



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.872/1/V
van 20 juli 2015

avis 57.872/1/V
du 20 juillet 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 mei 2009 tot vaststelling
van de regels voor het beheer
van de Staatsdienst met
afzonderlijk beheer
'Poolsecretariaat'

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de l'arrêté royal
du 20 mai 2009 fixant les
règles de la gestion du service
de l'État à gestion séparée
'Secrétariat polaire'

Op 13 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 mei 2009 tot vaststelling van de regels voor het beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer 'Poolsecretariaat'’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juli 2015.

*

Le 13 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, à l'Égalité des chances, aux Personnes handicapées, et à la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 20 mai 2009 fixant les règles de la gestion du service de l'État à gestion séparée 'Secrétariat polaire’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 16 juillet 2015. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juillet 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“de werkwijzen van het Poolsecretariaat zo snel mogelijk moeten worden aangepast om een nieuwe beleidsraad te kunnen benoemen die de dringende operationele beslissingen kan nemen teneinde de organisatie van een wetenschappelijke campagne tijdens de Antarctische zomer (oktober 2015 – maart 2016) te vrijwaren en door de noodzaak om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren, met name de voorbereiding, het toezicht en de uitvoering van administratieve, financiële en operationele taken die het gebruik van de poolbasis ‘Princess Elisabeth’ en van zijn uitrusting moeten toestaan”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wijzigt het koninklijk besluit van 20 mei 2009 ‘tot vaststelling van de regels voor het beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer ‘Poolsecretariaat’’. De wijzigingen hebben onder meer betrekking op het hiërarchisch gezag van de minister bevoegd voor het federale Wetenschapsbeleid, op de opdrachten van het Poolsecretariaat, op de bevoegdheden, de samenstelling en de werking van de beleidsraad, op de bevoegdheden van de directeur, en op de begroting, de overheidsopdrachten en de controle van het Poolsecretariaat.

4.1. Artikel 61 van de wet van 24 juli 2008 ‘houdende diverse bepalingen (I)’ richt een staatsdienst met afzonderlijk beheer “Poolsecretariaat”, in de zin van artikel 140 van de wetten op de Rijkscompatibiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991¹, op. Krachtens artikel 62 van dezelfde wet

¹ Artikel 140 luidt 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;
- 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.”

staat het Poolsecretariaat in voor het financiële en het materiële beheer van de wetenschappelijke basis “Prinses Elisabeth” in het kader van de schenking aan de Staat door de Internationale Poolstichting. Hetzelfde artikel 62 machtigt de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regelen voor het beheer van het Poolsecretariaat vast te stellen.

De rechtsgrond voor het ontwerp wordt aldus geboden door artikel 62, tweede lid, van de wet van 24 juli 2008 en artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

4.2. In verband met de rechtsgrond van artikel 62 van de wet van 24 juli 2008 moet worden opgemerkt dat deze bepaling uitdrukkelijk melding maakt van de “schenking aan de Staat door de Internationale Poolstichting” van de wetenschappelijke basis “Prinses Elisabeth”. Deze schenking werd overeengekomen in akkoorden gesloten tussen de Belgische Staat en de “International Polar Foundation” (IPF), en tussen het Poolsecretariaat en de IPF.²

Het ontwerp van koninklijk besluit is een gevolg, zoals ook blijkt uit het negende lid van de aanhef, van het beëindigen van de samenwerking met de IPF. Het ontwerp verwijdt uit de bepalingen inzake het beheer van het Poolsecretariaat en inzake de opdrachten van het Poolsecretariaat de verwijzingen naar de stichting “International Polar Foundation” (IPF).

De verwijzing in artikel 62 van de wet van 24 juli 2008 naar het beheer van de wetenschappelijke basis “in het kader van de schenking aan de Staat door de Internationale Poolstichting”, houdt evenwel in dat bij het beheer rekening gehouden moet worden met de voorwaarden die inzake deze schenking zijn overeengekomen. Zo lijkt bijvoorbeeld uit de partnerschapsovereenkomsten te volgen dat de IPF mede-eigenaar van de wetenschappelijke basis is.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de vereiste gegevens om te beoordelen in welke mate de partnerschapsovereenkomsten de betrokken partijen nog binden, en in welke mate deze overeenkomsten inhouden dat het beheer van de wetenschappelijke basis uitsluitend en eenzijdig door de federale overheid kan worden uitgeoefend. In dit verband moet dus een voorbehoud worden geformuleerd.

4.3. De vermelding in het eerste lid van de aanhef van de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet is overbodig, en dient te worden weggelaten.

De vermelding in het derde lid van de aanhef van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ moet worden geschrapt. Deze wet, die voor de “staatsdiensten met afzonderlijk beheer” een nieuwe terminologie hanteert, namelijk het begrip “administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie”, en die de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit opheft, bevat geen rechtsgrond voor de Koning om het financieel beheer van de “administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie” te regelen. Deze wet treedt voor deze diensten bovendien slechts in

² Zie de Partnerschapsovereenkomst gesloten op 15 juni 2007 tussen de Belgische staat vertegenwoordigd door de minister van Wetenschapsbeleid en de IPF, en het Partnerschapsprotocol van 30 maart 2010 tussen het Poolsecretariaat en de IPF ‘inzake de eigendomsoverdracht, het onderhoud en het gebruik van de poolbasis « Prinses Elisabeth » en haar uitrusting’.

werking op 1 januari 2016, zodat voor de ontworpen regeling nog een beroep kan worden gedaan op de rechtsgrond vervat in artikel 140 van de genoemde gecoördineerde wetten. Het tweede lid van de aanhef dient dan ook te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De aanhef maakt, in het tweede lid, melding van “artikel X van het Zuidpoolverdrag, ondertekend te Washington op 1 december 1959”. Deze bepaling vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Indien de stellers van het ontwerp het verdrag willen vermelden omdat het deel uitmaakt van het juridische kader van de ontworpen regeling, kan er in de aanhef melding van gemaakt worden na de vormvereisten, en voorafgegaan door het woord “Overwegende”.³

Deze laatste opmerking geldt ook voor het in het vijfde lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 12 december 2002 ‘houdende oprichting van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Wetenschapsbeleid’.

