



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.198/3
van 28 april 2016

avis 59.198/3
du 28 avril 2016

over

sur

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)'

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'Etat à gestion séparée
(service de l'État à
comptabilité autonome)'

Op 29 maart 2016 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 19 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, 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 28 april 2016.

*

Le 29 mars 2016, 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'Etat à gestion séparée (service de l'État à comptabilité autonome)’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 avril 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, 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 28 avril 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het bepalen van regels inzake het beheer van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (hierna: het Instituut) en van de regels waaraan de begroting ervan moet voldoen. Het te nemen besluit komt in de plaats 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’.

In het ontwerp worden vooreerst definities en twee algemene bepalingen opgenomen en worden vervolgens de taken en de samenstelling van de beheerscommissie van het Instituut, de aanwijzing en de taken van de ordonnateur en van de rekenplichtige, alsmede de begroting van het Instituut geregeld.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2016.

3.1. De bepalingen van het ontworpen besluit betreffende de organisatie van de organen van het Instituut, alsmede de bepalingen ervan waarbij taken worden opgedragen aan andere organen van het centraal bestuur, kunnen worden gesteund op artikel 37 van de Grondwet, op grond waarvan de federale uitvoerende macht bij de Koning berust.

3.2. Voor artikel 5, § 1, eerste lid, a), 6° (lees: § 1, eerste lid,¹ 1°, f)), van het ontwerp, naar luid waarvan het lid van het College van procureurs-generaal dat (niet: die) belast is met de materies van het Instituut als stemgerechtigd lid behoort tot de beheerscommissie, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 143bis, § 6, van het Gerechtelijk Wetboek, luidens hetwelk de Koning de wijze van samenwerking regelt tussen het College van procureurs-generaal en de diensten die onder het gezag van de minister bevoegd voor justitie staan.

3.3. Artikel 181 van het Gerechtelijk Wetboek bevat wat betreft het College van de hoven en rechtbanken geen gelijkaardige bepaling als artikel 143bis, § 6, van dat wetboek voor het College van procureurs-generaal. De Raad van State ziet daarenboven niet welke andere bepaling rechtsgrond kan bieden voor een verplichte vertegenwoordiging van een lid van het College van de hoven en rechtbanken.² Artikel 5, § 1, eerste lid, a), 7° (lees: § 1, eerste lid, 1°, g)), van het ontwerp lijkt dan ook rechtsgrond te ontberen. Hoogstens zou kunnen worden bepaald dat een vertegenwoordiger van het College van de hoven en rechtbanken wordt uitgenodigd om aan de vergaderingen van de beheerscommissie van het Instituut deel te nemen.

¹ Zie evenwel opmerking 29, tweede streepje.

² Zie hierover opmerking 16.

3.4. Artikel 10, 4°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 74, derde lid, van de wet van 15 juni 2006 '[betreffende de] overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten'.³ Het eveneens in de aanhef vermelde artikel 8 van de wet van 15 juni 2006, dat strekt tot het vermijden van belangenvermenging bij de plaatsing en de uitvoering van overheidsopdrachten, biedt evenwel geen rechtsgrond voor enige bepaling van het ontworpen besluit, zodat de vermelding ervan dient te worden weggelaten.

3.5. Hoofdstuk IV⁴ van het ontwerp kan in de eerste plaats worden gesteund op de uitdrukkelijke delegatie die is vervat in artikel 78, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat', op grond waarvan de Koning, op voordracht van de minister bevoegd voor begroting, de regels van voorstelling van de begroting van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie vaststelt. Daarnaast kunnen sommige bepalingen van dat hoofdstuk worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 77 tot 84 van de genoemde wet, maar dat is niet steeds het geval (zie voorts opmerking 3.9).

3.6. Een aantal bepalingen van (het eerste) hoofdstuk IV van het ontwerp houden slechts een parafrasering in van onderdelen van bepalingen van de wet van 22 mei 2003. Dergelijk procedé van regelgeving, dat erin bestaat dat in een reglementair besluit bepalingen van

een wet worden overgenomen, verdient om verscheidene redenen geen aanbeveling. In de eerste plaats zijn herhalingen van die aard overbodig omdat de overgenomen wettelijke bepalingen hoe dan ook toepasselijk zijn. Bovendien kan door het overnemen van wettelijke bepalingen in een uitvoeringsbesluit verwarring ontstaan over de juridische aard van die voorschriften en daardoor de verkeerde indruk worden gewekt dat de Koning bevoegd zou zijn om dergelijke bepalingen inhoudelijk te wijzigen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed zouden aan doen om erin zo weinig mogelijk bepalingen van de wet van 22 mei 2003 te parafraseren en om de tekst van dit laatste vanuit die optiek te herzien. Wordt het desalniettemin toch wenselijk geacht om wettelijke bepalingen geheel of gedeeltelijk over te nemen, dan zou dat met een uitdrukkelijke verwijzing naar de genoemde wet moeten gebeuren ("overeenkomstig") en in meer overeenstemmende bewoordingen.

