CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
17-03-1987
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H Coordinate

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 maart 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "waarbij de Nationale Dienst voor Congressen opgericht wordt als Staatsdienst met afzonderlijk beheer", heeft op 12 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 6 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "constituant en Service de l'Etat à gestion séparée, le Service national de Congrès", a donné le 12 mars 1987 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met een koninklijk besluit van 29 april 1971, vastgesteld met toepassing van artikel 29 van de Grondwet, werd de Nationale Dienst voor congressen opgericht als een onder de toenmalige Ministers voor de Nederlandse en voor de Franse Cultuur ressorterende "buitendienst", zonder eigen rechtspersoonlijkheid, met als opdracht de administratie en het beheer van onder meer het Paleis voor Congressen en het Paleis van de Dynastie.

Met dit ontwerp wordt die Dienst, welke inmiddels en ten gevolge van de staatshervormingswetgeving onder het gezamenlijk beheer van de beide Ministers van Onderwijs is geplaatst, omgevormd tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer als bedoeld in het alsnog niet in werking gesteld artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

Volgens het verslag aan de Koning heeft het ontwerp tot doel "de openbare uitgaven te beheersen en te beperken door het beheer van de betrokken dienst te vereenvoudigen".

Ondervraagd over het budgettaire resultaat van het ontwerp, heeft de gemachtigde ambtenaar over het krachtens artikel 1, 2°, c, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 vereiste besparend effect van de geplande maatregel geen uitsluitsel kunnen geven. Het hoeft geen betoog dat het ontwerp aan dat wetsartikel slechts rechtsgrond kan ontlenen voor zover het krachtens de wet vereiste besparend effect terdege is aangetoond.

.../...

2. Volgens het verslag aan de Koning zal de bedoelde dienst worden beheerd door een beheerscommissie en geleid door een directieraad. In de tekst zelf is daarvan geen sprake.

In artikel 29 van de Grondwet vindt de Koning de nodige bevoegdheid om een ministeriële dienst bij een gewoon koninklijk besluit administratief in te richten, het beheer en de leiding van de dienst inbegrepen.

Volgens artikel 6 zal het ontwerp terugwerken tot 1 januari 1987. Artikel 4, § 4, tweede lid, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 staat dat toe. Artikel 29 van de Grondwet evenwel niet. Vermits, naar hetgeen aan de Raad van State is meegedeeld, die terugwerking nodig is onder meer omdat de in artikel 3 bedoelde intendancerekening sedert 31 december 1986 opgehouden heeft te bestaan, zullen dan ook, om een vacuüm te vermijden, de oprichting en de organisatie van de boven bedoelde beheerscommissie en directieraad in dit ontwerp dienen te worden opgenomen.

3. Inzonderheid uit de bepaling van artikel 5 van het ontwerp blijkt, dat het koninklijk besluit van 29 april 1971 waarbij de Nationale Dienst voor congressen werd opgericht, behouden blijft, met uitzondering van het artikel 6 waarvan in de opheffing is voorzien.

De tekst van het koninklijk besluit van 29 april 1971 is aan de huidige stand van wetgeving niet meer aangepast. Dit ontwerp biedt de gelegenheid om de desbetreffende regeling in haar geheel te herschrijven.

.../...

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is in het tweede lid van de aanhef verwezen naar titel III van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, met de enkele bedoeling om het ontwerp te situeren. Men zou een zelfde oogmerk kunnen bereiken door aan artikel 1 toe te voegen : "..., zoals bedoeld in titel III van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit".

+

In de aanhef wordt nog verwezen naar het akkoord van de Minister van Begroting. Dat akkoord lijkt niet gegeven te zijn in de vorm voorgeschreven door het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole.

Gelet op het bepaalde in artikel 3, § 2, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 en op het in de aanhef vermelde beroep op de dringende noodzakelijkheid, wordt de uitdrukkelijke vermelding van het begrotingsakkoord in de aanhef dan ook beter weggelaten.

+

.../...

In het voordrachtsformulier schrijve men :

"... van Onze Minister van Begroting, van Onze Minister van Financiën en van Onze Ministers van Onderwijs en ...".

Artikel 1.

Indien men het ontwerp in zijn huidige voorstelling behoudt, dit wil zeggen indien men de desbetreffende regeling niet in haar geheel herschrijft, ware artikel 1 beter gesteld als volgt :

"De Nationale Dienst voor Congressen, die ressorteert onder de beide Ministers van Onderwijs, is een Staatsdienst met afzonderlijk beheer".

Artikel 2.

Dit artikel stemt, in zijn formulering van de aan de Koning opgedragen bevoegdheid, overeen met het bepaalde in artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 en artikel 84 van de herstelwet van 31 juli 1984.

Artikel 4.

De ontvangsten uit de activiteiten van de Nationale Dienst voor Congressen hebben een eigen bestemming. De aanwen-

.../...

ding van die ontvangsten geschiedt op de wijze door de Koning bepaald op de voordracht van de beide Ministers van Onderwijs.

In het verslag aan de Koning wordt aangeduid om welke inkomsten het gaat. Hierbij wordt verwezen naar een "uitbatingsreglement, vastgelegd bij ministerieel besluit op 10 oktober 1985". Bedoeld is het ministerieel besluit van 16 oktober 1985 houdende de algemene exploitatievoorwaarden voor de Nationale Dienst voor Congressen (Staatsblad 3 december 1985).

Artikel 5.

Dit artikel voorziet in de opheffing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 29 april 1971 dat betrekking heeft op een in de schoot van de meergenoemde Nationale Dienst opgerichte toezichtscommissie.

In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat de taken van de commissie van toezicht worden overgenomen door de Beheerscommissie van de Staatsdienst.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is die toezichtscommissie nooit samengesteld geweest.

Artikel 7.

De uitvoeringsbepaling dient alle Ministers die met de uitvoering van het besluit worden belast, nauwkeurig aan te duiden. Men kan ze als volgt redigeren : "Onze Minister van Begroting, Onze Minister van Financiën en Onze Ministers van Onderwijs zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté royal du 29 avril 1971, pris en application de l'article 29 de la Constitution, a créé le Service national de Congrès, sous la forme d'un "service extérieur" relevant des Ministres de la Culture française et de la Culture néerlandaise de l'époque, sans personnalité juridique propre, et ayant pour mission d'administrer et de gérer notamment le Palais des Congrès et le Palais de la Dynastie.

Ce service, placé entre-temps sous la gestion commune des deux Ministres de l'Education nationale, à la suite de la législation sur les réformes institutionnelles, est transformé par le présent projet en service de l'Etat à gestion séparée au sens de l'article 65 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, article qui n'a pas encore été mis en vigueur à ce jour.

Selon le rapport au Roi, le projet a pour but "de contrôler et de limiter les dépenses publiques en simplifiant la gestion du service".

Interrogé quant au résultat budgétaire du projet, le fonctionnaire délégué n'a pu fournir de réponse claire et nette concernant l'effet d'économie que la mesure envisagée doit avoir en vertu de l'article 1er, 2°, c, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986. Il va sans dire que le projet ne peut trouver

.../...

un fondement légal dans cet article que pour autant que l'effet d'économie requis par la loi soit dûment établi.

2. Selon le rapport au Roi, le service visé sera géré par une commission de gestion et dirigé par un conseil de direction. Le texte même n'en dit rien.

Le Roi trouve dans l'article 29 de la Constitution le pouvoir nécessaire pour organiser par un arrêté royal ordinaire un service ministériel sur le plan administratif, en ce compris la gestion et la direction de ce service.

Selon l'article 6 du projet, l'arrêté produira ses effets au 1er janvier 1987. L'article 4, § 4, alinéa 2, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 le permet. L'article 29 de la Constitution, par contre, s'y oppose. Comme, selon les précisions fournies au Conseil d'Etat, cette rétroactivité est nécessaire en raison notamment du fait que le compte d'intendance visé à l'article 3 a cessé d'exister depuis le 31 décembre 1986, il est dès lors indispensable, pour éviter qu'il y ait un vide juridique, d'intégrer dans le projet la création et l'organisation de la commission de gestion et du conseil de direction précités.

3. Il ressort plus spécialement de la disposition de l'article 5 du projet que l'arrêté royal du 29 avril 1971 portant création du Service national de Congrès est maintenu, à l'exception de son article 6, dont le projet prévoit l'abrogation.

.../...

Le texte de l'arrêté royal du 29 avril 1971 n'est plus adapté à l'état actuel de la législation. Le présent projet offre l'occasion d'un remaniement complet de la réglementation visée.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Selon le fonctionnaire délégué, c'est uniquement pour situer le projet que l'alinéa 2 du préambule se réfère au titre III de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat. On peut atteindre le même but en ajoutant à l'article 1er les mots suivants : "..., au sens du titre III de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat".

+

Le préambule se réfère en outre à l'accord du Ministre du Budget. Cet accord ne semble pas avoir été donné sous la forme prescrite par l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

Eu égard à la disposition de l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 et à l'urgence invoquée dans le préambule, il vaudrait mieux, dès lors, supprimer la mention expresse de l'accord budgétaire dans le préambule.

+

Il convient de rédiger la formule de proposition comme suit :

"... de Notre Ministre du Budget, de Notre Ministre des Finances et de Nos Ministres de l'Education nationale et ...".

Article 1er.

Si le projet est maintenu sous sa forme actuelle, c'est-à-dire si la réglementation en la matière n'est pas remaniée dans son entier, l'article 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"Le Service national de Congrès, qui relève des deux Ministres de l'Education nationale, est un service de l'Etat à gestion séparée".

Article 2.

Quant à la formulation des pouvoirs attribués au Roi, cet article correspond à la disposition de l'article 65 de la loi du 28 juin 1963 et à celle de l'article 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984.

Article 4.

Les recettes provenant des activités du Service national de Congrès ont une affectation qui leur est propre. Elles sont utilisées de la manière fixée par le Roi sur la proposition des deux Ministres de l'Education nationale.

.../...

Le rapport au Roi spécifie de quelles recettes il s'agit. Il se réfère à cet égard à un "règlement d'exploitation, fixé par arrêté ministériel le 10 octobre 1985". Il faut entendre par là l'arrêté ministériel du 16 octobre 1985 fixant les conditions générales d'exploitation du Service national de Congrès (Moniteur belge du 3 décembre 1985).

Article 5.

Cet article abroge l'article 6 de l'arrêté royal du 29 avril 1971, qui se rapporte à une commission de surveillance créée au sein du Service national précité.

Le rapport au Roi fait observer à cet égard que les tâches de la commission de surveillance sont reprises par la Commission de gestion du Service national.

Selon le fonctionnaire délégué, cette commission de surveillance n'a jamais été constituée.

Article 7.

L'exécutoire doit mentionner de manière précise tous les Ministres chargés de l'exécution de l'arrêté. Cette disposition peut être rédigée comme suit : "Notre Ministre du Budget, Notre Ministre des Finances et Nos Ministres de l'Education nationale sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

de Heer Monsieur	:	H. COREMANS,
de Heer Monsieur	:	J. VERMEIRE,
Mevrouw Madame	:	S. VANDERHAEGEN,
de Heren Messieurs	:	F. DE KEMPENEER,
		G. SCHRANS,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,

La chambre était composée de

kamervoorzitter, président de chambre,
staatsraden, conseillers d'Etat,
assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

La concordance entra la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.