*

³ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbevelingen 25 en 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State www.raadvst-consetat.be.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

« de werkwijzen van het Poolsecretariaat zo snel mogelijk moeten worden aangepast om een nieuwe beleidsraad te kunnen benoemen die de dringende operationele beslissingen kan nemen teneinde de organisatie van een wetenschappelijke campagne tijdens de Antarctische zomer (oktober 2015 – maart 2016) te vrijwaren en door de noodzaak om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren, met name de voorbereiding, het toezicht en de uitvoering van administratieve, financiële en operationele taken die het gebruik van de poolbasis 'Princess Elisabeth' en van zijn uitrusting moeten toestaan ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie l'arrêté royal du 20 mai 2009 'fixant les règles de la gestion du service de l'État à gestion séparée 'Secrétariat polaire'. Les modifications concernent notamment l'autorité hiérarchique du ministre qui a la Politique scientifique fédérale dans ses attributions, les missions du Secrétariat polaire, les compétences, la composition et le fonctionnement du conseil stratégique, les compétences du directeur et le budget, les marchés publics et le contrôle du Secrétariat polaire.

4.1. L'article 61 de la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (I)' crée un service de l'État à gestion séparée « Secrétariat polaire », au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991¹. En vertu de l'article 62 de la même loi, le Secrétariat polaire assure la gestion financière et matérielle de la station scientifique « Princesse Élisabeth » dans le cadre de sa donation à l'État par la Fondation polaire internationale. Le même article 62 habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités de gestion et d'exploitation du Secrétariat polaire.

¹ L'article 140 s'énonce comme suit : « 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 ».

Le projet trouve ainsi son fondement juridique dans l'article 62, alinéa 2, de la loi du 24 juillet 2008 et dans l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

4.2. En ce qui concerne le fondement juridique de l'article 62 de la loi du 24 juillet 2008, il faut relever que cette disposition mentionne expressément la « donation à l'État par la Fondation Polaire Internationale » de la station scientifique « Princesse Élisabeth ». Cette donation est intervenue dans le cadre d'accords conclus entre l'État belge et la « Fondation polaire internationale » (FPI), et entre le Secrétariat polaire et la FPI ².

Ainsi qu'il ressort également du neuvième alinéa du préambule, le projet d'arrêté royal est une conséquence de la cessation de la collaboration avec la FPI. Le projet supprime les références à la fondation « International Polar Foundation » (IPF) dans les dispositions relatives à la gestion et aux missions du Secrétariat polaire.

Toutefois, la référence faite dans l'article 62 de la loi du 24 juillet 2008 à la gestion de la station scientifique « dans le cadre de sa donation à l'État par la Fondation Polaire Internationale », implique que la gestion doit tenir compte des conditions qui ont été arrêtées à propos de cette donation. Ainsi, par exemple, il paraît résulter des conventions de partenariat que la FPI est copropriétaire de la station scientifique.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des éléments requis permettant d'apprécier dans quelle mesure les conventions de partenariat lient encore les parties concernées et dans quelle mesure ces conventions impliquent que la gestion de la station scientifique peut être exercée exclusivement et unilatéralement par l'autorité fédérale. Il convient donc de formuler une réserve à cet égard.

4.3. La mention, dans le premier alinéa du préambule, des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution est superflue et doit être omise.

Dans le troisième alinéa du préambule, on supprimera la mention de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. Cette loi, qui utilise une nouvelle terminologie pour les « services de l'État à gestion séparée », à savoir la notion de « services administratifs à comptabilité autonome », et qui abroge les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, ne contient pas de fondement juridique autorisant le Roi à régler la gestion financière des « services administratifs à comptabilité autonome ». En outre, elle n'entrera en vigueur pour ces services que le 1^{er} janvier 2016, de sorte que pour le dispositif en projet, il peut encore être recouru au fondement juridique inscrit à l'article 140 des lois coordonnées précitées. Par conséquent, le deuxième alinéa du préambule doit être remplacé par une référence à l'article 140 des lois coordonnées la comptabilité de l'État.

² Voir la Convention de partenariat conclue le 15 juin 2007 entre l'État belge représenté par le Ministre de la Politique scientifique et l'IPF, et le protocole de partenariat du 30 mars 2010 entre le Secrétariat polaire et la FPI 'relatif au transfert de propriété, à l'entretien et la maintenance et à l'utilisation de la station polaire « Princess Elisabeth » et de ses équipements'.

Le préambule fait état, dans le deuxième alinéa, de « l'article X du Traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959 ». Cette disposition ne procure pas de fondement juridique au projet. Si les auteurs du projet entendent faire état du traité au motif qu'il fait partie du cadre juridique du dispositif en projet, ils peuvent le mentionner dans le préambule après les formalités, et en le faisant précéder du mot « Considérant »³.

Cette dernière observation vaut aussi pour l'arrêté royal du 12 décembre 2002 'portant création du Service public fédéral de Programmation Politique scientifique', mentionné dans le cinquième alinéa du préambule.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan CLEMENT

³ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandations 25 et 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).