3.7. Artikel 2 van de wet van 15 december 1997 'waarbij het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie wordt opgericht als staatsdienst met afzonderlijk beheer' biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Zo men de vermelding van dat artikel zou willen behouden ter situering van het ontwerp (wat evenwel niet strikt noodzakelijk is), dient dat te gebeuren in een considerans.

³ Er dient te worden opgemerkt dat, behoudens enkele uitzonderingen, in de opheffing van de wet van 15 juni 2006 wordt voorzien bij het ontwerp van wet 'inzake overheidsopdrachten' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1541/001). Mocht de uit dit ontwerp voortvloeiende wet tot stand komen vóór de totstandkoming van het te nemen besluit, dan dient naar de overeenstemmende bepaling uit de nieuwe wet te worden verwezen.

⁴ In het ontwerp komen twee hoofdstukken "IV" (lees: 4) voor (zie opmerking 29, vierde streepje).

3.8. In zoverre artikel 23, eerste lid, van het ontwerp, naar luid waarvan het Instituut (niet: “instituut”) de uitgevoerde expertises factureert (niet: “zal factureren”) volgens de tarieven vastgelegd door de Koning of zijn “gedelegeerde”, betrekking heeft op gerechtskosten in strafzaken,⁵ doet die bepaling problemen rijzen, mede gelet op artikel 6 van de programmawet II van 27 december 2006, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld *na overleg in de Ministerraad*, een algemeen reglement inzake de gerechtskosten in strafzaken aanneemt, waarbij hij onder meer de tarifiering regelt.⁶ Dit vereiste van overleg in de Ministerraad kan uiteraard niet door de Koning worden uitgeschakeld, noch rechtstreeks, noch door het verlenen van een subdelegatie, die bovendien ook op zich reeds ontoelaatbaar is omdat het niet gaat om een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard. Overigens horen regelingen betreffende gerechtskosten in strafzaken niet thuis in het ontworpen besluit, maar wel in het koninklijk besluit van 28 december 1950 ‘houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken’ en heeft het weinig zin dat de Koning aan zichzelf een delegatie verleent.

Voorts gaat de in artikel 23, derde lid, van het ontwerp vervatte delegatie aan de minister bevoegd voor justitie om de kostprijs van de dienstverlening buiten de expertises te bepalen, gelet op de weerslag ervan ten aanzien van derden, de organisatie of het beheer van het Instituut te buiten en kan het derhalve geen rechtsgrond vinden in artikel 37 van de Grondwet of in de wet van 22 mei 2003. Artikel 23, derde lid, van het ontworpen besluit kan ook niet volledig rechtsgrond vinden in artikel 128 van de wet van 28 december 1992 ‘houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen’, naar luid waarvan het bezoek van het publiek aan wetenschappelijke en culturele instellingen van de Staat aan een heffing kan worden onderworpen waarvan het bedrag samenhangt met de geleverde dienst, die door de Koning wordt bepaald. Artikel 23, derde lid, van het ontworpen besluit heeft immers een veel ruimer toepassingsgebied dan het regelen van de tarieven voor de bezoeken aan het Instituut en dient dan ook te worden ingeperkt.

3.9. Daarnaast lijkt, op grond van artikel 108 van de Grondwet, ook uitvoering te worden gegeven aan bepalingen van titel II van de wet van 22 mei 2003. Het staat aan de stellers van het ontwerp dit punt verder te onderzoeken en in voorkomend geval de aanhef in het licht van het resultaat van dit onderzoek te vervolledigen.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

⁵ De bepaling zou ook in die zin kunnen worden gelezen dat het een loutere verwijzing inhoudt naar de bestaande, reeds vastgestelde tarieven, maar dan is ze overbodig.

⁶ Die besluiten dienen bij wet te worden bekrachtigd binnen vierentwintig maanden volgend op de datum van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

⁷ Aan de gemachtigde werd gevraagd om voor elk artikel van het ontworpen besluit de rechtsgrond aan te geven, maar aan dit verzoek werd geen gevolg gegeven. Gelet hierop en op talrijke andere, vaak omvangrijke en complexe ontwerpen waarover een aan een termijn gebonden advies is gevraagd, heeft de Raad van State hierover geen verder onderzoek kunnen verrichten.

5. Het tweede lid van de aanhef dient als volgt te worden geredigeerd:

“Gelet op de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, artikelen 77 tot 84;”.

6. Het huidige zevende lid van de aanhef dient te worden geschrapt. Het ontworpen besluit strekt immers niet tot de wijziging of de opheffing van het erin vermelde koninklijk besluit van 20 april 1965 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen’, dat uiteraard ook geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit. De vermelding van het koninklijk besluit is ook niet noodzakelijk voor een goed begrip van het ontworpen besluit.⁸

7. De in het achtste tot het tiende lid en het veertiende tot het zestiende lid van de aanhef opgenomen consideransen zijn niet noodzakelijk voor een goed begrip van het ontworpen besluit en worden derhalve beter weggelaten.

OPSCHRIFT

8. In het opschrift van het ontwerp dient, gelet op de in de rechtsgrond biedende wet van 22 mei 2003 gehanteerde terminologie, enkel gewag te worden gemaakt van “een staatsdienst met boekhoudkundige autonomie”. Men vervange erin derhalve de woorden “staatsdienst met afzonderlijk beheer (Staatsdienst met boekhoudkundige autonomie)” door de woorden “staatsdienst met boekhoudkundige autonomie”.

DISPOSITIEF

Hoofdstuk 1

9. In het opschrift van hoofdstuk 1 van het ontwerp vervange men het woord “principes” door het woord “bepalingen” nu zulks beter aansluit bij de inhoud van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp.

Artikel 1

10. De inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient als volgt te worden geredigeerd:

“Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:”.

11. In artikel 1, a) (lees: 1°), van het ontwerp dient het begrip “minister” (niet: Minister) te worden gedefinieerd als “de minister bevoegd voor justitie”, en niet als “de Minister van Justitie”.

⁸ In dat geval zou het lid overigens onder de vorm van een considerans moeten zijn opgenomen.

Wanneer een begrip wordt gedefinieerd, dient dat begrip daarna consequent te worden gehanteerd, wat thans niet het geval is met het begrip “minister” (zie de artikelen 3, 7, 12, 14, 19 en 21 van het ontwerp, waar nog “Minister van Justitie” wordt geschreven).

Artikel 2

12. In artikel 2 van het ontwerp dienen de woorden “de Staatsdienst met afzonderlijk beheer”⁹ mede gelet op artikel 1, b) (lees: 2°), van het ontwerp te worden vervangen door de woorden “het Instituut”.

Artikel 4

13. De in artikel 4, 1°, van het ontwerp opgenomen toelichting wordt beter weggelaten nu ze niet geheel overeenstemt met de opsomming van de ontvangsten die is opgenomen in artikel 17 van het ontwerp en loutere toelichtingen niet thuishoren in een normatieve tekst.

Artikel 5

14. Er dient in artikel 5, § 1, eerste lid, a), 4° (lees: § 1, eerste lid, 1°, d)), van het ontwerp te worden aangegeven welke hoedanigheid de erin vermelde leden dienen te hebben. Thans kan gelijk wie met ervaring inzake beheer, op voorwaarde dat hij geen personeelslid is van het Instituut of van de Federale Overheidsdienst Justitie, op grond van deze bepaling als lid van de beheerscommissie worden aangewezen.¹⁰

15. In artikel 5, § 1, eerste lid, a), 6° (lees: § 1, eerste lid, 1°, f)), van het ontwerp schrijven men “het Instituut” in plaats van “het INCC”.

16. In artikel 5, § 1, eerste lid, a), 7° (lees: § 1, eerste lid, 1°, g)), van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de vertegenwoordiger van de onderzoeksrechters in het College van de Hoven en Rechtbanken”. In dat college houdt als zodanig geen vertegenwoordiger van de onderzoeksrechters zitting, wat door de gemachtigde wordt beaamd. Mede gelet op opmerking 3.3, zou kunnen worden bepaald dat een door het College van de hoven en rechtbanken aan te wijzen lid¹¹ kan worden uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van de beheerscommissie van het Instituut.

