



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.095/2
du 13 mars 2023

advies 73.095/2
van 13 maart 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
14 janvier 1994 portant statut
de l'administrateur général et
de l'administrateur général
adjoint de la Sûreté de l'État
et l'arrêté royal du
5 décembre 2006 relatif à
l'administration générale et à
la cellule d'appui de la Sûreté
de l'État'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
14 januari 1994 houdende het
statuut van de
administrateur-generaal en de
adjunct-administrateur-generaal
van de Veiligheid van de Staat
en het koninklijk besluit van
5 december 2006 betreffende
het algemeen bestuur en de
ondersteuningscel van de
Veiligheid van de Staat'

Le 13 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 1994 portant statut de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'État et l'arrêté royal du 5 décembre 2006 relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la Sûreté de l'État'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 mars 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2023.

*

Op 13 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 houdende het statuut van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat en het koninklijk besluit van 5 december 2006 betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de Veiligheid van de Staat'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 13 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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. Dès lors qu'il vise un arrêté qui n'est pas modifié par le projet, l'alinéa 3 sera omis.
2. Les alinéas 8 et 9 seront complétés par le numéro et la date des protocoles de négociation qui y sont visés.
3. L'auteur du projet étant dispensé de l'accomplissement de l'analyse d'impact, l'alinéa 11 visant cette dispense doit faire l'objet d'un considérant plutôt que d'un visa.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Comme l'indique son intitulé, le projet à l'examen est exclusivement un texte modificatif.

Lors de la rédaction de règles indissociables des dispositions modificatives, à l'instar des règles contenant la définition de termes utilisés dans les dispositions modificatives, il y a lieu de présenter ces règles sous forme de dispositions modificatives et non de dispositions autonomes ¹.

L'article 1^{er} sera dès lors omis et la notion de « titulaire d'une fonction de mandataire » sera définie dans les arrêtés royaux modifiés par les articles 2 et 3 du projet.

Les articles subséquents seront renumérotés en conséquence.

2. L'auteur du projet doit, en outre, être en mesure de justifier la raison pour laquelle les mandataires des services extérieurs de la Sûreté de l'État, énumérés à l'article 102 de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 'portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État', ne sont pas inclus dans la définition du « titulaire d'une fonction de mandataire ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 106.3.

Article 2

1. Pour harmoniser les deux versions linguistiques de l'article 6/1, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu, dans la version française, de remplacer les mots « excédant au moins six mois » par les mots « d'au moins six mois ».

2. Interrogée sur la portée de la notion de « fonction de management ou d'encadrement », figurant à l'article 6/1, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 14 janvier 1994 'portant statut de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'État', la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Dans l'intention des auteurs du projet, l'on vise ici les fonctions de management ou d'encadrement exercées en tant qu'agent de l'État et réglées par des dispositions comme l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux. Er wordt daarbij in de eerste plaats gedacht aan de mandaatfuncties of leden van het directiecomité van de FOD Justitie ».

L'article 6/1, alinéa 4, en projet sera revu afin d'identifier plus précisément les fonctions visées.

La même observation vaut pour l'article 4septies, § 1^{er}, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 'relatif à l'administration générale et à la cellule d'appui de la Sûreté de l'État'.

3. Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'habilitation de sécurité dont il est question à l'article 6/1, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 14 janvier 1994 est celle prévue par la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'.

L'alinéa 4 en projet sera en conséquence complété par les mots « au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ».

La même observation vaut pour l'article 4septies, § 1^{er}, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 (article 3 du projet).

4. Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, dans le texte français de l'article 6/3, alinéa 3, en projet de l'arrêté royal du 14 janvier 1994, le mot « malade » sera remplacé par le mot « absent ».

La même observation vaut pour l'article 4septies, § 3, alinéa 3, en projet de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 (article 3 du projet).

5. À l'article 6/3, alinéa 4, *in fine*, en projet, il y a lieu d'omettre la mention du ministre de l'Intérieur. Il résulte en effet de l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité' que les arrêtés royaux « relatif[s] à la nomination et à l'affectation des fonctionnaires généraux de la Sûreté de l'État » sont pris sous la responsabilité du ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur n'intervenant que par la voie d'un avis conforme. Il n'y a par ailleurs pas de nécessité de confirmer dans le projet cette exigence de l'avis conforme dès lors qu'elle résulte du prescrit de l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 30 novembre 1998 précité.

