CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.177/4
du 24 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion du service administratif à comptabilité autonome « Activités sociales », chargé de l'organisation des activités du restaurant et de la crèche du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.177/4
van 24 oktober 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het beheerscomité van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie "Sociale activiteiten", belast met de organisatie van de activiteiten van het restaurant en het kinderdagverblijf van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking'

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

Le 30 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion du service administratif à comptabilité autonome « Activités sociales », chargé de l'organisation des activités du restaurant et de la crèche du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2016.

*

Op 30 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het beheerscomité van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie "Sociale activiteiten", belast met de organisatie van de activiteiten van het restaurant en het kinderdagverblijf van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2016.

*

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

PRÉAMBULE

1. Le Roi tient des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution la compétence de régler l'organisation et le fonctionnement de l'administration, ce qui est et reste la nature de ce service administratif à comptabilité autonome « Activités sociales ». En effet le législateur, en lui donnant cette qualité, ne l'a cependant pas revêtu d'une personnalité juridique distincte de l'État.

Ce sont donc les deux dispositions constitutionnelles précitées qui doivent seules être mentionnées au préambule du projet dans un alinéa 1er nouveau.

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 60.177/4 du Conseil d'État, donné le 24 octobre 2016, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

DISPOSITIF

Article 1er

1. Afin d'exprimer également dans l'arrêté en projet que le service « Activités sociales » constitue un service administratif à comptabilité autonome soumis à l'autorité du Ministre des Affaires étrangères et non pas un organe décentralisé, à l'article 1er, § 1er (lire : alinéa 1er) [2], les mots « , soumis à l'autorité du ministre dont il relève » seront insérés après les mots « ci-après dénommé 'le Service' ».

2. Au même article 1er, § 1er (lire : alinéa 1er), afin de faire apparaitre plus clairement qui sont les membres effectifs du comité de gestion et ainsi éviter que les personnes énumérées à l'article 1er, § 3 (lire : alinéa 3), soient erronément considérées comme membres, la phrase

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.

[2] Voir l'observation finale n° 1.

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

introductive « Le comité de gestion comprend : » sera remplacée par la phrase introductive « Les membres du comité de gestion avec voix délibérative sont : » [3].

Article 3

Il peut être déduit de la dernière phrase du paragraphe 3 (lire : alinéa 3) que la règle de quorum de présence prévue au même paragraphe n'est plus d'application s'il s'agit d'affaires urgentes réglées par une « procédure écrite ».

Interrogée sur la question de savoir qui définit et comment sont définies les « affaires urgentes », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Considérer l'urgence est une question de bon sens. L'urgence nécessite d'agir vite, ainsi le non traitement de la demande pourrait entrainer un préjudice au département s'il fallait attendre un prochain comité de gestion. L'urgence est considérée par un membre du comité de gestion qui introduit la demande, s'il s'agit d'un dossier qui ne peut être considéré comme urgent, tout membre du comité de gestion peut réagir via la procédure écrite en précisant que cette demande pourra faire l'objet d'un point au prochain comité de gestion puisqu'il ne répond pas à un critère d'urgence.
>
> Il appartiendra au chef de service de déterminer si la demande est urgente.
>
> De schriftelijke beslissingsprocedure kan enkel worden ingeroepen in uitzonderlijke gevallen van dringende noodzaak. Onder 'dringende zaken' wordt verstaan: alle gevallen waarbij het beheerscomité niet in staat is fysiek samen te komen en het niet nemen van een beslissing binnen een bepaalde termijn tot onherroepelijke en substantiële schade leidt of het missen van belangrijke opportuniteiten. Het diensthoofd van de ADBA beslist over het al dan niet inroepen van de schriftelijke besluitvormingsprocedure ».

La section de législation n'aperçoit pas la raison de déroger aux règles de quorum et de majorité lorsqu'il est fait usage de la procédure écrite.

En conséquence, les mots « quel que soit le nombre de membres qui ont voté » seront omis.

Il va par ailleurs de soi que la décision qui sera prise au terme de la procédure écrite, fera clairement état des motifs d'urgence qui ont justifié le recours à cette procédure.

Article 4

1. Le 1° dispose que le comité de gestion est chargé de « la désignation du chef de Service ». En vertu du principe d'impartialité, il va de soi que le chef de service en fonction du service « Activités sociales », qui est membre du comité de gestion en vertu de l'article 1er, § 1er (lire : alinéa 1er), 6°, du projet, doit s'abstenir à participer à la prise de décision relative à la

[3] La détermination précise des membres du comité a son importance au regard de la règle de quorum visée à l'article 3, § 3, du projet. La déléguée du Ministre a précisé à propos des membres du comité de gestion : « Enkel de personen vermeld in art. 1 § 1, 1° à 6° hebben stemrecht binnen het beheerscomité. De personen vermeld in art. 1 § 3 wonen het beheerscomité met raadgevende stem bij en hebben dus inderdaad geen invloed op het aanwezigheidsquorum ».

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

désignation du chef de service appelé à lui succéder ou, à tout le moins, lorsqu'en cas de renouvellement de mandat, il est candidat à sa propre succession.

Cette disposition pose par ailleurs la question du statut du chef du service administratif à comptabilité autonome « Activités sociales » du SPF Affaires étrangères. En réponse à cette question, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Arrêté Ministériel (lié à la fonction de la personne). Il s'agit d'un mandat non rémunéré renouvelable. Ce mandat doit être octroyé à un employé du SPF (normalement le chef du service bien-être). Ceci pourrait éventuellement être ajouté au texte de l'arrêté ».

Il résulte de cette réponse que l'intention de l'auteur du projet est que le chef de service du service administratif à comptabilité autonome soit désigné par le Ministre.

Le texte sera rédigé en ce sens.

2. Au 2°, les mots « qui y est lié » sont superflus et doivent être omis.

3. Au 4°, compte tenu de l'article 81 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', il convient d'écrire « dresser » au lieu de « l'approbation ». La suite du 4° sera adaptée en conséquence dans la version française.

4. Au 11°, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, le mot « adaptations » et le mot « bijsturingen » ne semblant pas rendre la même idée.

L'auteur doit revoir la disposition en projet.

Article 5

L'article 5 prévoit l'entrée en vigueur de celui-ci « le jour de sa publication au *Moniteur belge* ».

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a admis que cette entrée en vigueur ne reposait sur aucune justification particulière.

L'article 5 sera omis.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa [4].

[4] Voir par exemple les articles 1er, 2 et 3. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

2. À l'article 4, 7°, il y a lieu de remplacer le code monétaire ISO « EUR » par le mot « euros » en toutes lettres [5].

3. Il n'y a pas lieu de diviser en quatre chapitres un projet qui ne contient que six articles, son entrée en vigueur et son exécutoire compris. Ces divisions seront donc omises.

*

[5] *Ibid*., recommandation n° 6.4.

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

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

AANHEF

1. De Koning ontleent aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet de bevoegdheid om de organisatie en de werking te regelen van de bestuursdiensten, en deze administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie "Sociale activiteiten" is en blijft een dienst van het bestuur. Immers, door die dienst met de hoedanigheid van administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie te bekleden, heeft de wetgever hem nog niet bekleed met een rechtspersoonlijkheid die onderscheiden is van de Staat.

Derhalve dienen alleen de twee voormelde grondwetsartikelen te worden vermeld in een nieuw eerste lid van de aanhef.

2. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op advies 60.177/4 van de Raad van State, gegeven op 24 oktober 2016, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[1]

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Teneinde ook in het ontworpen besluit aan te geven dat de dienst "Sociale activiteiten" geen gedecentraliseerde dienst is, maar een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie die onder het gezag van de minister van Buitenlandse Zaken staat, moet in artikel 1, § 1 (lees: eerste lid),[2] de eerste zin als volgt worden gesteld:

"Er wordt een beheerscomité opgericht met als taak de aansturing en de follow-up van de werking van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie 'Sociale

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 36.

[2] Zie slotopmerking 1.

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

activiteiten', die onder het gezag staat van de minister onder wie hij ressorteert, hierna 'de Dienst' genoemd."

2. Om in hetzelfde artikel 1, § 1 (lees: eerste lid), duidelijker aan te geven wie de leden van het beheerscomité zijn en aldus te vermijden dat de in artikel 1, § 3 (lees: derde lid), opgesomde personen verkeerdelijk beschouwd worden als leden, moet de inleidende zin "Het beheerscomité is als volgt samengesteld:" vervangen worden door de inleidende zin "De stemgerechtigde leden van het beheerscomité zijn:"[3]

Artikel 3

Uit de laatste zin van paragraaf 3 (lees: derde lid), kan worden afgeleid dat de regel inzake het aanwezigheidsquorum die vastgesteld is in dezelfde paragraaf, niet meer geldt wanneer het gaat om dringende zaken die via een "schriftelijke (…) procedure" afgehandeld worden.

Op de vraag wie bepaalt wat "dringende zaken" zijn en hoe dat gebeurt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Considérer l'urgence est une question de bon sens. L'urgence nécessite d'agir vite, ainsi le non traitement de la demande pourrait entrainer un préjudice au département s'il fallait attendre un prochain comité de gestion. L'urgence est considérée par un membre du comité de gestion qui introduit la demande, s'il s'agit d'un dossier qui ne peut être considéré comme urgent, tout membre du comité de gestion peut réagir via la procédure écrite en précisant que cette demande pourra faire l'objet d'un point au prochain comité de gestion puisqu'il ne répond pas à un critère d'urgence.
>
> Il appartiendra au chef de service de déterminer si la demande est urgente.
>
> De schriftelijke beslissingsprocedure kan enkel worden ingeroepen in uitzonderlijke gevallen van dringende noodzaak. Onder 'dringende zaken' wordt verstaan: alle gevallen waarbij het beheerscomité niet in staat is fysiek samen te komen en het niet nemen van een beslissing binnen een bepaalde termijn tot onherroepelijke en substantiële schade leidt of het missen van belangrijke opportuniteiten. Het diensthoofd van de ADBA beslist over het al dan niet inroepen van de schriftelijke besluitvormingsprocedure."

De afdeling Wetgeving ziet niet in waarom van de regels inzake quorum en meerderheid afgeweken moet worden wanneer de schriftelijke procedure aangewend wordt.

Bijgevolg dienen de woorden ", ongeacht het aantal leden dat een stem heeft uitgebracht" te worden geschrapt.

[3] In het licht van de in artikel 3, § 3, van het ontwerp bedoelde regel inzake het quorum is het van belang nauwkeurig te bepalen wie lid is van het comité. De gemachtigde van de minister heeft met betrekking tot de leden van het beheerscomité het volgende te kennen gegeven: "Enkel de personen vermeld in art. 1 § 1, 1° à 6° hebben stemrecht binnen het beheerscomité. De personen vermeld in art. 1 § 3 wonen het beheerscomité met raadgevende stem bij en hebben dus inderdaad geen invloed op het aanwezigheidsquorum."

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

Het spreekt overigens voor zich dat in de beslissing die ingevolge de schriftelijke procedure genomen wordt, duidelijk aangegeven moet worden om welke dringende redenen het gebruik van die procedure gerechtvaardigd was.

Artikel 4

1. Volgens de bepaling onder 1° is het beheerscomité belast met "de aanwijzing van het hoofd van de Dienst". Op grond van het onpartijdigheidsbeginsel spreekt het vanzelf dat het diensthoofd van de dienst "Sociale activiteiten", dat krachtens artikel 1, § 1 (lees: eerste lid), 6°, van het ontwerp lid is van het beheerscomité, niet mag deelnemen aan de besluitvorming over de aanwijzing van het diensthoofd dat hem/haar moet opvolgen, of op zijn minst wanneer hij/zij zich bij het hernieuwen van het mandaat kandidaat stelt om zichzelf op te volgen.

Die bepaling doet overigens de vraag rijzen omtrent het statuut van het hoofd van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie "Sociale activiteiten" van de FOD Buitenlandse Zaken. In antwoord op die vraag heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

> "Arrêté Ministériel (lié à la fonction de la personne). Il s'agit d'un mandat non rémunéré renouvelable. Ce mandat doit être octroyé à un employé du SPF (normalement le chef du service bien-être). Ceci pourrait éventuellement être ajouté au texte de l'arrêté."

Uit dat antwoord blijkt dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is dat het hoofd van de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie door de minister aangesteld wordt.

De tekst moet in die zin geredigeerd worden.

2. In de bepaling onder 2° is het woord "gerelateerde" overbodig. Het moet weggelaten worden.

3. In de bepaling onder 4° moet, gelet op artikel 81 van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat', "het opmaken" in plaats van "de goedkeuring" geschreven worden. Het vervolg van de bepaling onder 4° behoort dienovereenkomstig te worden aangepast wat de Franse tekst betreft.

4. In de bepaling onder 11° is er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst: het woord "adaptations" en het woord "bijsturingen" lijken niet hetzelfde idee weer te geven.

De steller moet de ontworpen bepaling herzien.

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡

Artikel 5

Artikel 5 bepaalt dat het besluit in werking treedt "de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt."

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister toegegeven dat er voor die inwerkingtreding geen enkele specifieke verantwoording bestaat.

Artikel 5 moet worden weggelaten.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. Een artikel behoort niet in paragrafen te worden ingedeeld als elke paragraaf maar één lid bevat.[4]

2. In artikel 4, 7°, moet de ISO-code "EUR" worden vervangen door het voluit geschreven woord "euro".[5]

3. Een ontwerp dat, met inbegrip van de bepalingen die de inwerkingtreding en de uitvoering ervan vastleggen, slechts zes artikelen bevat, behoort niet te worden onderverdeeld in vier hoofdstukken. Die onderverdelingen moeten dus vervallen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[4] Zie bijvoorbeeld de artikelen 1, 2 en 3. *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 57.3.

[5] *Ibid.*, aanbeveling 6.4.

‡LW-AHLQMFEEA-GABHHVT‡