⁹ Sinds de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 is dat overigens een achterhaalde terminologie.

¹⁰ En meteen ook als voorzitter van de beheerscommissie worden aangesteld (zie artikel 6, eerste lid, van het ontwerp).

¹¹ Volgens de gemachtigde ligt het voor de hand dat dit het lid is dat in het bijzonder is belast met de opvolging van de vraagstukken die de rechtbanken van eerste aanleg betreffen.

Artikel 7

17. In artikel 7 van het ontwerp dient het woord “commissie” te worden vervangen door het woord “beheerscommissie”.

Artikel 8

18. In artikel 8 van het ontwerp wordt met de woorden “de betrokken instelling” allicht het Instituut zelf bedoeld. In dat geval dient gewag te worden gemaakt van “het Instituut”.

Artikel 10

19. In artikel 10, 1°, van het ontwerp schrijve men “dagelijks beheer” in plaats van “het burgerlijk leven”.

Artikel 11

20. Het is niet duidelijk in welk opzicht artikel 11, tweede lid, van het ontwerp een afwijking zou vormen van artikel 10, 3°, ervan, zoals in de eerstgenoemde bepaling is aangegeven. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat het gaat om een vergissing en dat moet worden verwezen naar artikel 10, 4°, van het ontwerp.

Artikel 12

21. Volgens de gemachtigde dient de rekenplichtige waarvan gewag wordt gemaakt in (het eerste) hoofdstuk “IV” (lees: 4) van het ontwerp, steeds te worden aangewezen onder het personeel van het Instituut. Dit zou in artikel 12 van het ontwerp moeten worden verduidelijkt.

Artikel 14

22. In artikel 14 van het ontwerp wordt het best bepaald aan de hand van welke criteria de minister bevoegd voor justitie de jaarlijkse forfaitaire vergoeding van de rekenplichtige dient vast te stellen.

Artikel 17

23. Het is niet duidelijk wat het verschil is tussen de in artikel 17, 1°, van het ontwerp bedoelde “dotaties” en de in artikel 17, 2°, ervan bedoelde “subsidies die worden toegekend door de overheid”. Het druist overigens in tegen de aard van een subsidie dat de overheid ze zou toekennen aan een eigen dienst. Artikel 17, 2°, van het ontwerp dient derhalve te worden herbekeken.

24. Voor de mogelijkheid om giften en legaten te ontvangen, die is vermeld in artikel 17, 4°, van het ontwerp, is, daargelaten de vraag of die kan bestaan in hoofde van een staatsdienst met boekhoudkundige autonomie, die geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft, in ieder geval geen rechtsgrond voorhanden nu dit een afwijking inhoudt van artikel 60 van de wet van 22 mei 2003 die niet op een wettelijke basis berust.

Artikel 21

25. Op het einde van artikel 21 van het ontwerp schrijve men “minister bevoegd voor begroting” in plaats van “de Minister van Begroting” en voege men in de Nederlandse tekst het woord “bezorgd” toe.

Artikel 24

26. Luidens artikel 24 van het ontwerp wordt iedere situatie waarin dit besluit niet voorziet geregeld “onder verwijzing naar de bepalingen met betrekking tot de Rijkscomptabiliteit”. Deze overigens onduidelijk geformuleerde bepaling dient te vervallen nu de algemene regels inzake rijkscomptabiliteit waarvan in het te nemen besluit niet wordt afgeweken, uit zichzelf van toepassing zijn.

Artikel 26

27. Luidens artikel 26 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het besluit uitwerking met ingang van) 1 januari 2016. Bepalingen die nieuw zijn in vergelijking met de bepalingen van het koninklijk besluit van 7 januari 1998 lenen zich evenwel in een aantal gevallen niet tot retroactiviteit,¹² terwijl voor bepalingen die gelijkaardig zijn aan de thans geldende, retroactiviteit weinig zin heeft. Er dient derhalve te worden afgezien van het verlenen van retroactiviteit aan het te nemen besluit of minstens dient deze retroactiviteit te worden gemoduleerd. De gemachtigde verklaarde in dit verband dat erin zal worden voorzien dat bepaalde artikelen slechts in werking zullen treden bij het begin van het volgende begrotingsjaar.

Artikel 27

28. In de uitvoeringsbepaling schrijve men “de minister bevoegd voor justitie” in plaats van “Onze Minister van Justitie”.

¹² Zo kan bijvoorbeeld de beheerscommissie van het Instituut nu nog niet in zijn nieuwe samenstelling zitting houden, daar zulks op dit moment onwettig zou zijn.

Slotopmerking

29. Het ontwerp dient grondig te worden nagekeken op wetgevingstechnisch en taalkundig vlak. Zo kan, bij wijze van voorbeeld,¹³ worden gewezen op wat volgt:

- in de leden waarin de rechtsgrond wordt vermeld, dienen de woorden “inzonderheid op” te worden geschrapt;

- opsommingen, waarin geen tussenzinnen mogen voorkomen zoals in artikel 5, § 1, van het ontwerp, dienen te worden aangegeven met “1°”, “2°”, “3°”, enzovoort en zo binnen een opsomming een verdere opsomming voorkomt, door “a)”, “b)”, “c)”, enzovoort;

- het al dan niet ingedeeld zijn in leden is soms niet duidelijk (artikelen 4, a), *in fine*, en 6 van het ontwerp);

- de hoofdstukken van het ontwerp dienen steeds met Arabische cijfers en correct¹⁴ te worden genummerd;

- de punctuatie loopt soms mank.

*

¹³ Voor het overige raadplege men *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹⁴ Thans zijn er twee hoofdstukken “IV”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer les règles de gestion de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (ci-après : l'Institut) et les règles auxquelles son budget doit répondre. L'arrêté envisagé se substitue à 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'.

Le projet comporte tout d'abord des définitions et deux dispositions générales et règle ensuite les missions et la composition de la commission de gestion de l'Institut, la désignation et les missions de l'ordonnateur et du comptable, ainsi que le budget de l'Institut.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2016.

3.1. Les dispositions de l'arrêté en projet relatives à l'organisation des organes de l'Institut ainsi que celles qui confient des missions à d'autres organes de l'administration centrale, peuvent se fonder sur l'article 37 de la Constitution, qui dispose que le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi.

3.2. Le fondement juridique de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), 6^o (lire: § 1^{er}, alinéa 1^{er} 1, 1^o, f)), du projet, aux termes duquel le membre du Collège des procureurs généraux qui est chargé des matières de l'Institut fait partie, avec voix délibérative, de la commission de gestion, peut être trouvé dans l'article 143bis, § 6, du Code judiciaire, qui dispose que le Roi règle les modalités de collaboration entre le Collège des procureurs généraux et les services placés sous l'autorité du ministre qui a la Justice dans ses attributions.

3.3. L'article 181 du Code judiciaire ne comporte pas, en ce qui concerne le Collège des cours et tribunaux, de disposition analogue à celle de l'article 143bis, § 6, de ce code relatif au Collège des procureurs généraux. Par ailleurs, le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle autre disposition est susceptible de procurer un fondement juridique concernant une représentation obligatoire d'un membre du Collège des cours et tribunaux². L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), 7^o (lire : § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, g)) du projet paraît dès lors être dépourvu de fondement juridique. À la rigueur, il pourrait être prévu qu'un représentant du Collège des cours et tribunaux est invité à participer aux réunions de la commission de gestion de l'Institut.

3.4. L'article 10, 4^o, de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 74, alinéa 3, de la loi du 15 juin 2006 'relative aux marchés publics et à certains marchés

¹ Voir toutefois l'observation 29, deuxième tiret.

² Voir, à cet égard, l'observation 16.

de travaux, de fournitures et de services'³. Toutefois, l'article 8 de la loi du 15 juin 2006, également mentionné dans le préambule, qui vise à éviter un conflit d'intérêts lors de la passation et de l'exécution de marchés publics, ne procure un fondement juridique à aucune disposition de l'arrêté en projet, de sorte que sa mention doit être omise.

3.5. Le chapitre IV⁴ du projet peut tout d'abord se fonder sur la délégation expresse contenue à l'article 78, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', qui habilite le Roi, sur proposition du ministre ayant le Budget dans ses attributions, à fixer les règles de présentation du budget des services administratifs à comptabilité autonome. Par ailleurs, certaines dispositions de ce chapitre peuvent s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 77 à 84 de la loi citée, mais tel n'est pas toujours le cas (voir en outre l'observation 3.9).

3.6. Plusieurs dispositions du (premier) chapitre IV du projet se limitent à paraphraser des subdivisions de dispositions de la loi du 22 mai 2003. Pareil procédé de réglementation, qui consiste à reproduire des dispositions d'une loi dans un arrêté réglementaire, n'est pas recommandé pour plusieurs motifs. Tout d'abord, des répétitions de ce type sont inutiles, dès lors que les dispositions légales reproduites sont de toute façon applicables. En outre, la reproduction de dispositions légales dans un arrêté d'exécution est de nature à créer une confusion quant à la nature juridique de ces prescriptions et peut ainsi laisser croire, à tort, que le Roi serait compétent pour modifier de telles dispositions.

Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet seraient bien avisés d'éviter le plus possible d'y paraphraser des dispositions de la loi du 22 mai 2003 et de revoir le texte de ce dernier dans cette perspective. S'il est néanmoins jugé préférable de reproduire des dispositions légales, en tout ou en partie, il conviendrait de le faire en faisant référence de manière explicite à la loi citée (« conformément ») et en recourant à des termes correspondant davantage.

3.7. L'article 2 de la loi du 15 décembre 1997 'constituant l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie en service de l'État à gestion séparée' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Si l'on souhaitait maintenir la mention de cet article en vue de situer le projet (ce qui n'est toutefois pas strictement nécessaire), il y aurait lieu de le faire dans un considérant.

3.8. Dans la mesure où l'article 23, alinéa 1^{er}, du projet, aux termes duquel l'Institut facture les expertises réalisées selon les tarifs fixés par le Roi ou son « délégué », concerne les frais de justice en matière répressive⁵, cette disposition pose problème, eu égard notamment à l'article 6 de la loi-programme (II) du 27 décembre 2006, selon lequel le Roi, *par arrêté délibéré en Conseil des ministres*, établit un règlement général sur les frais de justice en matière

³ Il convient d'observer que, hormis quelques exceptions, le projet de loi 'relatif aux marchés publics' (*Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 54-1541/001) prévoit l'abrogation de la loi du 15 juin 2006. Si la loi découlant de ce projet devait être adoptée avant l'arrêté envisagé, il conviendra alors de viser la disposition correspondante de la nouvelle loi.

⁴ Le projet comporte deux chapitres « IV » (lire : 4) (voir l'observation 29, quatrième tiret).

⁵ La disposition pourrait également être lue en ce sens qu'elle renvoie simplement aux tarifs existants, déjà fixés, auquel cas elle est alors superflue.

répressive, portant notamment sur la tarification⁶. Cette exigence de délibération en Conseil des ministres ne peut de toute évidence pas être éludée par le Roi, directement ou par l'attribution d'une subdélégation qui, de surcroît, est également inadmissible en soi, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une mesure d'ordre secondaire ou de détail. Au demeurant, des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive ne sont pas à leur place dans l'arrêté en projet, mais bien dans l'arrêté royal du 28 décembre 1950 'portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive' et il n'est pas judicieux que le Roi octroie une délégation à lui-même.

Par ailleurs, la délégation donnée au ministre qui a la Justice dans ses attributions pour fixer la tarification des services autres que les expertises, prévue à l'article 23, alinéa 3, du projet, excède, compte tenu de sa répercussion à l'égard de tiers, l'organisation ou la gestion de l'Institut et ne peut dès lors pas trouver un fondement juridique dans l'article 37 de la Constitution ou dans la loi du 22 mai 2003. L'article 23, alinéa 3, de l'arrêté en projet ne peut non plus trouver pleinement de fondement juridique dans l'article 128 de la loi du 28 décembre 1992 'portant des dispositions fiscales, financières et diverses', aux termes duquel la fréquentation par le public des établissements scientifiques et des institutions culturelles de l'État peut être soumise à une redevance, dont le montant est en rapport avec le service rendu, qui est fixée par le Roi. En effet, l'article 23, alinéa 3, de l'arrêté en projet a un champ d'application beaucoup plus large que le règlement des tarifs pour les visites à l'Institut et doit dès lors être restreint.

3.9. De plus, il s'avère également qu'il est donné exécution à des dispositions du titre II de la loi du 22 mai 2003 en application de l'article 108 de la Constitution. Il appartient aux auteurs du projet de poursuivre l'examen de ce point et, le cas échéant, de compléter le préambule compte tenu du résultat de cet examen⁷.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. On adaptera le préambule en fonction des observations qui ont été formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet.

5. Le deuxième alinéa du préambule doit être rédigé comme suit :

« Vu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, les articles 77 à 84 ; ».