La même observation vaut pour l'article 4septies, § 3, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 (article 3 du projet).

Article 3

1. De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article 4septies, § 1^{er}, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 5 décembre 2006, les mots « à l'alinéa 1^{er} et 2 » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1^{er} ».

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il n'est pas admissible, au titre des principes relatifs à la responsabilité politique des ministres et donc à l'autorité hiérarchique qu'ils exercent sur leur administration, que le ministre de la Justice ne puisse remplacer le directeur, en cas d'absence de celui-ci, que « sur proposition de l'administrateur-général ». En effet, pareil mécanisme empêche le ministre d'agir d'office en l'absence de proposition, voire de s'écarter de pareille proposition.

Il est loisible à l'auteur du projet de remplacer cette formalité de la proposition par celle d'un avis de l'administrateur général, lequel peut toujours être formulé d'initiative, tout en précisant que le ministre peut agir sans avoir nécessairement reçu l'avis en question.

La même observation vaut pour l'article 4septies, § 3, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 (article 3 du projet).

Article 4

En vertu de l'article 4, l'arrêté royal entrera 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 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.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a donné les explications suivantes :

« La situation qui justifie cette dérogation est exposée dans le préambule de l'arrêté. Étant donné que la Sûreté de l'État est un service essentiel pour la protection des intérêts de la Belgique et de la Sécurité nationale, le Gouvernement souhaite que l'arrêté entre en vigueur immédiatement.

La Sûreté de l'État comprend actuellement deux mandataires absents ou démissionnaires pour raison de santé et il n'est pas souhaitable de connaître un retard dans la procédure. La disposition concerne en outre principalement l'organisation interne de la Sûreté de l'État et la continuité du service public ».

Telle qu'elle est ainsi justifiée, la dérogation aux règles usuelles d'entrée en vigueur peut être admise.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Dans la phrase liminaire de l'article 3, il sera précisé dans quelle subdivision de l'arrêté royal du 5 décembre 2006 l'article 4^{septies} en projet est inséré.
2. L'auteur du texte doit revoir l'orthographe et la syntaxe de la version française du texte, qui contient plusieurs erreurs.

Tel est le cas par exemple dans la phrase introductive de l'article 6/1, alinéa 1^{er}, et dans l'article 6/1, alinéa 3, en projet de l'arrêté royal du 14 janvier 1994, ainsi que dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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. Aangezien in het derde lid verwezen wordt naar een besluit dat niet bij het ontwerp gewijzigd wordt, moet dat derde lid weggelaten worden.
2. Het achtste en het negende lid moeten aangevuld worden met het nummer en de datum van de daarin vermelde protocollen van onderhandeling.
3. Aangezien de steller van het ontwerp vrijgesteld is van het uitvoeren van een impactanalyse, moet het elfde lid, waarin van die vrijstelling melding gemaakt wordt, een overweging vormen in plaats van een aanhefverwijzing.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Zoals in het opschrift ervan aangegeven wordt, is voorliggend ontwerp louter een wijzigingstekst.

Wanneer regels opgesteld worden die onlosmakelijk verbonden zijn met wijzigingsbepalingen, dienen die regels, naar het voorbeeld van de regels waarin een definitie gegeven wordt van begrippen die in wijzigingsbepalingen gebruikt worden, voorgesteld te worden als wijzigingsbepalingen en niet als op zichzelf staande bepalingen.¹

Artikel 1 moet dan ook weggelaten worden en van het begrip “mandaathouder” moet een definitie gegeven worden in de koninklijke besluiten die bij de artikelen 2 en 3 van het ontwerp gewijzigd worden.

De daaropvolgende artikelen moeten dienovereenkomstig vernummerd worden.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 106.3.

2. Voorts moet de steller van het ontwerp kunnen verantwoorden waarom de mandaathouders van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat vermeld in artikel 102 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’, niet onder de definitie van “mandaathouder” vallen.

Artikel 2

1. Om beide taalversies van het ontworpen artikel 6/1, eerste lid, op elkaar af te stemmen, dienen in de Franse tekst de woorden “excédant au moins six mois” vervangen te worden door de woorden “d’au moins six mois”.

2. Op de vraag wat de draagwijdte is van het begrip “management- of staffunctie” in het ontworpen artikel 6/1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 ‘houdende het statuut van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat’, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Dans l’intention des auteurs du projet, l’on vise ici les fonctions de management ou d’encadrement exercées en tant qu’agent de l’État et réglées par des dispositions comme l’arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l’exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux. Er wordt daarbij in de eerste plaats gedacht aan de mandaatfuncties of leden van het directiecomité van de FOD Justitie.”

Het ontworpen artikel 6/1, vierde lid, moet aldus herzien worden dat nauwkeuriger aangegeven wordt welke functies bedoeld worden.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4septies, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2006 ‘betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de Veiligheid van de Staat’.

3. Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, is de veiligheidsmachtiging waarvan in het ontworpen artikel 6/1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 sprake is, die waarin de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ voorziet.

Het ontworpen vierde lid moet bijgevolg aangevuld worden met de woorden “in de zin van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4septies, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2006 (artikel 3 van het ontwerp).

4. Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, moet in de Franse tekst van het ontworpen artikel 6/3, derde lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 het woord “malade” vervangen worden door het woord “absent”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4septies, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2006 (artikel 3 van het ontwerp).

5. In het ontworpen artikel 6/3, vierde lid, *in fine*, dient de vermelding van de minister van Binnenlandse Zaken weggelaten te worden. Uit artikel 6, § 3, eerste lid, 2°, van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ volgt immers dat de koninklijke besluiten “betreffende de benoeming en de aanwijzing van de ambtenaren-generaal van de Veiligheid van de Staat” onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie uitgevaardigd worden en dat de minister van Binnenlandse Zaken daarbij slechts betrokken is voor zover zijn eensluidend advies vereist is. Daarenboven is het niet nodig dat vereiste van een eensluidend advies in het ontwerp te bevestigen, aangezien dat volgt uit het bepaalde in het voornoemde artikel 6, § 3, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 30 november 1998.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4septies, § 3, vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2006 (artikel 3 van het ontwerp).

Artikel 3

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 4septies, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2006 de woorden “in het eerste en tweede lid” vervangen moeten worden door de woorden “in het eerste lid”.

2. In paragraaf 1, derde lid, kan, volgens de beginselen betreffende de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en dus betreffende het hiërarchisch gezag dat ze over hun administratie uitoefenen, niet aanvaard worden dat de minister van Justitie, in geval van afwezigheid van de directeur, laatstgenoemde enkel “op voordracht van de administrateur-generaal” kan vervangen. Een dergelijke regeling leidt er immers toe dat de minister bij ontstentenis van een voordracht niet ambtshalve kan optreden of zelfs niet van een dergelijke voordracht kan afwijken.

Het staat de steller van het ontwerp vrij dat vormvoorschrift van de voordracht te vervangen door dat van een advies van de administrateur-generaal, een advies dat steeds uit eigen beweging gegeven kan worden, en eraan toe te voegen dat de minister kan optreden zonder dat hij noodzakelijkerwijs het advies in kwestie ontvangen heeft.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4septies, § 3, vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 2006 (artikel 3 van het ontwerp).

Artikel 4

Volgens artikel 4 zal het koninklijk besluit in werking treden op de dag van zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

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

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“La situation qui justifie cette dérogation est exposée dans le préambule de l’arrêté. Étant donné que la Sûreté de l’État est un service essentiel pour la protection des intérêts de la Belgique et de la Sécurité nationale, le Gouvernement souhaite que l’arrêté entre en vigueur immédiatement.

La Sûreté de l’État comprend actuellement deux mandataires absents ou démissionnaires pour raison de santé et il n’est pas souhaitable de connaître un retard dans la procédure. La disposition concerne en outre principalement l’organisation interne de la Sûreté de l’État et la continuité du service public.”

Zoals die afwijking van de gangbare regels van inwerkingtreding op deze wijze verantwoord wordt, kan ze aanvaard worden.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. In de inleidende zin van artikel 3 moet gepreciseerd worden in welk onderdeel van het koninklijk besluit van 5 december 2006 het ontworpen artikel 4^{septies} ingevoegd wordt.
2. De spelling en de zinsbouw van de Franse versie van de tekst, die verscheidene fouten bevat, moeten door de steller van de tekst herzien worden.

Dat is bijvoorbeeld het geval in de inleidende zin van het ontworpen artikel 6/1, eerste lid, en in het ontworpen artikel 6/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 alsook in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT