met de inspectie van Financiën en met het Rekenhof;

- het nieuwe beheersinstrument “eBMC” (Begroting – Monitoring – Consolidatie) op te starten, met het oog op de ondersteuning van het proces inzake de uitwerking van de begroting, de opvolging ervan en de boekhoudkundige en economische consolidatie voor alle diensten en andere entiteiten als bedoeld in artikel 2, teneinde zoals de wet van 22 mei 2003 bepaalt, in overeenstemming te zijn met de Europese eisen.

De minister onderstreept dat dit wetsontwerp dus het resultaat is van een analyse van de wet die tot doel heeft de meest adequate nadere regels te bepalen, niet alleen voor de progressieve implementatie van die wet bij alle diensten/entiteiten die voortaan deel uitmaken van het toepassingsgebied ervan, maar ook ter naleving van de verplichting om uiterlijk vanaf het begrotingsjaar 2020 de geconsolideerde rekening van de Federale Staat ter certificering voor te leggen aan het Rekenhof.

Nu wenst de minister dat de wet in werking treedt voor de andere overheidsdiensten: de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen, de staatsbedrijven en de andere entiteiten die door de Nationale Bank van België worden geclassificeerd onder code S.1311 – centrale overheid. Dat zal het geval zijn voor een deel op 1 januari 2018 en helemaal op 1 januari 2019, wanneer aan alle voorwaarden van de progressieve implementatie ervan zal zijn voldaan.

De belangrijkste wijzigingen betreffen de perimeter van de wet, de inwerkingtreding, een aangepaste definitie van de begrotingskredieten, de jaarrekeningen en het houden van een begrotingsboekhouding. Er wordt eveneens voorzien in een systeem van bestuurlijke geldboeten voor de diensten die hun rekeningen niet op de bepaalde datum doorgeven.

Perimeter

De minister geeft aan dat de analyse van de wet heeft aangetoond dat het moeilijk was de talrijke instellingen *sui generis* die de jongste jaren werden gecreëerd,

de 130 institutions dont les formes juridiques, les activités, la réglementation recouvrent des formes bien différentes.

Partant de ce constat le SPF Budget a lancé en 2014, un projet spécifique pour:

- d’une part mener une analyse légistique cherchant à déterminer les meilleures modalités d’élaboration et de rédaction des modifications de la loi précitée en concertation avec l’Inspection des finances et la Cour des Comptes;

- d’autre part mettre en place un nouvel outil de gestion “eBMC” (Budget – Monitoring – Consolidation) qui permettra de soutenir le processus d’élaboration du budget, son suivi et la consolidation économique et comptable pour tous les services et autres entités visés à l’article 2 tel que le prévoit la loi du 22 mai 2003 pour répondre aux exigences européennes.

La ministre souligne que le présent projet de loi est donc le résultat de l’analyse de la loi visant à déterminer les modalités les plus adéquates non seulement de mise en œuvre progressive de celle-ci à tous les services/entités qui font dorénavant partie de son champ d’application, mais également de respect de l’obligation de soumettre à la Cour des comptes, au plus tard à partir de l’année budgétaire 2020, le compte consolidé de l’État fédéral.

La ministre souhaite maintenant que la loi entre en vigueur pour les autres services: les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics, les entreprises d’État et les autres entités classifiées par la Banque nationale de Belgique sous le code S.1311 – administration centrale. Cela sera le cas, partiellement au 1^{er} janvier 2018 et complètement au 1^{er} janvier 2019, quand toutes les conditions de sa mise en œuvre progressive seront réunies.

Les modifications les plus importantes concernent le périmètre de la loi, l’entrée en vigueur, une définition adaptée des crédits budgétaires, les comptes annuels et la tenue de la comptabilité budgétaire. Un système d’amende administrative est également prévu pour les services qui ne transmettent pas leurs comptes à la date prévue

Le périmètre

La ministre indique que l’analyse de la loi a démontré qu’il était difficile d’intégrer dans son périmètre les nombreux organismes “*sui generis*” créés ces dernières

te integreren in de perimeter van de wet en die wet uniform toepasbaar te maken. Daarom is ervoor gekozen slechts bepaalde bepalingen toepasselijk te maken op de entiteiten met rechtspersoonlijkheid die geen deel uitmaken van de diensten als bedoeld in artikel 2 van de wet, noch van de sector van de sociale zekerheid, maar die wel geclassificeerd zijn onder code S.1311. Het betreft de zogenaamde “gelijkgestelde” entiteiten. Het is echter uitgesloten dat elke instelling kan kiezen tot welke categorie ze behoort, omdat de classificatie ervan voortvloeit uit de toepassing van logische en objectieve criteria.

Inwerkingtreding

Vervolgens wordt de inwerkingtreding van de wet uitgesteld tot 1 januari 2018 voor de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de staatsbedrijven, en tot 1 januari 2019 voor de gelijkgestelde entiteiten.

Deze timing stelt de betrokken diensten in staat zich optimaal voor te bereiden dankzij het begeleidingstraject en de methodologische ondersteuning door de FOD Budget en Beheerscontrole. Dit proces gaat gepaard met de ontwikkeling van de informaticatool “e-BMC” (Begroting – Monitoring – Consolidatie), die het mogelijk maakt gegevens te verzamelen en aldus te voldoen aan de noden inzake rapportering en consolidatie.

Aanpassing van de definitie van de begrotingskredieten

Aangezien de overgrote meerderheid van de federale instellingen geen vastleggingskredieten gebruikt en deze kredieten geen rol spelen in de rapportering aan Europa, geeft de minister aan dat de wet wordt bijgestuurd om de toepassing ervan niet op te leggen aan de diensten die geen diensten van algemeen bestuur zijn (dat wil zeggen de FOD's, de POD's, de federale politie en het ministerie van Landsverdediging). De wet wordt navenant aangepast.

De administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie en de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer daarentegen zullen voor elke juridische meerjarenverbintenis een overzicht moeten bijhouden van de bedragen van de vastgestelde rechten voor het lopende begrotingsjaar, alsook voor de volgende begrotingsjaren.

Diverse wijzigingen op boekhoudkundig vlak

Eerst en vooral worden de administratieve openbare instellingen en de daarmee gelijkgestelde entiteiten uitgesloten van de toepassing van de wetsbepalingen inzake de boekhouders die rekenplichtig zijn ten aanzien

années et de la rendre applicable uniformément. C'est pourquoi, le choix est de ne rendre applicables que certaines dispositions aux entités avec personnalité juridique qui ne font pas partie des services visés à l'article 2 de la loi ni du secteur de la sécurité sociale mais qui sont classifiés sous le code S.1311. Ce sont les entités dites “assimilées”. Il est toutefois exclu que chaque organisme puisse choisir la catégorie à laquelle il appartient puisque sa classification découle de l'application de critères logiques et objectifs

L'entrée en vigueur

Ensuite, l'entrée en vigueur de la loi est reportée au 1^{er} janvier 2018 pour les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics et les entreprises d'État et au 1^{er} janvier 2019 pour les entités assimilées.

Ce timing permet aux services concernés de bénéficier d'une préparation optimale grâce au trajet d'accompagnement et au soutien méthodologique fournis par le SPF Budget et Contrôle de la Gestion. Ce processus va de pair avec le développement de l'outil informatique “e-BMC” (Budget – Monitoring – Consolidation), plateforme qui doit permettre de collecter les données en vue de répondre aux besoins de rapportage et de consolidation.

Adaptation de la définition des crédits budgétaires

La ministre précise que dans la mesure où la grande majorité des institutions fédérales n'utilise pas de crédits d'engagement et que ceux-ci n'interviennent pas dans le rapportage à l'Europe, la loi est adaptée afin d'exclure leur application aux services autres que les services de l'administration générale (c'est-à-dire les SPF, les SPP, la Police fédérale et le Ministère de la Défense). La loi est adaptée en conséquence.

Les services administratifs à comptabilité autonome et les organismes administratifs publics à gestion ministérielle devront cependant tenir, pour chaque obligation juridique pluriannuelle, un récapitulatif des sommes relatives aux droits constatés à charge de l'année budgétaire en cours et des années budgétaires ultérieures.

Différentes modifications en matière de comptabilité.

En premier lieu, on exclut les organismes administratifs publics et les entités assimilées de l'application du chapitre de la loi relatif aux comptables justiciables de la Cour des comptes. Ces organismes ne devront

van het Rekenhof. Deze instellingen zullen dus geen rekenplichtige moeten aanwijzen, maar dat betekent niet dat zij vrijgesteld zijn van de verplichting rekenschap aan het Rekenhof af te leggen over de besteding van overheidsgeld, aangezien de leidinggevende ambtenaar van de instelling rekenschap moet afleggen aan het beheersorgaan. In die hoedanigheid is hij rekenplichtige ten aanzien van het Rekenhof.

Het wetsontwerp bepaalt eveneens dat de geconsolideerde jaarrekeningen voor de Federale Staat geen betrekking hebben op de instellingen die geen deel uitmaken van sector S.1311. Het wetsontwerp verduidelijkt tevens dat de geconsolideerde rekeningen de balans, de resultatenrekening, de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen en een verantwoordingsbijlage moeten omvatten.

Alle instellingen mogen hun huidig boekhoudplan behouden, evenwel op voorwaarde dat de naar het federale boekhoudplan over te hevelen gegevens en de federale boekhoudkundige regels worden omgezet.

Tot slot bepaalt het wetsontwerp dat de minister van Financiën de openbare instellingen kan sanctioneren die hun rekeningen niet binnen de wettelijke of reglementaire termijnen overhevelen dan wel, indien geen termijn is bepaald, tegen 31 mei van het jaar dat volgt op het jaar waarop de rekeningen betrekking hebben. Nadat de wet in werking zal zijn getreden voor de betrokken instellingen, zal deze bevoegdheid worden uitgeoefend door de minister van Begroting.

Tot besluit geeft de minister aan dat dit dus een rationeel wetsontwerp is. Had men de wet toegepast zoals ze in 2003 was uitgewerkt, dan was een en ander onbetaalbaar geweest en was de situatie uit de hand gelopen; bovenal had men de diensten dan opgezadeld met een administratieve last die niet in verhouding had gestaan tot wat de administratie nodig heeft aan budgettaire en boekhoudkundige informatie. Dit wetsontwerp daarentegen waarborgt dat de wet van 2003 pragmatisch zal worden geïmplementeerd en dat tegelijk kan worden voldaan aan onze budgettaire en boekhoudkundige verplichtingen.

III. — BESPREKING

A. Vergadering van 30 november 2016

1. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Eric Van Rompuy (CD&V) vraagt of dit wetsontwerp voor advies werd voorgelegd aan het Rekenhof en, zo ja, welke elementen werden aangepast om aan

donc pas désigner de comptable justiciable, mais cela ne les exonère pas de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des deniers publics à la Cour des comptes puisque le fonctionnaire dirigeant de l'organisme doit rendre des comptes à l'organe de gestion. En cette qualité, il est justiciable de la Cour des comptes.

Le projet de loi prévoit également que les comptes annuels consolidés pour l'État fédéral ne concernent pas les organismes qui ne font pas partie du secteur S.1311. Le projet précise aussi que les comptes consolidés comprendront le bilan, le compte de résultats, le compte de récapitulation des opérations budgétaires et une annexe justificative.

Tous les organismes ont la possibilité de conserver leur plan comptable actuel, à condition toutefois de convertir les données à transmettre vers le plan comptable et les règles comptables fédérales.

Enfin, le projet de loi permet au ministre des Finances de sanctionner les organismes publics qui ne transmettent pas leurs comptes dans les délais légaux ou réglementaires ou, en l'absence de délai, pour le 31 mai qui suit de l'année qui suit celle à laquelle les comptes se rapportent. Après l'entrée en vigueur de la loi pour les organismes concernés, cette compétence sera exercée par le ministre du Budget.

La ministre conclut en indiquant que ce projet de loi est donc un projet de raison. En effet, si on avait dû appliquer la loi telle qu'elle avait été pensée en 2003, la situation serait devenue impayable, ingérable et surtout aurait fait supporter sur les services une charge administrative disproportionnée par rapport à ce dont l'Administration avait besoin comme information budgétaire et comptable. *A contrario*, le présent projet de loi garantit la mise en œuvre de la loi 2003 de manière pragmatique tout en permettant de rencontrer nos obligations budgétaires et comptables

III. — DISCUSSION

A. Réunion du 30 novembre 2016

1. Questions et observations des membres

M. Eric Van Rompuy (CD&V) demande si le projet à l'examen a été soumis pour avis à la Cour des comptes et dans l'affirmative quels sont les éléments qui ont fait

de eventuele opmerkingen van het Rekenhof tegemoet te komen.

De heer Benoît Dispa (cdH) schaarst zich achter de vraag van de vorige spreker, aangezien deze juridische tekst in de eerste plaats het Rekenhof aanbelangt. Hij wijst erop dat deze wet als het voornaamste werkinstrument van het Rekenhof moet gelden. Het Rekenhof heeft trouwens de gewoonte om in zijn jaarlijks Boek met opmerkingen een afzonderlijk hoofdstuk te wijden aan de toepassing van de wet van 22 mei 2003 over de comptabiliteit van de federale Staat.

In zijn 172ste Boek herinnerde het Rekenhof al aan “het belang van de uniforme toepassing van de principes van algemene en budgettaire boekhouding van de wet van 22 mei 2003, onder meer wat betreft de vastleggingscomptabiliteit, het gebruik van het genormaliseerde boekhoudplan van de federale Staat en het voeren van een geïntegreerde algemene en budgettaire boekhouding”. Voorts heeft het Rekenhof “de eerste strategische voorstellen van de FOD Budget en Beheerscontrole in het kader van de consolidatie- en rapporteringsopdracht met betrekking tot de federale instellingen op informele manier kunnen becommentariëren. De voorstellen houden een verdere uitholling in van de bepalingen van de wet van 22 mei 2003, zowel op het vlak van de principes van budgettaire en algemene boekhouding als op het vlak van de geest van de wet.” (Rekenhof, 172ste Boek, Volume I, oktober 2015, blz. 227 en 229). Rekening houdend met deze opmerkingen over de eerste voorstellen van de FOD Begroting en Beheerscontrole, pleit het lid voor een schriftelijk en formeel advies van het Rekenhof, wat iets anders is dan informele contacten.

Tot slot verwijst het lid nog naar het advies van de Raad van State, waarin onder meer het volgende staat: “De inspecteur van Financiën die over het voorontwerp 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)”.” (DOC 54 2139/001, blz. 43).

Is de minister bereid die twee adviezen van de Inspectie van Financiën te bezorgen?

De heer Ahmed Laaouej (PS) is het daarmee eens en benadrukt dat die kritische opmerkingen in het 173ste Boek van het Rekenhof worden herhaald: “De invoering van de federale comptabiliteit bij de diensten van algemeen bestuur ging niet gepaard met de nodige

l’objet d’une adaptation pour répondre aux éventuelles observations de la Cour des comptes.

M. Benoît Dispa (cdH) partage l’interrogation du préopinant car ce texte juridique intéresse la Cour des comptes au premier chef. Il rappelle que cette loi doit être assimilée à “l’outil de travail” principal de la Cour des comptes. Celle-ci a d’ailleurs l’habitude de consacrer un volet distinct sur l’application de la loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité de l’État fédéral dans son Cahier d’observations annuel.

Déjà dans le 172ème cahier de la Cour des comptes, celle-ci rappelait “l’importance d’une application uniforme des principes de la comptabilité générale et budgétaire définis dans la loi du 22 mai 2003, en ce qui concerne notamment la comptabilité d’engagement, l’utilisation du plan comptable normalisé de l’État fédéral et la tenue d’une comptabilité budgétaire et générale intégrée.”. En outre, “la Cour des comptes a pu commenter, de manière informelle, les premières propositions stratégiques du SPF Budget et Contrôle de la gestion dans le cadre de la mission de consolidation et de rapportage concernant les organismes fédéraux. Les propositions vidaient davantage de leur sens les dispositions de la loi du 22 mai 2003, tant sur le plan des principes de la comptabilité budgétaire et générale qu’au niveau de l’esprit de la loi.” (Cour des comptes, 172ème Cahier, Volume I, octobre 2015, p. 221 et 223). Compte tenu de ces remarques formulées sur les premières propositions du SPF Budget et Contrôle, le membre plaide pour un avis écrit et formel de la Cour des comptes qui est de nature différente que des contacts informels.

Enfin, le membre pointe encore l’avis du Conseil d’État qui énonce notamment le fait que “l’Inspecteur des Finances, qui a donné deux avis circonstanciés sur l’avant-projet, 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’induit une forme de recherche de la voie légale la moins contrôlée” (DOC 54 2139/001, p.43).

La ministre est-elle disposée à transmettre ces deux avis de l’Inspection des Finances?

M. Ahmed Laaouej (PS) abonde dans ce sens et souligne que le 173ème Cahier de la Cour des comptes réitère ses remarques critiques: “En dépit de nombreuses promesses formulées dans le passé par le ministre du Budget, la mise en œuvre de la comptabilité fédérale

ondersteunende regelgeving, ondanks eerdere en veelvuldige toezeggingen van de minister van Begroting. Meer dan zeven jaar na de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 ontbreekt een groot deel van de uitvoeringsbesluiten en blijven de actoren in het ongewisse over de definitieve omschrijving van hun functie, hun rechten en plichten, en de onverenigbaarheden. (...) Ook de eigen richtlijnen en *best practices* van de departementen bieden onvoldoende rechtszekerheid". (Rekenhof, 173ste Boek, Volume I, oktober 2016, blz. 129). Het lid stelt zich dan ook vragen bij de doeltreffendheid van het nieuwe juridisch raamwerk dat wordt voorgesteld.

De heer Luk Van Biesen (Open Vld) geeft aan dat het Rekenhof bij de voorstelling van zijn 173ste Boek van opmerkingen herinnert aan het belang van dit wetsontwerp, dat de entiteiten in staat moet stellen om de geconsolideerde rekening van de federale Staat uiterlijk vanaf het begrotingsjaar 2020 aan het Rekenhof voor te leggen. Aangezien het Rekenhof perfect op de hoogte is van dit wetsontwerp, vindt het lid dat het zijn advies vlug zou moeten kunnen bezorgen.

2. Antwoorden van de minister

De minister geeft aan dat de implementering van de federale boekhouding binnen de diensten van het algemeen bestuur over het algemeen een traag en complex proces is, wegens het grote aantal verschillende instellingen.

De minister benadrukt dat aan de uitwerking van dit wetsontwerp informeel overleg is voorafgegaan met het Rekenhof maar ook met de Inspectie van Financiën en met de deelstaten.

De Inspectie van Financiën heeft twee opmerkingen geformuleerd:

— de eerste betreft de boekhouding inzake vastlegingskredieten. Er is meer bepaald voor gekozen om ze niet verplicht te maken voor entiteiten die wegens hun manier van werken niet kunnen voldoen aan wat de wet voorschrijft (vastlegingskredieten). Het is voor de Inspectie van Financiën wellicht makkelijker om aan die entiteiten de regeling op te leggen waarin de wet van 22 mei 2003 voorziet, maar de minister herinnert eraan dat, bij de inwerkingtreding van deze wet, er nog geen sprake was van de perimeter uit te breiden tot zoveel instellingen en organisaties met een zo uiteenlopende activiteit.

— in verband met het door de Inspectie der Financiën aangehaalde risico van een vorm van zoeken, binnen het wettelijk kader, van de minst gecontroleerde weg,

au sein des services de l'administration générale n'a pas été de pair avec l'élaboration de la réglementation qu'elle nécessite. Plus de sept ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, une grande partie des arrêtés d'exécution fait défaut et les acteurs demeurent dans l'incertitude en qui concerne la description définitive de leur fonction, de leurs droits et obligations ainsi que des incompatibilités (...). Les directives propres et les "meilleures pratiques" des départements n'offrent pas non plus une sécurité juridique suffisante". (Cour des comptes, 173^{ème} Cahier, Volume I, octobre 2016, p.129). Aussi, le membre s'interroge quant à l'efficacité du nouveau cadre juridique proposé.

M. Luk Van Biesen (Open Vld) indique que la Cour des comptes lors de la présentation de son 173^{ème} Cahier d'observations a rappelé l'importance de ce projet de loi qui doit permettre aux entités de lui soumettre au plus tard à partir de l'année budgétaire 2020 le compte consolidé de l'État fédéral. Dans la mesure où la Cour des comptes est parfaitement au fait de ce projet de loi, le membre estime que celle-ci serait à même de donner son avis dans un bref délai.

2. Réponses de la ministre

La ministre indique, que d'une manière générale, la mise en œuvre de la comptabilité fédérale au sein des services de l'administration générale est un processus lent et complexe vu le nombre important d'institutions différentes.

La ministre souligne que ce projet a été élaboré en amont et de manière informelle avec la Cour des comptes mais aussi avec l'Inspection des Finances et les entités fédérées.

L'Inspection des Finances a formulé deux remarques:

— la première porte sur la comptabilité des crédits d'engagements. En l'espèce, le choix est fait de ne pas l'imposer à des entités qui de part leur fonctionnement ne peuvent répondre au prescrit de la loi (crédits d'engagements). Il est sans doute plus confortable pour l'Inspection des Finances d'imposer à ces entités le cadre de la loi du 22 mai 2003 mais la ministre rappelle qu'au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, il n'était pas encore question d'élargir le périmètre à autant d'institutions et organismes dont l'activité est très différente;

— en ce qui concerne le risque d'une forme de recherche de la voie légale la moins contrôlée évoqué par l'Inspection des Finances, la ministre rappelle que

herinnert de minister eraan dat objectief moet worden gedefinieerd welke entiteiten aan deze nieuwe perimeter worden onderworpen. Er is dus geen sprake van een “shopping list”.

Anderzijds stipt de minister aan dat grotendeels rekening is gehouden met de opmerkingen van de Raad van State. Dit gezegd zijnde, benadrukt de minister dat het belangrijk is om de wet van 22 mei 2003 snel te wijzigen aangezien deze niet heeft kunnen vooruitlopen op de wijzigingen die zijn opgetreden sinds de inwerkingtreding ervan en meer bepaald de uitbreiding van de consolidatiekring tot entiteiten als Dexia bijvoorbeeld.

De minister geeft tot slot aan dat zij er dus niet tegen gekant is dat het advies van het Rekenhof wordt gevraagd.

B. Vergadering van 14 december 2016

1. Antwoorden van de minister op het advies van het Rekenhof van 8 december 2016

a. Perimeter van de wet – lijst van de instellingen S1311, toegevoegd aan de begrotingswet

De minister verduidelijkt dat de in de begrotingswet gepubliceerde lijst bedoeld is om een jaarlijks bijgewerkte lijst te hebben van de entiteiten die deel uitmaken van subsector S1311.

De lijst die het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) publiceert, bevat enkel de publieke entiteiten die juridisch bestaan tijdens het voorgaande jaar. Met de publicatie van een lijst in de begrotingswet kan worden voorkomen dat pas opgerichte instellingen niet onder de perimeter van de wet ressorteren of dat instellingen die ondertussen zouden zijn opgedoekt, nog in de lijst zouden voorkomen. Het spreekt vanzelf dat elk verschil in de begrotingswet zal worden verantwoord, zoals het Rekenhof vraagt.

b. Aanpassing van de definitie van de begrotingskredieten

De minister benadrukt dat de context sterk geëvolueerd is sinds de wet van 22 mei 2003 werd uitgewerkt.

Eenzijds werd de perimeter aanzienlijk uitgebreid tot andere instellingen ten gevolge van de omzetting van de Sixpack-richtlijn in 2014. Vandaag moeten ongeveer 130 instellingen met sterk uiteenlopende juridische statuten, activiteiten en regelgevingen worden geconsolideerd.

les entités qui sont soumises à ce nouveau périmètre devront être définies de manière objective. Il n’y a donc pas de *shopping list* possible.

D’autre part, la ministre souligne qu’il a été tenu compte en grande partie des remarques du Conseil d’État. Ceci étant, la ministre souligne qu’il est important de modifier rapidement la loi du 22 mai 2003 car celle-ci n’a pas pu anticiper les changements qui sont intervenus depuis son entrée en vigueur en particulier l’élargissement du périmètre de consolidation à des entités comme Dexia par exemple.

Enfin, la ministre indique ne pas être opposé à ce qu’un avis soit demandé à la Cour des comptes.

B. Réunion du 14 décembre 2016

1. Réponses de la ministre à l’avis de la Cour des comptes du 8 décembre 2016

a. Périmètre de la loi – liste des organismes S1311 annexée à la loi budgétaire

La ministre précise que l’objectif de la liste publiée dans la loi budgétaire est de pouvoir disposer d’une liste actualisée annuellement des entités appartenant au sous-secteur S1311.

La liste publiée par l’Institut des Comptes Nationaux (ICN) ne reprend que les unités publiques ayant une existence juridique au cours de l’année précédente. Dès lors, la publication d’une liste dans la loi budgétaire permet d’éviter que des organismes nouvellement créés ne fassent pas partie du périmètre de la loi ou que des organismes qui auraient été dissous entretemps fassent encore partie de la liste. Toute différence sera bien sûr justifiée dans la loi budgétaire comme le demande la Cour des comptes.

b. Adaptation de la définition des crédits budgétaires

La ministre souligne que depuis l’élaboration de la loi du 22 mai 2003, le contexte a fortement évolué.

D’une part, le périmètre s’est considérablement élargi à d’autres institutions, suite à la transposition de la directive *six-pack* en 2014. Le nombre d’institutions à consolider est porté actuellement à quelque 130 institutions, dont le statut juridique, les activités et la réglementation recouvrent des formes bien différentes.

Indien die 130 instellingen verplicht zouden worden een vastleggingsboekhouding inzake kredieten bij te houden, zouden ze hun boekhoudkundig en budgettair systeem moeten wijzigen en hun computersystemen moeten aanpassen.

De minister herinnert er echter aan dat de vastleggingskredieten niet meespelen in de ESR-rapportering aan Europa (uitsluitend gebaseerd op de aanrekening van de vastgestelde rechten en niet op de vastleggingen), noch op het niveau van de opmaak van de geconsolideerde jaarrekening (aanrekening op basis van de vastgestelde rechten). Dit is de enige boekhoudkundige en budgettaire informatie die aan het algemeen bestuur moet worden meegedeeld.

Anderzijds gebruiken de meeste federale instellingen geen vastleggingskredieten omdat die niet worden vermeld in of opgelegd door de vigerende wettelijke basis voor die instellingen.

De instellingen die een begroting met vastleggingskredieten indienen, zoals de Regie der gebouwen of de wetenschappelijke instellingen, worden door de wetwijziging voorts niet verplicht om het interne beheer ervan te schrappen. Dit gezegd zijnde, zijn de meeste uitgaven jaarlijkse uitgaven en hebben de vastleggingskredieten hoofdzakelijk betrekking op de investeringen.

De minister verduidelijkt nog dat de investeringsuitgaven slechts een klein percentage van de totale uitgaven vertegenwoordigen. Uit de gegevens over hun uitgaven die de 66 entiteiten (S1311) maandelijks indienen in het kader van de ESR-rapportering, blijkt dat de investeringsuitgaven inderdaad slechts 134 091 000 euro vertegenwoordigen op de totale uitgavensom van 3 587 479 000, dat is 3,7 %.

Vandaag kan 84 % van de uitvoering van het totale investeringsbudget worden toegeschreven aan slechts 3 entiteiten (waaronder de Regie). De overige 16 % (dat is iets meer dan 21 miljoen euro) is toe te schrijven aan de 63 andere entiteiten. Indien de opvolging van de vastleggingskredieten voor investeringen aan al die entiteiten wordt opgelegd, dan zou die dus slechts op 3,7 % van de totale uitgaven betrekking hebben en zou elk van die 130 entiteiten een geïntegreerd beheersysteem voor deze kredieten moeten installeren.

Artikel 20 van de gewijzigde wet voorziet verder in de verplichting voor de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer (OAI) en de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA) een overzicht bij te houden van de bedragen van de vastgestelde rechten ten laste van het lopende begrotingsjaar en van de volgende begrotingsjaren.

Ainsi, imposer à ces 130 institutions la tenue d'une comptabilité des engagements aurait pour conséquence que celles-ci seraient obligées de modifier l'ensemble de leur système comptable et budgétaire et d'adapter leurs systèmes informatiques.

Or, la ministre rappelle que les crédits d'engagement n'interviennent pas dans le rapportage SEC à l'Europe (uniquement basé sur l'imputation des droits constatés et pas les engagements), ni au niveau de l'établissement des comptes annuels (imputations comptables basées sur les droits constatés), seules informations comptables et budgétaires qui doivent être communiquées à l'administration générale.

D'autre part, la plupart des institutions fédérales n'utilisent pas de crédits d'engagement car la base légale actuellement en vigueur pour ces institutions ne le prévoit pas ou ne l'impose pas.

Par ailleurs, pour celles qui présentent un budget avec des crédits d'engagement, comme la Régie des bâtiments ou les établissements scientifiques, la modification de la loi ne les oblige pas à en supprimer la gestion en interne. Ceci étant, la majorité des dépenses sont annuelles et les crédits d'engagement concernent majoritairement les investissements.

La ministre précise encore que les dépenses d'investissement ne représentent qu'un faible pourcentage des dépenses totales. A partir des données introduites par les 66 entités (S1311) qui rapportent mensuellement leurs dépenses dans le cadre du rapportage SEC, il apparaît que les dépenses d'investissement ne représentent en effet que 134 091 000 euros sur 3 587 479 000 euros de dépenses totales, soit 3,7 %.

A ce jour, 84 % des réalisations du budget total d'investissement sont imputables à 3 entités seules (dont la Régie). Les 16 % restant (soit un peu plus de 21 millions d'euros) sont imputables aux 63 autres entités. Le suivi des engagements lié aux investissements, s'il devait être imposé à l'ensemble de ces entités, ne concernerait donc que 3,7 % des dépenses totales et nécessiterait l'installation, dans chacune des 130 entités, d'un système intégré pour la gestion de ces crédits.

En outre, l'article 20 de la loi modifiée prévoit que les organismes administratifs publics à gestion ministérielle (OAP) et les services administratifs à comptabilité autonome (SACA) tiennent, par obligation juridique, un récapitulatif des sommes relatives aux droits qui seront constatés à charge de l'année budgétaire en cours et des années budgétaires ultérieures.

Dit overzicht zal dus alle meerjarige juridische verbintenissen bevatten, dat wil zeggen zowel de investeringen als de werkingskosten. Het maakt een transparante en strikte opvolging mogelijk.

c. “Geest van de wet” van 22 mei 2003

Het Rekenhof geeft in zijn advies aan dat “het schrappen (...) van de verplichting om een vastleggingscomptabiliteit te voeren, ingaat tegen de geest van de wet van 22 mei 2003, die tot doel had voor alle diensten en instellingen een uniform kader voor de begroting en de boekhouding uit te werken”.

De minister maakt in verband met deze kritiek twee opmerkingen:

— in 2003 had de wetgever in de wet algemene bepalingen opgenomen die op alle diensten van toepassing waren, maar ook bijzondere bepalingen per soort dienst. Daarom is het kader voor de begroting en de boekhouding van bij het begin niet uniform voor alle diensten en instellingen. Diezelfde pragmatische bezorgdheid ligt ten grondslag aan de wijziging van de wet van 2003;

— wat is voorts het doel van de wet van 2003? Een uniform kader voor de begroting en de boekhouding opleggen of de Staat in de mogelijkheid stellen zijn budgettaire en boekhoudkundige verplichtingen na te komen?

De minister geeft nog aan dat het Rekenhof al in een advies van 2014 op het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 2003 het volgende had gesteld: “Het is belangrijk dat de verrichtingen van alle diensten, dus ook die van de kleine instellingen, kunnen worden geconsolideerd in de jaarrekening van de Federale Staat, die op basis van vastgestelde rechten rapporteert” (DOC 53 3283/005, p. 12).

d. Certificering van de jaarrekening van de Federale Staat en Rekeningen – data van opmaak, overlegging, controle en rapportering

Aangezien de wet van 2003 nog moet worden gewijzigd om de perimeter te kunnen uitbreiden tot de onder S1314 ingedeelde instellingen (OISZ), stelt de minister voor de door het Rekenhof ter sprake gebrachte bepalingen in verband met de nadere regels voor de certificering van de rekeningen 2020 en in verband met de termijnen op te nemen in die nieuwe wijziging van de wet.

Die aspecten werden door de FOD Begroting en het Rekenhof al informeel aangesneden.

Ce tableau récapitulatif reprendra donc l'ensemble des obligations juridiques pluriannuelles, c'est-à-dire tant les investissements que les frais de fonctionnement. Il permet dès lors un suivi transparent et rigoureux.

c. “L'esprit de la loi” du 22 mai 2003

La Cour des comptes indique dans son avis que la suppression de l'obligation de tenir une comptabilité des engagements serait contraire à l'esprit de la loi du 22 mai 2003, qui visait à élaborer un cadre budgétaire et comptable uniforme pour tous les services et organismes.

La ministre formule deux remarques par rapport à cette critique:

— en 2003 le législateur avait prévu dans la loi des dispositions générales applicables à tous les services mais également des dispositions particulières par type de services. Dès lors le cadre budgétaire et comptable n'est, depuis le début, pas uniforme pour tous les services et organismes. C'est dans ce même souci de pragmatisme que s'inscrit la modification de la loi de 2003;

— par ailleurs, quel est le but de la loi de 2003? Imposer un cadre budgétaire et comptable uniforme ou permettre à l'État de rencontrer ses obligations budgétaires et comptables?

La ministre indique encore que la Cour des comptes avait déjà indiqué dans un avis rendu en 2014 sur le projet de loi visant à modifier la loi de 2003: “Het is belangrijk dat de verrichtingen van alle diensten, dus ook die van de kleine instellingen, kunnen worden geconsolideerd in de jaarrekening van de Federale Staat, die op basis van vastgestelde rechten rapporteert” (DOC 53 3283/005, p. 12).

d. La certification des comptes annuels de l'État fédéral et les Comptes – dates d'établissement, de transmission, de contrôle et de rapportage

La ministre estime que dans la mesure où la loi de 2003 devra encore être modifiée afin de pouvoir élargir le périmètre aux institutions classifiées S1314 (IPSS), elle propose d'intégrer dans cette nouvelle modification à la loi les dispositions évoquées par la Cour des comptes relatives aux modalités pour la certification des comptes 2020 et aux délais.

Ces points ont déjà été abordés entre le SPF Budget et la Cour de manière informelle.

e. Risico's verbonden aan het gebruik van een overeenstemmingstabel (artikel 37 van het wetsontwerp)

De minister herinnert eraan dat, voor de kleine instellingen, het principe om voort gebruik te kunnen maken van hun boekhoudplan en om extra-comptabel een begrotingsboekhouding te voeren, in de wet is ingevoerd bij de wet van 8 mei 2014 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003.

Nu gaat het erom die mogelijkheid uit te breiden tot alle andere instellingen, zodat zij hun informaticasysteem op hun tempo kunnen aanpassen en vervangen, of zelfs ervoor kunnen kiezen die informatica-investeringen niet te verrichten.

Op termijn hebben de instellingen er uiteraard alle belang bij hun boekhoudplan aan te passen, zoals sommige trouwens al hebben gedaan, maar de bedoeling is om de naamloze vennootschappen, die onderworpen zijn aan de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen, niet te verplichten het federaal boekhoudplan te gebruiken.

De entiteiten die er dus voor kiezen hun systeem niet aan te passen, zullen enerzijds een tabel voor de omzetting tussen hun boekhoudplan en het federaal boekhoudplan moeten bijhouden en anderzijds hun boekhoudregels moeten omzetten naar de federale, mochten die verschillen. Daarmee kan worden gewaarborgd dat de geconsolideerde rekeningen correct worden opgesteld op het niveau van de federale Staat.

Het klopt weliswaar dat voor de instellingen die hun boekhouding niet hebben aangepast, het omzettingswerk aanvankelijk een extra werkbelasting met zich kan brengen, maar er moet worden op geattendeerd dat dit slechts één keer moet gebeuren. De omzettingstabel zal in de toekomst in de marge worden aangepast als er zich latere wijzigingen van het boekhoudplan voordoen. Het gaat dus om een *one shot*-inspanning, die men kan kapitaliseren wanneer de entiteit het federaal boekhoudplan aanneemt.

3. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Georges Gilkinet (Ecolo-Groen) betreurt dat de minister niet op eigen initiatief het formele advies van het Rekenhof over dit wetsontwerp heeft gevraagd. Dat is des te betreurenswaardig daar dit advies op verscheidene problemen wijst: de mogelijkheid voor een categorie entiteiten om geen boekhouding inzake vastleggingskredieten bij te houden, het risico dat gepaard gaat met het gebruik van overeenstemmingstabellen, of nog, het gebrek aan uniformiteit in de data van opmaak,

e. Le risque lié à l'utilisation d'un tableau de correspondance (article 37 du projet de loi)

La ministre rappelle que le principe de pouvoir continuer à utiliser leur plan comptable et de gérer la comptabilité budgétaire de façon extra comptable a été introduit dans la loi, pour les petits organismes, par la loi du 8 mai 2014 modifiant la loi du 22 mai 2003.

Il s'agit maintenant d'étendre cette possibilité à toutes les autres institutions pour leur permettre d'adapter et de remplacer leur système informatique à leur rythme, voire leur offrir la possibilité de ne pas faire ces investissements informatiques.

A terme, il est évident que les institutions ont tout intérêt à adapter leur plan comptable, comme certaines l'ont déjà fait d'ailleurs, mais l'objectif est de ne pas imposer aux sociétés anonymes, soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, d'utiliser le plan comptable fédéral.

Les entités qui décident dès lors de ne pas adapter leur système seront tenues d'une part, de maintenir un tableau de conversion entre leur plan comptable et le plan comptable fédéral et d'autre part de convertir leurs règles comptables vers celles du fédéral dans l'hypothèse où elles seraient différentes. Ceci permet de garantir que les comptes consolidés soient correctement établis au niveau de l'État fédéral.

S'il est vrai que ce travail de conversion peut engendrer une charge de travail supplémentaire au démarrage pour les organismes qui n'auraient pas adapté leur plan comptable, force est de constater que ceci n'aura lieu qu'une fois. Le tableau de conversion sera adapté dans le futur à la marge en cas de modifications ultérieures du plan comptable. Il s'agit donc d'un effort *one shot* qui pourra être capitalisé lorsque l'entité adoptera le plan comptable fédéral.

3. Questions et observations des membres

M. Georges Gilkinet (Ecolo-Groen) regrette que la ministre n'ait pas demandé d'initiative l'avis formel de la Cour des comptes sur ce projet de loi. C'est d'autant plus regrettable que cet avis pointe plusieurs difficultés: la possibilité pour une catégorie d'entités de ne pas tenir une comptabilité des engagements, le risque lié à l'utilisation de tableaux de correspondance ou encore l'absence d'uniformisation dans les dates d'établissement, de transmission et de rapportage. Soit

overlegging en rapportering. Dat zijn allemaal elementen waarmee men van bij de opstelling van het wetsontwerp rekening had kunnen houden.

Het verwondert de spreker dan ook dat de regering vindt dat ze haar wetsontwerp niet moet amenderen.

De heer Benoît Dispa (cdH) is het eens met de opmerkingen van de vorige spreker en geeft aan dat aan de hand van de eerste antwoordgegevens van de minister niet alle door het Rekenhof aangestipte onduidelijkheden kunnen worden opgehelderd. Ofschoon de aanwending van overeenstemmingstabellen om pragmatische redenen verantwoord kan zijn, houdt het, gelet op de vereisten die de wet van 22 mei 2003 stelt, geen steek het argument te hanteren dat niet alle instanties de nodige boekhoudprogrammapakketten kunnen aankopen.

Voorts oordeelt het Rekenhof nog steeds dat het ter bespreking voorliggende wetsontwerp indruist tegen de geest van de wet van 22 mei 2003. Dat is geen onschuldige opmerking.

Tevens wenst het lid te herinneren aan de tekortkomingen die het Rekenhof vaststelt in zijn 173^{ste} Boek:

“Meer dan zeven jaar na de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 ontbreekt een groot deel van de uitvoeringsbesluiten en blijven de actoren in het ongewisse over de definitieve omschrijving van hun functie, hun rechten en plichten, en de onverenigbaarheden. Alternatieve regelgeving die in afwachting via instructies en omzendbrieven wordt verspreid, lost niet alle hangende problemen op en is niet steeds afdwingbaar. Ook de eigen richtlijnen en *best practices* van de departementen bieden onvoldoende rechtszekerheid.

In zijn onderzoek achterhaalde het Rekenhof dat de belangrijkste oorzaken voor het uitblijven van de besluitvorming te maken hebben met het personeelstekort van het team dat bij de dienst Federale Accountant (FA) instaat voor de opmaak van de teksten, met een gebrek aan sturing en visie op zowel de aanpak van de werkzaamheden als de te stellen prioriteiten en de inhoud van de besluiten, evenals met een weinig realistische werkmethode. (...)

Deze situatie ondermijnt de kwaliteit van de rekeningen die door de diensten van het algemeen bestuur worden opgesteld.” (Rekenhof, 173^{ste} Boek, Volume I, oktober 2016, blz. 131).

Voorts stelt het Rekenhof het volgende: “De FA heeft het ontbrekende juridische kader deels aangevuld met

autant d’éléments qui auraient pu être pris en compte dès l’élaboration du projet de loi.

Le membre s’étonne donc que le gouvernement estime ne pas devoir amender son projet de loi.

M. Benoît Dispa (cdH) partage les remarques du préopinant et indique que les premiers éléments de réponse de la ministre ne permettent pas de lever toutes les incertitudes pointées par la Cour des comptes. Ainsi, si le recours à des tableaux de correspondance peut se justifier par un souci de pragmatisme, l’argument selon lequel tous les organismes ne peuvent pas acquérir les logiciels comptables nécessaires ne peut être retenu au regard des impératifs de la loi du 22 mai 2003.

Par ailleurs, la Cour des comptes considère toujours que le projet de loi à l’examen est contraire à l’esprit de la loi du 22 mai 2003. Cette remarque n’est pas anodine.

Le membre souhaite également rappeler les manquements constatés par la Cour des comptes dans son 173^{ème} Cahier d’observations:

“(.) . Plus de sept ans après l’entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, une grande partie des arrêtés d’exécution fait défaut et les acteurs demeurent dans l’incertitude en qui concerne la description définitive de leur fonction, de leurs droits et obligations ainsi que des incompatibilités. La réglementation alternative qui est diffusée en attendant par le biais d’instructions et de circulaires ne résout pas tous les problèmes et n’est pas toujours contraignante. Les directives propres et les “meilleures pratiques” des départements n’offrent pas non plus une sécurité juridique suffisante.

Dans le cadre de son audit, la Cour des comptes a constaté que les principales causes des reports de décisions sont liées à l’effectif réduit de l’équipe chargée d’élaborer les textes au sein du service Comptable fédéral, à un manque de pilotage et de vision tant au niveau de l’approche des travaux que des priorités à fixer et du contenu des arrêtés ainsi qu’à une méthode de travail peu réaliste. (...).

Une telle situation constitue un obstacle à la qualité des comptes produits par les services de l’administration générale.” (Cour des comptes, 173^{ème} Cahier, Volume I, octobre 2016, p. 129).

En outre, si “le service Comptable fédéral a complété le cadre juridique défaillant par des circulaires, des

omzendbrieven, gebruikersinstructies, handleidingen en procesdocumenten (...). (...) Het Rekenhof merkt op dat deze documenten slechts een richtinggevend karakter hebben en onvoldoende zekerheid bieden op een uniforme toepassing.” (*ibidem*, blz. 136). Welke visie heeft de minister op die overduidelijk weinig bevredigende stand van zaken?

Bovendien herinnert het lid eraan dat hij had gevraagd te mogen beschikken over de twee adviezen van de Inspectie van Financiën waarin werd aangestipt dat het gevaar bestond dat naar de minst gecontroleerde wettelijke weg zou worden gezocht, aangezien de bepaling onder bepaalde voorwaarden toestond een soepelere boekhoudregeling te mogen hanteren.

Voor het overige wijst hij erop dat verscheidene opmerkingen van de Raad van State niet in het wetsontwerp schijnen te zijn opgenomen:

— in verband met artikel 2 van het wetsontwerp beveelt de Raad van State aan de instellingen waarvoor de uitzondering geldt uitdrukkelijk op te sommen in plaats van te verwijzen naar de “diensten waarvan de begroting wordt goedgekeurd door de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer van volksvertegenwoordigers” (DOC 54 2139/001, blz. 46);

— in verband met artikel 3 van het wetsontwerp, dat hoofdstuk 5 over de rekenplichtigen niet van toepassing maakt op de in artikel 2, eerste lid, 3°, bedoelde diensten, oordeelt de Raad van State dat die uitzondering strijdig zou zijn met de interpretatie die het Hof van Cassatie heeft gegeven van artikel 180, tweede lid, van de Grondwet (DOC 54 2139/001, blz. 46);

— in verband met artikel 20 van het wetsontwerp geeft de Raad van State aan dat “de tekst aldus [moet] 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” (DOC 54 2139/001, blz. 48);

— in verband met artikel 22 van het wetsontwerp geeft de Raad van State aan dat de datum van 1 maart ook door die van 20 maart moet worden vervangen in artikel 93, § 2, eerste lid, tweede zin, van de wet van 22 mei 2003 (DOC 54 2139/001, blz. 48);

— in verband met artikel 27 van het wetsontwerp vindt de Raad van State de machtiging aan de Koning te ruim (DOC 54 2139/001, blz. 49).

Kan de minister aangeven waarom zij het niet nodig heeft geacht op die opmerkingen in te gaan?

instructions à l'intention des utilisateurs, des manuels et des documents de procédures (...) “la Cour des comptes relève que ces documents n'ont qu'une valeur indicative et n'offrent pas de garanties suffisantes pour une application uniforme”,” (*ibidem*, p.134). Quel regard porte la ministre sur cet état des lieux qui est manifestement peu satisfaisant?

Le membre rappelle encore qu'il avait formulé la demande visant à être nanti des deux avis de l'Inspection des Finances qui avaient pointé le risque d'une forme de recherche de la voie légale la moins contrôlée dans la mesure où le dispositif permettait de jouir à certaines conditions d'un régime comptable plus souple.

Pour le surplus, il relève que plusieurs remarques du Conseil d'État semblent ne pas avoir été intégrées dans le projet de loi:

— à l'article 2 du projet de loi, le Conseil d'État recommande d'énumérer explicitement les institutions visées par l'exception au lieu de faire référence “aux services dont le budget est approuvé par la Commission de comptabilité de la Chambre des représentants” (DOC 54 2139, p.46);

— à l'article 3 du projet de loi qui rend le chapitre 5 relatif aux comptables justiciables inapplicable aux services visés à l'alinéa 2, alinéa 1^{er}, 3°, le Conseil d'État considère que cette exception serait contraire à l'interprétation donnée par la Cour de cassation de l'article 180, al.2, de la Constitution;

— à l'article 20 du projet de loi, le Conseil d'État indique que “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” (DOC 54 2139, p.48);

— à l'article 22 du projet de loi, le Conseil d'État indique que la date du 1^{er} mars doit également être remplacé par celle du 20 mars dans l'article 93, § 2, alinéa 1^{er}, seconde phrase de la loi du 22 mai 2003;

— à l'article 27 du projet, le Conseil d'État considère que l'habilitation au Roi est trop large.

La ministre peut-elle indiquer les raisons pour lesquelles elle a estimé ne pas devoir suivre ces remarques.

Volgens de heer Benoît Piedboeuf (MR) heeft de pragmatische aanpak van de minister de verdienste dat hij het vigerend wettelijk kader verbetert terwijl toch rekening wordt gehouden met de vele entiteiten die voortaan onder de werkingssfeer van de wet van 22 mei 2003 vallen. Dat getuigt van een nieuwe dynamiek. Ten slotte meent het lid dat met alle opmerkingen van het Rekenhof rekening is gehouden, behalve in verband met de opmaak-, bezorgings-, controle- en rapporteringsdatum, die in overleg met het Rekenhof moet worden vastgelegd.

De heer Eric Van Rompuy (CD&V) heeft vragen bij de uitoefening van de bevoegdheid die de minister van Financiën krijgt om een administratieve geldboete op te leggen indien de entiteiten de indieningsdatum van hun rekeningen niet in acht nemen.

3. Bijkomende antwoorden van de minister

De minister vindt om te beginnen dat de geformuleerde kritiek over de aanpak ongegrond is. Ze herinnert eraan dat het Rekenhof informeel bij dit wetsontwerp werd betrokken. Ze heeft trouwens gereageerd op de opmerkingen in het schriftelijk advies van het Rekenhof.

Wat het door het wetsontwerp beoogde doel betreft, herhaalt de minister nogmaals dat de wijzigingen aan de wet van 22 mei 2003 die de wet van 8 mei 2014 heeft doorgevoerd, tot gevolg hebben dat bijna 130 instellingen nu in de perimeter ervan vallen. Deze instellingen zijn echter zo uiteenlopend dat de eenvormige toepassing van de wet op de volledige perimeter niet mogelijk is.

Dit wetsontwerp beoogt de meest adequate nadere regels te bepalen voor de geleidelijke implementatie van deze regels bij alle diensten/entiteiten die voortaan deel uitmaken van het toepassingsgebied ervan en de verplichting in acht te nemen om vanaf het begrotingsjaar 2020 de geconsolideerde rekening van de federale Staat voor te leggen aan het Rekenhof met het oog op de certificering ervan. Ze benadrukt voorts dat de wetgever in 2003 al voor een gedifferentieerd normatief kader had geselecteerd. Dit is dus niet nieuw.

Het wetsontwerp, dat het resultaat is van een voorstel dat de FOD Budget en Beheerscontrole in overleg met het Rekenhof heeft uitgewerkt, zal vanaf 2020 een veel getrouwer beeld geven van de realiteit van de algemene rekeningen van de Staat.

De minister vindt dat ze de opmerkingen van het Rekenhof heeft beantwoord. Die opmerkingen brengen

M. Benoît Piedboeuf (MR) considère que l'approche pragmatique de la ministre a le mérite d'améliorer le cadre légal en vigueur tout en tenant compte de la multitude d'entités entrant désormais dans le champ d'application de la loi du 22 mai 2003. Ceci témoigne d'une nouvelle dynamique. Enfin, le membre considère que l'ensemble des remarques de la Cour des comptes ont été prises en compte à l'exception de la date d'établissement, de transmission, de contrôle et de rapportage qui doit être définie de commun accord avec la Cour des comptes.

M. Eric Van Rompuy (CD&V) s'interroge quant à l'exercice du pouvoir accordé au ministre des Finances d'infliger une amende administrative si les entités ne respectent pas la date de dépôt de leurs comptes.

4. Réponses complémentaires de la ministre

La ministre considère d'abord que les critiques formulées quant à la démarche sont infondées. Elle rappelle que la Cour des comptes a été associée de manière informelle à ce projet de loi. Par ailleurs, elle a répondu aux observations contenues dans l'avis écrit de la Cour des comptes.

En ce qui concerne l'objectif poursuivi par le projet de loi, la ministre rappelle une fois de plus que les modifications apportées à la loi du 22 mai 2003 par la loi du 8 mai 2014 ont pour conséquences que près de 130 institutions entrent dans le périmètre de celle-ci. Toutefois, la diversité de ces institutions ne permet pas d'appliquer la loi de manière uniforme à l'ensemble du périmètre.

Le présent projet de loi vise à déterminer les modalités les plus adéquates non seulement de mise en œuvre progressive de celles-ci à tous les services/entités qui font dorénavant partie de son champ d'application, mais également à respecter l'obligation de soumettre à la Cour des comptes pour certification, à partir des comptes de l'année budgétaire 2020, le compte consolidé de l'État fédéral. Elle souligne par ailleurs que déjà en 2003 le législateur avait opté pour un cadre normatif différencié. Ceci n'est donc pas nouveau.

Le projet de loi qui résulte d'une proposition du SPF Budget élaborée en concertation avec la Cour des comptes permettra d'avoir dès 2020 une image beaucoup plus fidèle de la réalité des comptes généraux de l'État.

En ce qui concerne les remarques de la Cour des comptes, la ministre estime y avoir répondu. Elles ne

de inhoud van het wetsontwerp trouwens niet fundamenteel in het gedrang.

Voor de mogelijkheid van de minister van Financiën om voortaan administratieve boeten op te leggen, verduidelijkt de minister dat de toepassingsregels van die sancties bij koninklijk besluit zullen worden bepaald. Die sanctie bestaat al voor de instellingen die de minister van Financiën maandelijkse staten moeten overhandigen van het gebruik van het geld dat op postrekeningen tot hun beschikking wordt gesteld. De FOD Budget en Beheerscontrole zal zich hierop baseren.

Wat de vertraging van de bekendmaking van de uitvoeringsbesluiten betreft, verduidelijkt de minister dat meerdere besluiten bijna klaar zijn en dat de Raad van State heeft geadviseerd om te wachten tot dit wetsontwerp is aangenomen.

Wat de opmerkingen van de Raad van State betreft, herinnert de minister er allereerst aan dat in de memorie van toelichting telkens precies is aangegeven welke wijzigingen aan het wetsontwerp zijn aangebracht om met die opmerkingen rekening te houden, of wat de redenen zijn waarom de regering vond dat ze een aanbeveling van de Raad van State niet moest volgen. Meer in detail:

— in verband met de opsomming van de diensten waarvan de begroting wordt goedgekeurd door de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer van volksvertegenwoordigers, geeft de minister aan dat die opsomming in de memorie van toelichting staat;

— in verband met artikel 3 van het wetsontwerp, waarbij hoofdstuk 5 over de rekenplichtigen niet van toepassing wordt verklaard op de in artikel 2, eerste lid, 3°, genoemde diensten, preciseert de minister dat het hiervoor genoemde hoofdstuk er in essentie op gericht is de nadere regels te bepalen die op de rekenplichtigen van toepassing zijn. In dit geval werd beslist dat het, gelet op het uiteenlopend karakter van de bedoelde entiteiten, niet opportuun was deze regeling op hen toe te passen, wat niet betekent dat zij geen rekenplichtigen hebben. Die zijn immers vereist bij artikel 180, tweede lid, van de Grondwet. Het principe wordt dus niet op de helling gezet. Als voorts de rekenplichtige zich ertoe beperkt een beheersrekening in te dienen, moeten in dit geval de met de instellingen met beheersautonomie gelijkgestelde entiteiten hun algemene rekening (en niet alleen een beheersrekening) ter certificering bij het Rekenhof indienen.

sont d'ailleurs pas de nature à remettre en cause de manière fondamentale le contenu du projet de loi.

En ce qui concerne la faculté pour le ministre des Finances d'infliger dorénavant une amende administrative, la ministre précise que les modalités liées aux sanctions seront fixées par arrêté royal. Cette sanction existe déjà pour les institutions qui doivent remettre au ministre des Finances des états mensuels de l'utilisation des fonds mis à leur disposition sur des comptes postaux. Le SPF Budget et Contrôle de la Gestion s'en inspirera.

En ce qui concerne le retard pris dans la publication des arrêtés d'exécution, la ministre précise que plusieurs arrêtés sont en voie de finalisation et pour lesquels le Conseil d'État a préconisé d'attendre l'adoption du présent projet de loi.

En ce qui concerne les remarques du Conseil d'État, la ministre rappelle tout d'abord que l'exposé des motifs précise à chaque fois les modifications qui ont été apportées au projet de loi pour tenir compte des remarques du Conseil d'État ou les raisons pour lesquelles le gouvernement a estimé ne pas devoir suivre une recommandation du Conseil d'État. De manière plus ponctuelle:

— quant à l'énumération des services dont le budget est approuvé par la Commission de comptabilité de la Chambre des représentants, la ministre indique que cette énumération figure dans l'exposé des motifs;

— quant à l'article 3 du projet de loi qui rend le chapitre 5 relatif aux comptes justiciables inapplicable aux services visés à l'alinéa 2, alinéa 1^{er}, 3°, la ministre précise que le chapitre précité vise essentiellement à déterminer les modalités applicables aux comptes justiciables. En l'espèce, il a été décidé qu'il n'était pas opportun d'appliquer ce régime aux entités visées en raison de leur disparité, ce qui ne veut pas dire qu'il n'ont pas de comptes justiciables. En effet, ceux-ci sont requis par l'article 180, al.2, de la Constitution. Le principe n'est donc pas remis en cause. Par ailleurs, si le comptable justiciable se limite à déposer un compte de gestion, en l'espèce les entités assimilés à des organismes autonomes déposeront leur compte général (et pas uniquement un compte de gestion) à la certification de la Cour des comptes.

IV. — STEMMINGEN

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

De artikelen 2 tot 39 worden achtereenvolgens aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

*
* *

De termijn voor de opmerkingen van de leden werd door de commissievoorzitter ingekort (art. 78.4 Rgt.).

Het gehele wetsontwerp, inclusief enkele wetgevings-technische verbeteringen, wordt vervolgens aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

De rapporteurs,

De voorzitter,

Ahmed LAAOUEJ
Roel DESEYN

Eric VAN ROMPUY

Lijst van de bepalingen die een uitvoeringsmaatregel vergen (artikel 78.2 van het Reglement):

— met toepassing van artikel 105 van de Grondwet: art. 6, 17, 19, 27, 33 en 38.

— met toepassing van artikel 108 van de Grondwet:

IV. — VOTES

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

Les articles 2 à 39 sont successivement adoptés par 10 voix contre 2.

*
* *

Le délai pour la transmission des corrections des membres a été réduit par le président de la Commission (art. 78.4 Rgt).

L'ensemble du projet de loi, y compris quelques corrections d'ordre légistique, est ensuite adopté par 10 voix contre 2.

Les rapporteurs,

Le président,

Ahmed LAAOUEJ
Roel DESEYN

Eric VAN ROMPUY

Dispositions nécessitant une mesure d'exécution (art.78,2, du Règlement de la Chambre):

— en application de l'article 105 de la Constitution: art. 6, 17, 19, 27, 33 en 38.

— en application de l'article 108 de la Constitution: