

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.657/2
DU 9 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 15 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 29 juillet 1991 portant création d'un institut supérieur de planification d'urgence", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

1. Les articles 1^{er} à 6 et 9 du projet d'arrêté n'ont d'autre objet que de fixer les missions et de régler l'organisation et le fonctionnement d'un service, en l'occurrence l'institut supérieur de planification d'urgence, qui est créé au sein de l'administration fédérale.

Ces dispositions ne modifient pas les règles de droit matériel applicables à l'activité des pouvoirs publics concernés et ne touchent pas à la situation juridique des personnes intéressées. Il s'agit donc de simples mesures d'organisation interne de l'administration.

De telles dispositions ne présentent pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Par conséquent, elles ne sont pas de celles qui doivent être soumises à l'avis de la section de législation.

2. Pour le surplus, le projet d'arrêté appelle deux observations dont il résulte que le texte doit être fondamentalement revu :

a) Les dispositions du projet d'arrêté qui sont relatives au "comité scientifique de projet" à instituer auprès de l'Institut supérieur de planification d'urgence, manquent de précision en ce qui concerne la composition de ce comité. Ainsi, la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à remplacer l'article 6 de l'arrêté royal du 29 juillet 1991 portant création d'un Institut supérieur de planification d'urgence, est en défaut de déterminer le nombre de membres du comité et de fixer de manière

.../...

spécifique les "compétences en matière de planification d'urgence" qui sont requises. Le texte est aussi totalement elliptique lorsqu'il indique que c'est "en fonction du projet" que sont désignés les membres du comité : on n'aperçoit pas, en effet, à quel "projet" il est ainsi fait référence.

En outre, le projet d'arrêté est en défaut de fixer les règles essentielles de fonctionnement du comité.

b) Il résulte de la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 7 de l'arrêté royal du 29 juillet 1991, que s'appliquent à l'Institut supérieur de planification d'urgence les "règles budgétaires applicables aux services d'administration générale".

Mais, par ailleurs, le texte fait apparaître, en particulier dans les dispositions qui, selon le projet d'arrêté, sont appelées à former les articles 10 et 11 de l'arrêté royal du 29 juillet 1991, que la volonté est de doter l'institut supérieur de planification d'urgence d'un budget et de comptes propres.

Ceci est incompatible, tout spécialement, avec l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui, en ce qui concerne les services d'administration générale de l'État, consacre le principe selon lequel l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses.

Pour s'écarter de ce principe, il serait possible d'envisager, conformément à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, la création d'un fonds budgétaire. Mais ceci suppose l'intervention d'une loi en ce sens.

Une autre solution pourrait consister, non plus à concevoir l'Institut supérieur de planification d'urgence comme étant, pour l'application des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, un service d'administration générale, mais à ériger l'institut en service à gestion séparée, conformément à l'article 140 des mêmes lois. Toutefois, ceci supposerait aussi qu'une loi intervienne en ce sens et, cela fait, que le Roi prenne les dispositions prévues par l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.657/2
VAN 9 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 december 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juli 1991 tot oprichting van een hoger instituut voor de noodplanning", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

1. De artikelen 1 tot 6 en 9 van het ontwerpbesluit strekken enkel tot het vaststellen van de taken en het regelen van de organisatie en de werkwijze van een dienst, in casu het Hoger instituut voor de Noodplanning, dat binnen het federale bestuur wordt opgericht.

Die bepalingen wijzigen geen materiële rechtsregels die van toepassing zijn op de activiteit van de betrokken overheidsinstanties, en raken niet aan de rechtspositieregeling van de betrokken personen. Het gaat louter om maatregelen inzake de interne organisatie van het bestuur.

Zulke bepalingen zijn niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ze maken dus geen deel uit van de bepalingen die voor advies aan de afdeling wetgeving moeten worden voorgelegd.

2. Voor het overige geeft het ontwerpbesluit aanleiding tot twee opmerkingen waaruit blijkt dat de tekst grondig moet worden herzien :

.../...

a) De bepalingen van het ontwerpbesluit die betrekking hebben op het "wetenschappelijk projectcomité", dat opgericht moet worden bij het Hoger Instituut voor de Noodplanning, zijn niet duidelijk genoeg wat de samenstelling van dat comité betreft. Zo bijvoorbeeld wordt in de bepaling die volgens het ontwerpbesluit artikel 6 van het koninklijk besluit van 29 juli 1991 tot oprichting van een hoger instituut voor de noodplanning zal vervangen, niet het aantal leden van dat comité vastgesteld, noch specifiek bepaald welke "bekwaamheden inzake noodplanning" vereist zijn. De tekst is ook volstrekt elliptisch waar hij stelt dat de leden van het comité aangewezen worden "in functie van het project" : het is immers niet duidelijk naar welk "project" hier wordt verwezen.

Daarnaast worden in het ontwerpbesluit niet de basisregels voor de werkwijze van het comité vastgesteld.

b) Uit de bepaling die volgens het ontwerpbesluit artikel 7 van het koninklijk besluit van 29 juli 1991 zal worden, blijkt dat de "budgettaire regels die op de diensten van algemeen bestuur van toepassing zijn" gelden voor het Hoger Instituut voor de Noodplanning.

Maar daarnaast blijkt uit de tekst, in het bijzonder uit de bepalingen die volgens het ontwerpbesluit de artikelen 10 en 11 van het koninklijk besluit van 29 juli 1991 zullen vormen, dat het de bedoeling is dat het Hoger Instituut voor de Noodplanning werkt met een eigen budget en eigen rekeningen.

Dat is met name onverenigbaar met artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat met betrekking tot de diensten van algemeen bestuur van de Staat het beginsel huldigt dat de gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven.

Om van dat beginsel af te wijken zou overeenkomstig artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit gedacht kunnen worden over de oprichting van een begrotingsfonds. Dat moet evenwel bij wet geschieden.

Een andere oplossing zou erin kunnen bestaan dat het Hoger Instituut voor de Noodplanning voor de toepassing van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit niet langer opgevat wordt als een dienst van algemeen bestuur, maar dat van het instituut een dienst met afzonderlijk beheer wordt gemaakt overeenkomstig artikel 140 van dezelfde wetten. Dat onderstelt evenwel ook een ingrijpen van de wetgever, waarna de Koning de bepalingen moet uitvaardigen voorgeschreven in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B.VIGNERON

Y. KREINS