



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.554/3
van 24 december 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
organieke voorschriften voor
het financieel en materieel
beheer van het Nationaal
Instituut voor Criminalistiek en
Criminologie, als Staatsdienst
met afzonderlijk beheer
(Staatsdienst met
boekhoudkundige autonomie)'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.554/3
du 24 décembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant
les règles organiques de la
gestion financière et matérielle
de l'institut National de
Criminalistique et de
Criminologie comme service
de l'État à gestion séparée
(service de l'État à
comptabilité autonome)'

Op 25 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, als Staatsdienst met afzonderlijk beheer (Staatsdienst met boekhoudkundige autonomie)’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 december 2015.

*

Le 25 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant les règles organiques de la gestion financière et matérielle de l'institut National de Criminalistique et de Criminologie comme service de l'État à gestion séparée (service de l'État à comptabilité autonome)’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 décembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 décembre 2015.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de vervanging van het koninklijk besluit van 7 januari 1998 ‘houdende organisatie van het administratief en financieel beheer van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie als staatsdienst met afzonderlijk beheer’. Luidens artikel 28 van het te nemen besluit treedt het in werking op 1 januari 2016.

2. In het eerste lid van de aanhef wordt artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, (mede) ingeroepen als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Die wet wordt evenwel met ingang van 1 januari 2016 opgeheven, onder meer wat betreft de diensten met afzonderlijk beheer (vanaf die datum diensten met boekhoudkundige autonomie genoemd) (zie artikel 127 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’). Op die datum, die ook de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit zou zijn (artikel 28 van het ontwerp), treden de artikelen 77 tot 84 van de wet van 22 mei 2003, waarbij de genoemde diensten worden geregeld, in werking (zie artikel 133, eerste lid, van die wet). Er zou derhalve dienen te worden nagegaan of het ontworpen besluit kan worden gesteund op die artikelen en of het ermee in overeenstemming is. Die artikelen verschillen in aanzienlijke mate van hetgeen wordt bepaald in artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

3. De gemachtigde verklaarde evenwel dat zal worden voorzien in een verder uitstel van inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 voor de in artikel 2, 2° tot 4°, ervan bedoelde diensten en bezorgde in dit verband een beslissing van de Ministerraad van 24 april 2015. In die beslissing verleent de Ministerraad evenwel slechts zijn principieel akkoord om de inwerkingtreding van die wet voor bepaalde diensten verder uit te stellen, maar wordt geen daartoe strekkend voorontwerp van wet goedgekeurd. *A fortiori* is nog geen ontwerp van wet met een dergelijke strekking bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend, laat staan door de Kamer goedgekeurd. Volgens de gemachtigde zou slechts op een interkabinettenwerkgroep in de loop van de week van 21 december 2015 een voorontwerp van wet strekkende tot het genoemde uitstel zijn besproken, dat in ontwerpvorm bij het begin van het volgende jaar bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zou worden ingediend en besproken.

Daargelaten de vraag naar de juridische mogelijkheid of toelaatbaarheid van een retroactief terugkomen op de inwerkingtreding, voor de genoemde diensten, van de wet van 22 mei 2003, volgt uit wat voorafgaat in ieder geval dat artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit in de huidige stand van het recht op 1 januari 2016 – zoals reeds is vermeld, is dat luidens artikel 28 van het ontwerp ook de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit – geen rechtsgrond meer kan bieden voor het ontworpen besluit. Nu de stellers van het ontwerp zich desondanks op dit artikel wensen te blijven beroepen,¹ ervan uitgaande dat de voorgenomen wijziging van de wet van 22 mei 2003 doorgang kan vinden, is het doelloos het ontworpen besluit te onderzoeken in het licht van de artikelen 77 tot 84 van de wet van 22 mei 2003. Evenmin kan de Raad van State rekening houden met een bepaling die nog niet tot stand is gekomen of vooruitlopen op het juridische onderzoek ervan.

¹ Indien het ontworpen besluit zou worden gesteund op de artikelen 77 tot 84 van de wet van 22 mei 2003, zou het overigens op bepaalde punten dienen te worden aangepast, gezien de niet onbelangrijke verschilpunten tussen de eerstgenoemde wetsbepalingen en artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Aangezien de rechtsgrond voor het ontworpen besluit verband houdt met een norm die nog niet in de rechtsorde bestaat (en waarvan de juridische toelaatbaarheid voor twijfel vatbaar is), is de adviesaanvraag voorbarig en derhalve niet ontvankelijk. De Raad van State moet dan ook afzien van een nader onderzoek van het ontworpen besluit. De stellers van het ontwerp zullen het opnieuw aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen voor te leggen van zodra juridische zekerheid bestaat over de rechtsgrond ervoor en nadat het eventueel in het licht ervan is aangepast.

*

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de remplacer l'arrêté royal du 7 janvier 1998 'organisant la gestion administrative et financière de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie comme service de l'État à gestion séparée'. Selon l'article 28 de l'arrêté envisagé, ce dernier entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

2. Le premier alinéa du préambule invoque (notamment) à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991. Or, cette loi sera abrogée à partir du 1^{er} janvier 2016, notamment en ce qui concerne les services à gestion séparée (dénommés, à partir de cette date, services à comptabilité autonome) (voir l'article 127 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'). À cette date, qui serait également la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 28 du projet), les articles 77 à 84 de la loi du 22 mai 2003, qui règlent les services précités, entreront en vigueur (voir l'article 133, alinéa 1^{er}, de cette loi). Par conséquent, il conviendrait de vérifier si l'arrêté en projet peut se fonder sur ces articles et s'il est conforme à ceux-ci. Ces articles diffèrent dans une large mesure de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État.

3. La déléguée a toutefois déclaré qu'un nouveau report de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 sera prévu pour les services visés à l'article 2, 2^o à 4^o, de celle-ci, et a transmis à ce propos une décision du Conseil des ministres du 24 avril 2015. Cette décision ne contient toutefois que l'accord de principe du Conseil des ministres de reporter une nouvelle fois l'entrée en vigueur de cette loi pour des services déterminés, mais n'approuve aucun avant-projet de loi allant dans ce sens. *A fortiori*, aucun projet de loi d'une telle portée n'a encore été déposé à la Chambre des représentants, et encore moins été approuvé par celle-ci. Selon la déléguée, seul un groupe de travail intercabinets aurait examiné au cours de la semaine du 21 décembre 2015 un avant-projet de loi tendant au report précité, dont le projet serait déposé et examiné à la Chambre des représentants au début de l'année prochaine.

Abstraction faite de la question de savoir s'il est possible ou admissible sur le plan juridique de revenir rétroactivement sur l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 pour les services précités, il découle en tout cas de ce qui précède qu'en l'état actuel du droit, le 1^{er} janvier 2016 – comme il a déjà été indiqué, c'est aussi, selon l'article 28 du projet, la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé – l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État ne peut plus procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet. Dès lors que les auteurs du projet souhaitent néanmoins se prévaloir encore de cet article¹, considérant que la modification envisagée de la loi du 22 mai 2003 peut se concrétiser, il est inutile d'examiner l'arrêté en projet au regard des articles 77 à 84 de la loi du 22 mai 2003. Le Conseil d'État ne peut pas non plus tenir compte d'une disposition qui n'a pas encore été élaborée ou préjuger de son examen juridique.

¹ Si l'arrêté en projet devait se fonder sur les articles 77 à 84 de la loi du 22 mai 2003, il devrait au demeurant être adapté sur certains points, vu les divergences non négligeables entre les dispositions légales citées en premier et l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État.

Le fondement juridique de l'arrêté en projet portant sur une norme qui n'existe pas encore dans l'ordre juridique (et dont l'admissibilité juridique est douteuse), la demande d'avis est prématurée et par conséquent irrecevable. Le Conseil d'État doit dès lors renoncer à poursuivre l'examen de l'arrêté en projet. Les auteurs du projet devront à nouveau soumettre le projet au Conseil d'État, section de législation, dès que son fondement juridique sera juridiquement sûr et après qu'il aura éventuellement été adapté en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT