



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.178/4
du 24 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la gestion financière 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 60.178/4
van 24 oktober 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
financiële beheer 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'

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 'relatif à la gestion financière 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 'betreffende het financiële beheer 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.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 1^{er} nouveau.

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit ¹ :

« Vu l'avis 60.178/4 du Conseil d'État, donné le 24 octobre 2016, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

À l'article 1^{er}, 3^o, il est question de « recettes pour ordre ». À l'article 5, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) ², 3^o, il est également question de « recettes pour ordre » et le paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 3^o, du même article mentionne « les dépenses pour ordre ».

Cette notion est inconnue de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. En droit budgétaire et comptable, il n'existe plus de « budget pour ordre » ³.

Par ailleurs, le rapport au Roi est en défaut d'expliquer le cadre juridique et financier dans lequel seraient effectuées de telles « recettes pour ordre » ou « dépenses pour

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.

³ Certaines lois contenant le budget général des dépenses contiennent certes des cavaliers budgétaires relatifs à des recettes ou des comptes « pour ordre » mais de tels cavaliers budgétaires règlent des situations particulières, ne valent que pour un exercice budgétaire et ne procurent aucun fondement réglementaire pour établir un régime juridique et comptable d'opérations pour ordre.

ordre », la destination particulière de ces moyens financiers perçus « pour ordre » par ce service administratif à comptabilité autonome ainsi que le régime particulier de gestion ou de contrôle qui s'appliquerait à ces « recettes pour ordre » ou « dépenses pour ordre ».

Par conséquent, il y a lieu d'omettre les articles 1^{er}, 3^o, et 5, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), 3^o et § 2 (lire : alinéa 2), 3^o.

Article 2

La première phrase de l'article 2 du projet est inutile dès lors que l'article 3 de la loi du 22 mai 2003 prévoit déjà dans son alinéa 1^{er} que « Les dispositions du Titre II [soit les dispositions applicables à tous les services] de la présente loi sont applicables à tous les services visés à l'article 2 [dont les services administratifs à comptabilité autonome] » et à l'alinéa 2 que « Les dispositions particulières applicables à chaque catégorie de services visés à l'article 2 sont reprises dans les différents chapitres du Titre III », le chapitre II du titre III étant consacré aux services administratifs à comptabilité autonome.

La première phrase sera donc omise.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas la portée réglementaire de la deuxième phrase de l'article 2. En outre, cette phrase apparaît inexacte dès lors que le projet contient des dispositions qui ne constituent pas des modalités d'exécution spécifiques de la loi du 22 mai 2003.

L'article 2 sera omis.

Article 3

Compte tenu de l'article 1^{er}, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), du 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', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 60.177/4, la disposition est inutile et sera omise.

Article 4

À l'article 4, il est fait référence à la « classification économique (SEC) ».

En vertu de l'article 19, alinéa 4, de la loi du 22 mai 2003, « Sans préjudice d'autres classifications budgétaires, les estimations des recettes et des dépenses sont ventilées conformément à la classification économique ». Cette disposition figure dans le chapitre III du titre II de la loi et est applicable aux administrations dotées d'une autonomie de gestion mais sans personnalité juridique, dénommées « services administratifs à comptabilité autonome » en vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la même loi, reproduit ci-dessus.

À défaut d'établir une « autre » classification budgétaire, la précision du « SEC » est inutile. Dans la mesure où l'auteur entendrait renvoyer au SEC, cela serait également inutile puisque le SEC 2010 ou SEC est établi par le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne'.

Cette mention inutile sera donc omise.

Article 5

Le paragraphe 7 (lire : alinéa 7) ne fait que paraphraser l'article 78, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003. Il doit dès lors être omis.

Articles 7 et 12

Les articles 7 et 12, § 3 (lire : alinéa 3), sont redondants. Il y a lieu de les fusionner.

Article 8

Le prescrit de l'article 8, § 3 (lire : alinéa 3), apparaît contradictoire avec les articles 81 et 82 de la loi du 22 mai 2003. L'article 81 dispose en effet que

« Le compte général des services administratifs à comptabilité autonome est (...) approuvé par le ministre dont le service relève, qui l'envoie au Ministre du Budget, au plus tard le 1er mars de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte ».

L'article 82 prévoit que

« Les comptes généraux des services administratifs à comptabilité autonome sont envoyés par le Ministre du Budget à la Cour des comptes avant le 31 mars de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent ».

L'article 8, § 3 (lire : alinéa 3), sera omis.

Article 14

1. La dernière phrase de l'article 14, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), est similaire à celle formulée à l'article 1^{er}, § 3 (lire : alinéa 3), du projet d'arrêté royal sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 60.177/4. Dès lors que la règle posée est mieux insérée dans ce dernier projet, la dernière phrase de l'article 14, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), du projet examiné sera omise.

2. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), la première phrase sera omise dans la version française.

3. Au même paragraphe 2 (lire : alinéa 2), les mots « auprès du ministre dont relève le Service » seront insérés entre les mots « son recours » et les mots « contre l'exécution de toute décision ».

En outre, les mots « du comité de gestion » seront insérés entre les mots « à partir du jour de la réunion » et les mots « au cours de laquelle la décision a été prise ».

La section de législation se demande si le délai est un délai de quatre jours « francs » ou si c'est un délai de quatre jours « ouvrables ». Les deux notions ne correspondent pas. Le rapport au Roi explicitera le choix de l'auteur du projet.

Article 15

La suppression du visa préalable de la Cour des comptes découle déjà de la loi du 22 mai 2003. En outre, la possibilité, pour la Cour des comptes, de se faire fournir toute information relative aux recettes et aux dépenses, ainsi qu'aux avoirs et aux dettes, peut être déduite de l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des Comptes'.

Par conséquent, l'article 15 du projet doit être omis.

Article 16

L'article 16 du projet 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 16 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.

2. À l'article 12, § 2 (lire : alinéa 2), il y a lieu de remplacer le symbole « € » par le mot « euros » en toutes lettres ⁵.

⁴ Voir par exemple les articles 5, 8, 10, 12 et 14. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 6.4.

3. Compte tenu du nombre d'articles à omettre, il n'y a pas lieu de diviser en six chapitres un projet qui ne contient que seize articles, son entrée en vigueur et son exécutoire compris. Ces divisions, qui n'augmentent pas la compréhension du projet, seront donc omises.

4. Le projet contient certaines erreurs grammaticales et typographiques. L'auteur du projet veillera à les corriger ⁶.

*

⁶ Voir par exemple à l'article 5, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), la subdivision énoncée « 1°, 2, 3 » en français. Voir encore à l'article 8, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), du projet, où il y a lieu d'écrire « établi » au lieu d'« établit ».

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.

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:¹

“Gelet op advies 60.178/4 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;”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In artikel 1, 3°, is er sprake van “ontvangsten voor orde”. In artikel 5, § 1 (lees: eerste lid),² 3°, is er eveneens sprake van “ontvangsten voor orde” en in paragraaf 2 (lees: tweede lid), 3°, van hetzelfde artikel wordt melding gemaakt van “de uitgaven voor orde”.

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.

Dat begrip komt niet voor in de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’. In het begrotings- en het boekhoudrecht wordt het begrip “begroting voor orde” niet meer gehanteerd.³

Voorts wordt in het verslag aan de Koning niet toegelicht binnen welk juridisch en financieel kader dergelijke “ontvangsten voor orde” of “uitgaven voor orde” zouden worden verricht, wat de bijzondere bestemming is van die financiële middelen welke die administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie “voor orde” heeft ontvangen en welke bijzondere regeling zou gelden inzake het beheer van of het toezicht op die “inkomsten voor orde” of die “uitgaven voor orde”.

Bijgevolg moeten de artikelen 1, 3°, en 5, § 1 (lees: eerste lid), 3°, en § 2 (lees: tweede lid), 3°, vervallen.

Artikel 2

De eerste zin van artikel 2 van het ontwerp is overbodig, omdat in het eerste lid van artikel 3 van de wet van 22 mei 2003 reeds wordt bepaald dat “[d]e bepalingen van Titel II van deze wet [dit wil zeggen de bepalingen die voor alle diensten gelden] (...) van toepassing [zijn] op alle in artikel 2 bedoelde diensten [waaronder de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie] en in het tweede lid dat “[d]e bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op elk van de in artikel 2 bedoelde categorieën van diensten zijn opgenomen in de verschillende hoofdstukken van Titel III”, terwijl hoofdstuk II van titel III gewijd is aan de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie.

De eerste zin moet dus worden weggelaten.

Voorts ziet de afdeling Wetgeving niet in wat de verordenende kracht is van de tweede zin van artikel 2. Bovendien blijkt die zin onjuist te zijn, aangezien het ontwerp bepalingen bevat die geen specifieke uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 22 mei 2003 zijn.

Artikel 2 moet worden weggelaten.

³ Bepaalde wetten houdende de algemene uitgavenbegroting bevatten weliswaar begrotingsbijbepalingen betreffende ontvangsten of rekeningen “voor orde”, maar dergelijke begrotingsbijbepalingen regelen bijzondere situaties, gelden slechts voor één begrotingsjaar en verlenen geen enkele reglementaire grondslag om een juridische en boekhoudkundige regeling inzake verrichtingen voor orde uit te werken.

Artikel 3

Gelet op artikel 1, § 1 (lees: eerste lid), van het 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’, waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 60.177/4 heeft verstrekt, is deze bepaling zinloos en dient ze te worden geschrapt.

Artikel 4

In artikel 4 wordt verwezen naar de “economische classificatie (ESR)”.

Artikel 19, vierde lid, van de wet van 22 mei 2003 luidt als volgt: “Onverminderd de toepassing van andere begrotingsindelingen, worden de ramingen van de ontvangsten en van de uitgaven opgesplitst volgens de economische classificatie.” Die bepaling maakt deel uit van hoofdstuk III van titel II van de wet en is krachtens het hierboven aangehaalde artikel 3, eerste lid, van dezelfde wet van toepassing op de administraties met beheersautonomie maar zonder rechtspersoonlijkheid, die “administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie” worden genoemd.

Doordat geen “andere” begrotingsclassificatie wordt opgesteld, is de verwijzing naar het “ESR” zinloos. Voor zover de steller zou willen verwijzen naar het ESR, zou dat eveneens zinloos zijn, aangezien het ESR 2010 of het ESR is vastgesteld bij verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie’.

Die overbodige vermelding behoort dan ook te vervallen.

Artikel 5

Paragraaf 7 (lees: zevende lid) is niets meer dan een parafrase van artikel 78, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003. Dat lid dient bijgevolg te vervallen.

Artikelen 7 en 12

De artikelen 7 en 12, § 3 (lees: derde lid), overlappen elkaar. Ze moeten worden samengebracht tot één artikel.

Artikel 8

Hetgeen in artikel 8, § 3 (lees: derde lid), wordt bepaald, blijkt in strijd te zijn met de artikelen 81 en 82 van de wet van 22 mei 2003. In artikel 81 wordt immers het volgende bepaald:

“De algemene rekening van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie wordt (...) goedgekeurd door de minister van wie de dienst afhangt, die ze uiterlijk op 1 maart van het jaar dat volgt op het jaar waarop ze betrekking heeft, verzendt aan de Minister van Begroting.”

Artikel 82 luidt als volgt:

“De algemene rekeningen van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie worden door de Minister van Begroting aan het Rekenhof toegezonden vóór 31 maart van het jaar na dat waarop ze betrekking hebben.”

Artikel 8, § 3 (lees: derde lid), dient te vervallen.

Artikel 14

4. De laatste zin van artikel 14, § 1 (lees: eerste lid), stemt overeen met de zin welke vervat is in artikel 1, § 3 (lees: derde lid), van het ontwerp van koninklijk besluit waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 60.177/4 heeft verstrekt. Aangezien de gestelde regel meer op zijn plaats is in het laatstgenoemde ontwerp, dient de laatste zin van artikel 14, § 1 (lees: eerste lid), van het voorliggende ontwerp te vervallen.

5. In de Franse tekst dient de eerste zin van paragraaf 2 (lees: het tweede lid) te worden geschrapt.

6. In dezelfde paragraaf 2 (lees: In hetzelfde tweede lid) moeten de woorden “bij de minister onder wie de Dienst ressorteert” worden ingevoegd tussen de woorden “vier werkdagen” en de woorden “beroep instellen”.

Bovendien moeten de woorden “van het beheerscomité” worden ingevoegd tussen de woorden “op de dag van de vergadering” en de woorden “waarop de beslissing werd genomen”.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het om een termijn van vier “vrije” dagen gaat of om een termijn van vier “werkdagen”. Beide begrippen vallen niet samen. In het verslag aan de Koning moet duidelijk worden aangegeven waarvoor de steller van het ontwerp opteert.

Artikel 15

Uit de wet van 22 mei 2003 volgt reeds dat het voorafgaand visum van het Rekenhof niet meer vereist is. Bovendien kan uit artikel 5*bis* van de wet van 29 oktober 1846 ‘op de inrichting van het Rekenhof’ worden afgeleid dat het Rekenhof zich alle inlichtingen betreffende de ontvangsten en de uitgaven alsook betreffende de activa en de passiva kan laten verstrekken.

Artikel 15 van het ontwerp dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 16

Artikel 16 van het ontwerp bepaalt dat dit 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 16 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 12, § 2 (lees: tweede lid), moet de ISO-code “EUR” worden vervangen door het voluit geschreven woord “euro”.⁵
3. Gelet op het aantal artikelen dat moet vervallen, behoort een ontwerp zoals dit dat, met inbegrip van de bepalingen die de inwerkingtreding en de uitvoering ervan vastleggen, slechts zestien artikelen bevat, niet te worden onderverdeeld in zes hoofdstukken. Aangezien die onderverdelingen niet bijdragen tot een goed begrip van het ontwerp, dienen zij dan ook te vervallen.

⁴ Zie bijvoorbeeld de artikelen 5, 8, 10, 12 en 14. *Beginnelsen 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.

4. Het ontwerp bevat een aantal grammaticale en typografische fouten. De steller van het ontwerp moet erop toezien dat ze worden verbeterd.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ Zie bijvoorbeeld de onderverdeling “1°, 2, 3” in artikel 5, § 1 (lees: eerste lid), van de Franse tekst. Zie ook nog artikel 8, § 1 (lees: eerste lid), van de Franse tekst van het ontwerp, waar “établi” behoort te worden geschreven in plaats van “établit”.