



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.509/2
du 15 avril 2014

advies 55.509/2
van 15 april 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'créant
et organisant la gestion
administrative et financière du
Service de l'État à gestion
séparée Service central de
Traduction allemande'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot oprichting en
organisatie van het
administratief en financieel
beheer van de Staatsdienst met
afzonderlijk beheer Centrale
Dienst voor Duitse
Vertalingen'

Le 25 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 18 avril 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'créant et organisant la gestion administrative et financière du Service de l'État à gestion séparée Service central de Traduction allemande'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 avril 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2014.

(*) Par courriel du 27 février 2014.

*

Op 25 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 18 april 2014 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting en organisatie van het administratief en financieel beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer Centrale Dienst voor Duitse Vertalingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2014.

(*) Bij e-mail van 27 februari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

L'arrêté en projet vise à organiser la gestion administrative et financière du service de l'État à gestion séparée « Service central de Traduction allemande (SCTA) », en définissant ses missions et en déterminant les règles relatives à la gestion, au contrôle interne, à la gestion financière et budgétaire, au personnel et aux marchés publics.

Pour la gestion du SCTA, l'article 200 de la loi-programme du 23 décembre 2009 a créé au sein du Service public fédéral Intérieur un service de l'État à gestion séparée, comme défini à l'article 140 des lois 'sur la comptabilité de l'État', coordonnées le 17 juillet 1991.

Les lois coordonnées 'sur la comptabilité de l'État' ont été abrogées par la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. Pour ce qui concerne le SCTA, cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (article 133, alinéa 1^{er}).

En vertu de l'article 132 de la loi du 22 mai 2003 précitée,

« Les services de l'État dont la gestion a été, en vertu d'une loi particulière, séparée de celle des services de l'administration générale, sont considérés comme des 'services administratifs à comptabilité autonome' au sens de la présente loi ».

L'article 3 de cette loi prévoit que les services administratifs à comptabilité autonome sont soumis aux dispositions du titre II (articles 4 à 42) et aux dispositions particulières du titre III (articles 77 à 84) de la loi. Contrairement aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'État¹, la loi du 22 mai 2003 ne délègue donc plus au Roi le pouvoir d'organiser la gestion administrative et financière de ces services.

¹ L'article 140 de ces lois coordonnées disposait :

« Les services de l'État dont la gestion est, en vertu d'une loi particulière, séparée de celle des services d'administration générale de l'État, sont soumis à des dispositions à fixer par le Roi, sur proposition des Ministres dont ces services relèvent et du Ministre des Finances. Ils sont appelés 'services de l'État à gestion séparée'.

Ces dispositions doivent prévoir :

1° l'établissement et la publication d'un budget et de comptes ;

2° le contrôle des comptes par la Cour des comptes, qui pourra l'effectuer sur place ;

3° le maintien des dépenses dans les limites des recettes et dans celles des crédits limitatifs votés ;

4° la faculté d'utiliser, dès le commencement de l'année, les ressources disponibles à la fin de l'année précédente ;

5° le maniement et la garde des fonds et valeurs par un comptable justiciable de la Cour des comptes ;

6° la tenue d'une comptabilité patrimoniale et l'établissement d'un inventaire du patrimoine ;

7° la limitation dans le temps des reports autorisés ».

Comme il ressort des travaux préparatoires de cette loi,

« [L'article 77] établit le principe de la création, par la loi, de chaque service administratif à comptabilité autonome, en insistant sur l'absence d'une personnalité juridique propre, et impose qu'il soit pourvu d'un organe de gestion. L'expérience a montré que l'organe de gestion était indispensable. Ce dernier peut être, par exemple, un comité de gestion, présidé par un fonctionnaire dirigeant, qui exerce alors la fonction d'ordonnateur ou de gestionnaire.

Alors que l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui a rendu possible l'existence des services de l'État à gestion séparée, conférait au Roi presque la totalité du pouvoir réglementaire, la présente loi reprend la plupart de ces dispositions contribuant ainsi à l'uniformité et à la sécurité juridique du statut des services administratifs à comptabilité autonome. Le second alinéa de cet article, tel que rédigé dans l'avant-projet a été supprimé suite à une remarque du Conseil d'État. En effet, il appartiendra à la loi qui créera ces services de désigner les organes de gestion ou de déléguer expressément ce pouvoir au Roi, conformément à l'article 107, alinéa 3 de la Constitution.

La désignation de comptables justiciables de la Cour des comptes sera réglée dans le statut général qui sera élaboré en application de l'article 37 [...]. Cette désignation pourrait être confiée à l'organe de gestion du service »².

Il en résulte que la plupart des dispositions en projet sont dépourvues de fondement juridique.

En effet, les règles relatives à la gestion financière et budgétaire (chapitre V – articles 14 à 26 du projet) sont fixées par les dispositions du titre II et les dispositions particulières du titre III de la loi du 22 mai 2003 précitée et, pour ce qui concerne les organes de gestion (chapitre III – articles 3 à 12 du projet), l'article 200 de la loi-programme du 23 décembre 2003 ne contient aucune habilitation au Roi.

Compte tenu de ce qui précède, l'arrêté en projet n'est pas examiné plus avant.

*

² Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1870/001, pp. 114-115.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

Het ontworpen besluit strekt ertoe het administratief en financieel beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer “Centrale dienst voor Duitse vertalingen” (CDDV) te organiseren, door de opdrachten ervan te bepalen en door de regels betreffende het beheer, de interne controle, het financieel en budgettair beheer, het personeel en de overheidsopdrachten vast te stellen.

Artikel 200 van de programmawet van 23 december 2009 heeft voor het beheer van de CDDV een Staatsdienst met afzonderlijk beheer opgericht binnen de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, zoals bepaald in artikel 140 van de wetten ‘op de Rijkscomptabiliteit’, gecoördineerd op 17 juli 1991.

De gecoördineerde wetten ‘op de Rijkscomptabiliteit’ zijn opgeheven bij de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’. Wat de CDDV betreft, is die wet op 1 januari 2014 in werking getreden (artikel 133, eerste lid).

Artikel 132 van de voornoemde wet van 22 mei 2003 luidt als volgt:

“De staatsdiensten waarvan het beheer krachtens een bijzondere wet gescheiden is van het beheer van de diensten van algemeen bestuur, worden beschouwd als ‘administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie’ in de zin van deze wet”.

Luidens artikel 3 van die wet vallen de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie onder de bepalingen van titel II (artikelen 4 tot 42) en de bijzondere bepalingen van titel III (artikelen 77 tot 84) van de wet. Anders dan de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit,¹ draagt de wet van 22 mei 2003 de Koning dus niet meer de bevoegdheid op om het administratief en financieel beheer van die diensten te organiseren.

¹ Artikel 140 van die gecoördineerde wetten luidde als volgt:

“De staatsdiensten, waarvan het beheer krachtens een bijzondere wet gescheiden is van het beheer van de diensten van algemeen bestuur van de Staat, zijn onderworpen aan de bepalingen vast te stellen door de Koning, op voordracht van de ministers onder wie deze diensten ressorteren en van de minister van Financiën. Zij worden ‘Staatsdiensten met afzonderlijk beheer’ genoemd.

Deze bepalingen moeten voorzien in:

1° Het opmaken en bekendmaken van een begroting en van rekeningen;

2° De controle van de rekeningen door het Rekenhof, die ter plaatse verricht kan worden;

3° Het houden van de uitgaven binnen de perken van de ontvangsten en van de goedgekeurde limitatieve kredieten;

Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt het volgende:

“[Artikel 77] legt het principe vast van de oprichting door de wet van elke administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie, met de nadruk op de afwezigheid van een eigen rechtspersoonlijkheid en het schrijft de verplichting voor een beheersorgaan aan te stellen. De ervaring heeft geleerd dat het beheersorgaan onontbeerlijk is. Als beheersorgaan kan bijvoorbeeld een beheerscomité fungeren, voorgezeten door een hogere ambtenaar, die dan de functie van ordonnateur of beheerder uitoefent.

In tegenstelling tot artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit dat het bestaan van staatsdiensten met afzonderlijk beheer mogelijk maakte en dat praktisch de volledige regelgevende bevoegdheid aan de Koning delegerde, wordt in de voorliggende wet geopteerd om de meeste van die bepalingen in de wet zelf op te nemen hetgeen de uniformiteit en de rechtszekerheid van het statuut van die diensten ten goede komt. Het tweede lid van dit artikel in het voorontwerp werd geschrapt als gevolg van een opmerking van de Raad van State. Het past in de wet die deze diensten zal oprichten de beheersorganen aan te wijzen of die bevoegdheid uitdrukkelijk aan de Koning te delegeren overeenkomstig artikel 107, derde lid, van de Grondwet.

De aanstelling van de aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtigen zal worden geregeld in het algemeen statuut dat zal worden uitgewerkt in toepassing van artikel 37 (nr. 180). Die aanstelling zou kunnen worden toevertrouwd aan het beheersorgaan van de dienst”.²

Hieruit vloeit voort dat het merendeel van de ontworpen bepalingen geen rechtsgrond hebben.

De regels betreffende het financieel en budgettair beheer (hoofdstuk V - artikelen 14 tot 26 van het ontwerp) worden immers vastgesteld door de bepalingen van titel II en de bijzondere bepalingen van titel III van de voornoemde wet van 22 mei 2003, en artikel 200 van de programmawet van 23 december 2003 bevat geen enkele machtiging aan de Koning wat de beheersorganen betreft (hoofdstuk III – artikelen 3 tot 12 van het ontwerp).

Gelet op het voorgaande wordt het ontworpen besluit niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

4° De mogelijkheid om, vanaf het begin van het jaar, de bij het verstrijken van het vorige jaar beschikbare geldmiddelen te gebruiken;

5° De behandeling en de bewaring van de gelden en waarden door een tegenover het Rekenhof verantwoordelijke rekenplichtige;

6° Het houden van een vermogenscomptabiliteit en het opmaken van een inventaris van het vermogen;

7° De beperking in de tijd van de overdrachten waartoe machtiging is verleend”.

² Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1870/1, 114-115.