6. On supprimera le septième alinéa actuel du préambule. En effet, l'arrêté en projet n'a pas pour objet de modifier ou d'abroger l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut

⁶ Ces arrêtés doivent être confirmés par la loi dans les vingt-quatre mois qui suivent la date de leur publication au Moniteur belge.

⁷ Il a été demandé au délégué d'indiquer pour chaque article de l'arrêté en projet le fondement juridique, mais il n'a pas été donné suite à cette demande. À la lumière de ce qui précède et vu les nombreux autres projets, souvent volumineux et complexes, pour lesquels est demandé un avis lié à un délai, le Conseil d'État n'a pas pu effectuer un examen approfondi à cet égard.

organique des établissements scientifiques fédéraux' y mentionné, qui de toute évidence ne procure pas non plus de fondement juridique à l'arrêté en projet. La mention de l'arrêté royal n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de l'arrêté en projet⁸.

7. Les considérants figurant aux huitième, neuvième et dixième ainsi qu'aux quatorzième, quinzième et seizième alinéas du préambule n'étant pas nécessaires à une bonne compréhension des dispositions en projet, mieux vaudrait les omettre.

INTITULÉ

8. Compte tenu de la terminologie utilisée dans la loi du 22 mai 2003 procurant le fondement juridique, l'intitulé du projet doit uniquement faire état d'« un service de l'État à comptabilité autonome ». On y remplacera dès lors les mots « service de l'Etat à gestion séparée (service de l'Etat à comptabilité autonome) » par les mots « service de l'État à comptabilité autonome ».

DISPOSITIF

Chapitre 1^{er}

9. Dans l'intitulé du chapitre 1^{er} du projet, on remplacera les mots « principes généraux » par les mots « dispositions générales », étant donné que cette formulation correspond mieux au contenu des articles 2 et 3 du projet,

Article 1^{er}

10. La phrase introductive de l'article 1^{er} du projet doit être rédigée comme suit :

« Pour l'application du présent arrêté, on entend par : ».

11. À l'article 1^{er}, a) (lire : 1°), du projet, la notion de « ministre » (et non : Ministre) doit être définie comme étant « le ministre qui a la Justice dans ses attributions » et non pas comme « le Ministre de la Justice ».

Lorsqu'une notion est définie, elle doit être utilisée par la suite de manière cohérente, ce qui n'est actuellement pas le cas avec la notion de « ministre » (voir les articles 3, 7, 12, 14, 19 et 21 du projet, où il est encore écrit « Ministre de la Justice »).

⁸ Dans ce cas, l'alinéa aurait par ailleurs dû être inséré sous la forme d'un considérant.

Article 2

12. À l'article 2 du projet, compte tenu notamment de l'article 1^{er}, b) (lire : 2°), du projet, il convient de remplacer les mots « du service de l'Etat à gestion séparée »⁹ par les mots « de l'Institut ».

Article 4

13. Il vaudrait mieux omettre le commentaire inséré à l'article 4, 1°, du projet étant donné qu'il ne correspond pas tout à fait à l'énumération des recettes qui figure à l'article 17 du projet et que de simples commentaires ne sont pas à leur place dans un texte normatif.

Article 5

14. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), 4° (lire : § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, d)), du projet doit indiquer la qualité que doivent avoir les membres qui y sont mentionnés. Actuellement, quiconque possède une expérience en matière de gestion, à condition qu'il ne fasse pas partie du personnel de l'Institut ou du Service public fédéral Justice, peut, sur la base de cette disposition, être désigné membre de la commission de gestion¹⁰.

15. À l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), 6° (lire : § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, f)), du projet, on écrira « l'Institut » au lieu de « l'INCC ».

16. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), 7° (lire : § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, g)), du projet fait état du « représentant des juges d'instruction dans le Collège des Cours et Tribunaux ». Aucun représentant des juges d'instruction ne siège en tant que tel dans le collège, comme en a convenu le délégué. Eu égard notamment à l'observation 3.3, on pourrait prévoir qu'un membre¹¹ que doit désigner le Collège des cours et tribunaux peut être invité à participer aux réunions de la commission de gestion de l'Institut.

⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, cette terminologie est d'ailleurs dépassée.

¹⁰ Et être également désignée du même coup président de la commission de gestion (voir l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet).

¹¹ Selon le délégué, il va de soi qu'il s'agit du membre qui sera en particulier chargé du suivi des questions qui concernent les tribunaux de première instance.

Article 7

17. À l'article 7 du projet, on remplacera le mot « commission » par les mots « commission de gestion ».

Article 8

18. À l'article 8 du projet, on entend sans doute par les mots « l'établissement concerné » l'Institut lui-même. Dans ce cas, il faut faire mention de « l'Institut ».

Article 10

19. À l'article 10, 1°, du projet, on écrira « gestion journalière » au lieu de « vie civile ».

Article 11

20. On n'aperçoit pas en quoi l'article 11, alinéa 2, du projet constituerait une dérogation à son article 10, 3°, comme il est indiqué dans la première disposition citée. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré qu'il s'agit d'une erreur et qu'il faut viser l'article 10, 4°, du projet.

Article 12

21. Selon le délégué, le comptable dont fait mention le (premier) chapitre « IV » (lire : 4) du projet doit toujours être désigné au sein du personnel de l'Institut. L'article 12 du projet devrait le préciser.

Article 14

22. Mieux vaudrait prévoir à l'article 14 du projet les critères sur la base desquels le ministre qui a la Justice dans ses attributions est tenu de fixer l'allocation forfaitaire annuelle du comptable.

Article 17

23. On n'aperçoit pas bien la différence entre les « dotations » visées à l'article 17, 1°, du projet et les « subventions qui lui sont octroyées par des pouvoirs publics » visées dans son article 17, 2°. Le fait que l'autorité accorderait une subvention à l'un de ses propres services va d'ailleurs à l'encontre de la nature d'une subvention. L'article 17, 2°, du projet doit dès lors être réexaminé.

24. La possibilité de recevoir des dons et legs, mentionnée à l'article 17, 4°, du projet, abstraction faite de la question de savoir si elle existe en ce qui concerne un service de l'État à comptabilité autonome, qui n'a pas de personnalité juridique propre, est de toute façon dépourvue de fondement juridique, dès lors qu'elle implique une dérogation à l'article 60 de la loi du 22 mai 2003 qui ne s'appuie pas sur une base légale.

Article 21

25. À la fin de l'article 21 du projet, on écrira « ministre qui a le Budget dans ses attributions » au lieu de « Ministre du Budget » et on ajoutera, dans le texte néerlandais, le mot « bezorgd ».

Article 24

26. Selon l'article 24 du projet, toute situation non prévue par cet arrêté est réglée « par référence aux dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat ». Cette disposition, formulée par ailleurs de manière obscure, doit être omise dès lors que les règles générales en matière de comptabilité de l'État, auxquelles il n'est pas dérogé dans l'arrêté envisagé, s'appliquent par elles-mêmes.

Article 26

27. Selon l'article 26 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : l'arrêté produit ses effets) le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, les dispositions qui sont nouvelles par comparaison à celles de l'arrêté royal du 7 janvier 1998, ne se prêtent pas à la rétroactivité dans un certain nombre de cas¹², et la rétroactivité a peu de sens pour des dispositions similaires à celles actuellement en vigueur. Il convient dès lors de renoncer à conférer un effet rétroactif à l'arrêté envisagé ou à tout le moins de moduler cette rétroactivité. À cet égard, le délégué a déclaré qu'il sera prévu que certains articles n'entreront en vigueur qu'au début de l'exercice budgétaire suivant.

Article 27

28. On écrira dans l'exécutoire « le ministre qui a la Justice dans ses attributions » au lieu de « Notre Ministre de la Justice ».

¹² Ainsi, par exemple, la commission de gestion de l'Institut ne peut pas encore siéger pour l'heure dans sa nouvelle composition, parce que cela serait actuellement illégal.

Observation finale

29. Le projet doit être soumis à un examen approfondi sur le plan de la légistique et de la langue. Ainsi, à titre d'exemples ¹³, on peut relever ce qui suit :

- dans les alinéas mentionnant le fondement juridique, on supprimera les mots « en particulier » et « notamment » ;

- les énumérations, dans lesquelles ne peuvent figurer des phrases incidentes comme à l'article 5, § 1^{er}, du projet, doivent être présentées en utilisant les subdivisions « 1° », « 2° », « 3° », etc., elles-mêmes subdivisées, le cas échéant, en « a) », « b) », « c) », etc. ;

- la division ou non en alinéas n'est parfois pas claire (articles 4, a), *in fine*, et 6 du projet) ;

- les chapitres du projet doivent toujours être numérotés en chiffres arabes et correctement ¹⁴ ;

- la ponctuation laisse parfois à désirer.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹³ Pour le surplus, on consultera *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁴ Actuellement, il y a deux chapitres « IV ».