



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 59.384/2  
du 6 juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
6 décembre 2004 relatif à la  
gestion financière du Service  
de l'État à gestion séparée  
chargé de la gestion des cartes  
d'identité'

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 59.384/2  
van 6 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
6 december 2004 betreffende  
het financieel beheer van de  
Staatsdienst met afzonderlijk  
beheer belast met het beheer  
van de identiteitskaarten'

Le 9 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 6 décembre 2004 relatif à la gestion financière du Service de l'État à gestion séparée chargé de la gestion des cartes d'identité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juin 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juin 2016.

\*

Op 9 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 december 2004 betreffende het financieel beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer belast met het beheer van de identiteitskaarten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 2016.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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.

### OBSERVATION PRÉALABLE

Le service auquel se rapporte le projet d'arrêté a été érigé en « service de l'État à gestion séparée », au sens où l'article 140 des lois 'sur la comptabilité de l'État', coordonnées le 17 juillet 1991, entendait cette notion, par l'article 92 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

C'est pour « la gestion des cartes d'identité et du Registre national » qu'a été prévue la création de ce service de l'État à gestion séparée.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' pour les services visés à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de cette loi <sup>1</sup>, le service précité est aujourd'hui considéré comme un « service administratif à comptabilité autonome » au sens de ladite loi <sup>2</sup>. Il est, de ce fait, soumis aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 qui sont applicables aux services administratifs à comptabilité autonome, et non plus aux dispositions auxquelles l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État soumettait les services de l'État à gestion séparée <sup>3</sup>.

À cet égard, l'adoption de l'arrêté en projet gagnerait à être mise à profit pour apporter aux dispositions réglementaires existantes l'ensemble des adaptations qu'implique l'application au service concerné des dispositions de la loi du 22 mai 2003 applicables aux services administratifs à comptabilité autonome.

Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, il conviendrait d'apporter les modifications suivantes à l'arrêté royal du 6 décembre 2004 'relatif à la gestion financière du service de l'État à gestion séparée chargé de la gestion des cartes d'identité' :

1<sup>o</sup> remplacer l'expression « service de l'État à gestion séparée » par celle de « service administratif à comptabilité autonome » ;

2<sup>o</sup> abroger l'article 8, qui ne concorde pas parfaitement avec les dispositions contenues aux articles 81 à 84 de la loi du 22 mai 2003 ;

3<sup>o</sup> remplacer ou abroger l'article 13, § 1<sup>er</sup>, dans la mesure où cette disposition organise un mode d'intervention de l'inspection des finances qui ne se concilie pas avec ce que prévoit l'article 33 de la loi du 22 mai 2003.

<sup>1</sup> Article 133, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 22 mai 2003.

<sup>2</sup> Ceci en vertu de l'article 132 de la loi du 22 mai 2003.

<sup>3</sup> L'article 127 de la loi du 22 mai 2003 a abrogé les lois coordonnées 'sur la comptabilité de l'État' pour les services visés en son article 2.

## EXAMEN DU PROJET

### PRÉAMBULE

Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 92 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

Cette disposition doit être mentionnée dans un alinéa 1<sup>er</sup> nouveau du préambule.

### DISPOSITIF

#### Article 2

L'article 3, 2°, en projet met à charge du service auquel s'applique le projet d'arrêté « les coûts relatifs au processus de vérification des déclarations de soutien recueillies en faveur d'une proposition d'initiative citoyenne ainsi que ceux liés au contrôle par un organisme agréé de la conformité des systèmes de collecte en ligne aux spécifications techniques adoptées en exécution de l'article 6, § 4, du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne ».

Ce faisant, le projet d'arrêté étend le domaine d'activités de ce service au-delà des matières de « la gestion des cartes d'identité et du Registre national », pour lesquelles l'article 92 de la loi-programme du 9 juillet 2004 a érigé ledit service en service de l'État à gestion séparée, devenu, aujourd'hui, service administratif à comptabilité autonome.

Ni la circonstance que la mise en œuvre des dispositions prises en droit interne pour appliquer le règlement (UE) n° 211/2011 est confiée à la même direction générale du service public fédéral Intérieur – la direction générale Institutions et Population – que celle au sein de laquelle a été créé le service visé par l'article 92 de la loi-programme du 9 juillet 2004, ni le fait que cette mise en œuvre implique la consultation de données figurant dans le Registre national des personnes physiques, ne sont de nature à permettre que les dépenses mentionnées par l'article 3, 2°, en projet soient mises à charge du service visé par l'article 92 de la loi-programme du 9 juillet 2004.

L'article 3, 2°, en projet sera donc omis.

En conséquence, les alinéas 2 et 7 du préambule seront également omis.

#### Article 3

1. La première phrase de l'article 6 en projet prévoit que le projet de budget est élaboré par le chef du service et approuvé par le comité de gestion du service. De son côté, l'article 4, 1°, de l'arrêté royal du 5 décembre 2004 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion du service de l'État à gestion séparée chargé de la gestion des cartes d'identité' attribue au comité de gestion le pouvoir d'établir le projet de budget annuel.

Ainsi formulées, ces deux dispositions ne sont pas pleinement cohérentes.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Quant à la seconde phrase de l'article 6 en projet, elle n'a d'autre objet que de rappeler une règle figurant à l'article 79 de la loi du 22 mai 2003.

Un tel rappel est inutile. Le rappel de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

La seconde phrase de l'article 6 en projet sera donc omise.

#### Article 4

Selon l'article à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

\*

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

### VOORAFGAANDE OPMERKING

De dienst waarop het ontwerpbesluit betrekking heeft, is bij artikel 92 van de programmawet van 9 juli 2004 opgericht als een “Staatsdienst met afzonderlijk beheer”, zoals opgevat door artikel 140 van de wetten ‘op de Rijkscomptabiliteit’, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Die Staatsdienst met afzonderlijk beheer is in het leven geroepen met het oog op “het beheer van de identiteitskaarten en van het Rijksregister”.

Sinds 1 januari 2016, de datum waarop de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ in werking is getreden wat betreft de diensten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, van die wet,<sup>1</sup> wordt de voornoemde dienst beschouwd als een “administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie”, zoals bepaald in die wet.<sup>2</sup> Daardoor is de dienst thans onderworpen aan de bepalingen van de wet van 22 mei 2003 die gelden voor de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie en niet meer aan de bepalingen die overeenkomstig artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van toepassing waren op de Staatsdiensten met afzonderlijk beheer.<sup>3</sup>

In dat opzicht zou de vaststelling van het ontworpen besluit te baat kunnen worden genomen om aan de bestaande reglementaire bepalingen alle aanpassingen te doen die voortvloeien uit het feit dat op de betrokken dienst de bepalingen van de wet van 22 mei 2003 van toepassing zijn die gelden voor de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie.

Zonder volledigheid na te streven dienen aldus in het koninklijk besluit van 6 december 2004 ‘betreffende het financiële beheer van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer voor het beheer van de identiteitskaarten’ de volgende wijzigingen te worden aangebracht:

1° het begrip “Staatsdienst met afzonderlijk beheer” vervangen door het begrip “administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie”;

2° artikel 8 opheffen, aangezien het niet volledig overeenstemt met de bepalingen vervat in de artikelen 81 tot 84 van de wet van 22 mei 2003;

<sup>1</sup> Artikel 133, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003.

<sup>2</sup> Zulks krachtens artikel 132 van de wet van 22 mei 2003.

<sup>3</sup> Bij artikel 127 van de wet van 22 mei 2003 zijn de gecoördineerde wetten ‘op de Rijkscomptabiliteit’ opgeheven wat betreft de diensten bedoeld in artikel 2 ervan.

3° artikel 13, § 1, vervangen of opheffen, in zoverre die bepaling voorziet in een manier van optreden van de Inspectie van Financiën die niet verenigbaar is met hetgeen bepaald wordt in artikel 33 van de wet van 22 mei 2003.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### AANHEF

Het ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 92 van de programmawet van 9 juli 2004.

Dat artikel moet worden vermeld in een nieuw eerste lid van de aanhef.

### DISPOSITIEF

#### Artikel 2

Luidens het ontworpen artikel 3, 2°, draagt de dienst waarop dit ontwerpbesluit betrekking heeft “de kosten met betrekking tot het controleproces van de steunbetuigingen die verzameld worden voor een voorstel van burgerinitiatief evenals deze verbonden aan de controle door een erkend orgaan van de overeenstemming van de systemen voor online verzameling met de technische specificaties vastgesteld ter uitvoering van artikel 6, § 4, van de Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief”.

Het ontwerpbesluit zorgt er aldus voor dat de werkzaamheden van die dienst zich niet meer beperken tot de aangelegenheden met betrekking tot “het beheer van de identiteitskaarten en van het Rijksregister”, waarvoor bij artikel 92 van de programmawet van 9 juli 2004 de bewuste dienst opgericht is als een Staatsdienst met afzonderlijk beheer, die thans een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie is geworden.

Noch de omstandigheid dat de Algemene Directie van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken die uitvoering geeft aan de bepalingen die in het interne recht worden uitgevaardigd voor de toepassing van Verordening (EU) nr. 211/2011, dezelfde Algemene Directie is waarbinnen de in artikel 92 van de programmawet van 9 juli 2004 bedoelde dienst is opgericht, namelijk de Algemene Directie Instellingen en Bevolking, noch het feit dat voor die tenuitvoerlegging gegevens uit het Rijksregister van de natuurlijke personen moeten worden geraadpleegd, zijn van aard te rechtvaardigen dat de uitgaven vermeld in het ontworpen artikel 3, 2°, ten laste zijn van de dienst bedoeld in artikel 92 van de programmawet van 9 juli 2004.

Het ontworpen artikel 3, 2°, moet derhalve vervallen.

Bijgevolg dienen het tweede en het zevende lid van de aanhef eveneens te vervallen.

### Artikel 3

1. Luidens de eerste zin van het ontworpen artikel 6 wordt het ontwerp van begroting opgemaakt door het hoofd van de dienst en goedgekeurd door het beheerscomité. Artikel 4, 1°, van het koninklijk besluit van 5 december 2004 'tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het beheerscomité van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer belast met het beheer van de identiteitskaarten' bepaalt zijnerzijds dat het beheerscomité belast is met het opmaken van een ontwerp van jaarlijkse begroting.

Zoals ze thans gesteld zijn, zijn die twee bepalingen niet helemaal samenhangend.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. De tweede zin van het ontworpen artikel 6, zijnerzijds, strekt er louter toe een regel in herinnering te brengen die vervat is in artikel 79 van de wet van 22 mei 2003.

Een dergelijke herhaling is nutteloos. Het herinneren aan de verplichting om een regel te respecteren die voortvloeit uit een wetgevende bepaling heeft ook het nadeel verwarring te kunnen stichten over de precieze juridische aard van de betrokken regel.

De tweede zin van het ontworpen artikel 6 moet dus worden weggelaten.

### Artikel 4

Volgens het voorliggende artikel is het de bedoeling dat het ontworpen besluit in werking treedt de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, vastgesteld bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', moet in principe worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT