



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.053/16
van 7 oktober 2024

avis 77.053/16
du 7 octobre 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
samenstelling en de werking
van het wetenschappelijk
Comité van de Sociale
Inlichtingen- en
Opsporingsdienst'

un projet d'arrêté royal
'déterminant la composition et
le fonctionnement du Comité
scientifique du Service
d'Information et de Recherche
Sociale'

Op 9 september 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de samenstelling en de werking van het wetenschappelijk Comité van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 1 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 oktober 2024.

*

Le 9 septembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘déterminant la composition et le fonctionnement du Comité scientifique du Service d'Information et de Recherche Sociale’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 1^{er} octobre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 octobre 2024.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt tot bepaling van de samenstelling en de werking van het wetenschappelijk Comité van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna: wetenschappelijk Comité). De samenstelling van het wetenschappelijk Comité wordt geregeld in hoofdstuk 1 terwijl de werking ervan wordt geregeld in hoofdstuk 2.

RECHTSGROND

4. Artikel 15/5, vierde en vijfde lid, van het sociaal Strafwetboek biedt rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1 en 2

5. Naar luid van artikel 15, zesde lid, van het Sociaal Strafwetboek en artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, benoemt de Koning de leden van het wetenschappelijk Comité.

Vanuit een oogpunt van correct en consequent taalgebruik moet het woord “aangewezen” in de artikelen 1, tweede lid, en 2 van het ontwerp worden vervangen door “benoemd”.

Artikelen 3 en 6

6. De gemachtigde bevestigde dat de wijze waarop een voorzitter en een ondervoorzitter van het wetenschappelijk Comité overeenkomstig het ontworpen artikel 3, eerste lid, worden verkozen, in het huishoudelijk reglement wordt geregeld.

Op de vraag naar de aard van de “aanvullende regels of regelingen betreffende het voorzitterschap en het ondervoorzitterschap” die overeenkomstig het ontworpen artikel 3, vierde lid, in het huishoudelijk reglement kunnen worden voorzien, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat hoofdzakelijk over de taken van de voorzitter en ondervoorzitter, bv. dat de voorzitter de leden bijeenroept, de vergaderingen opent en sluit, de besprekingen leidt, de notulen en adviezen doet goedkeuren etc.”

Hiervan wordt akte genomen.

7. Het secretariaat van het wetenschappelijk Comité, dat overeenkomstig het ontworpen artikel 4 wordt verzekerd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna: SIOD), stelt naar luid van het eerste lid van het ontworpen artikel 6 het huishoudelijk reglement op dat, evenals latere wijzigingen ervan, ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de directeur van de SIOD.

In dat verband wordt eraan herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een administratie of ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering in principe ontoelaatbaar is, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden gebillijkt.

In een huishoudelijk reglement kunnen bijgevolg in beginsel enkel praktische bepalingen betreffende de werkwijze van het betrokken orgaan worden opgenomen, maar geen verregaande bepalingen zoals inzake onverenigbaarheden of essentiële regels inzake de besluitvorming of de werking van het betrokken orgaan of betreffende rechten of verplichtingen van derden.¹

De gedelegeerde bevoegdheid om een huishoudelijk reglement op te stellen en goed te keuren kan dus enkel betrekking hebben op de interne organisatie van het Comité.²

¹ Zie adv.RvS 74.123/1 van 4 oktober 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 november 2023 ‘houdende de omzetting, reorganisatie en naamswijziging van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven in het Brussels Agentschap voor het Ondernemerschap’, opmerking 13.

² Zie adv.RvS 76.570/2 van 4 juli 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 juli 2024 ‘betreffende de federale politieraad’; adv.RvS 52.675/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 januari 2014 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme’, opmerking 18.

Artikel 9

8. Artikel 9 van het ontwerp voorziet in een vergoedingsregeling voor de leden van het wetenschappelijk Comité. Artikel 9, eerste lid, bepaalt dat de leden slechts een vergoeding kunnen ontvangen op voorwaarde dat zij geen deel uitmaken van een overheidsadministratie, van een instelling van openbaar nut of van de rechterlijke orde. Artikel 9, eerste lid, 2°, bepaalt dat de leden een reisvergoeding kunnen ontvangen indien zij deelnemen aan een vergadering die buiten hun administratieve standplaats wordt gehouden. Vermits de leden uitsluitend een vergoeding kunnen ontvangen indien zij geen deel uitmaken van een administratie, is het onduidelijk hoe zij alsnog een “administratieve standplaats” kunnen hebben. Gevraagd om dit te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La disposition en projet actuel est contradictoire.

Cette disposition a été reprise de l'arrêté royal à l'article 13, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 juin 2011 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif du droit pénal social et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 96, 97 et 98 du Code pénal social.

Le 2° du projet d'article 9, alinéa 2, a pour but de rembourser les frais de parcours des personnes qui n'appartiennent pas à une administration publique, à un organisme d'intérêt public ou à l'Ordre judiciaire et qui doivent se déplacer pour assister à une réunion du Comité scientifique...

Si on remplace les mots ‘en dehors de leur résidence administrative’ par par exemple ‘en dehors de leur lieu de travail habituel’ ou ‘en dehors de leur lieu de travail’, cela conviendrait ?”

Met de suggestie van de gemachtigde kan worden ingestemd.

9. Men vervange “presentatiegeld” in de Nederlandse tekst van het laatste lid van het ontworpen artikel 9 door “presentiegeld” zoals vermeld in het eerste lid, 1°, van hetzelfde artikel.

Artikel 10

10. De gemachtigde liet weten dat de adviesaanvrager het ontworpen artikel 10 als volgt wenst aan te vullen (tekst in het vet):

“De in artikel 9 vermelde bedragen, **de eventuele bedragen vermeld in het huishoudelijk reglement** en de werkingskosten van het secretariaat zijn ten laste van de begroting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.”

Als reden voor deze aanvulling voerde de gemachtigde het volgende aan:

“- Dans le cadre de la rédaction du règlement d'ordre intérieur du Comité scientifique, le SIRS m'informe que lors de contacts informels avec l'Inspecteur des Finances, ils ont examiné la possibilité que le comité scientifique exécute des recherches et que les chercheurs soient rémunérés pour les études effectuées.

L'Inspecteur des Finances n'est pas contre mais il a bien dit que d'autres chercheurs doivent également avoir la possibilité de faire des études pour le SIRS.

L'inspecteur des Finances a recommandé au SIRS d'insérer un article dans le règlement d'ordre intérieur du Comité scientifique qui parle d'un nombre d'études maximum par an avec un prix à la journée.

- Du coup, je pense qu'il manque quelque chose dans l'article 10 du projet d'arrêté royal et qu'il convient d'y ajouter les mots « de eventuele bedragen vermeld in het huishoudelijk reglement »/ les sommes éventuelles mentionnées dans le règlement d'ordre intérieur » pour que ce dernier soit complet et pour qu'il soit précisé dans l'arrêté royal que c'est le budget du SIRS qui supportera ces frais.”

In zoverre deze aanvulling in het ontworpen artikel 10 kan beschouwd worden als een regeling van de interne organisatie van het Comité³ en de (studie-)opdrachten waarvoor de in die aanvulling bedoelde bedragen zullen moeten worden uitgekeerd, buiten het toepassingsgebied van de regelgeving betreffende de overheidsopdrachten vallen, kan zij worden gebillijkt. In het andere geval moet het ontwerp worden aangevuld en moet deze aanvulling voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

*

³ Zie opmerking 7.

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal vise à déterminer la composition et le fonctionnement du Comité scientifique du Service d'Information et de Recherche Sociale (ci-après : le Comité scientifique). La composition du Comité scientifique est réglée au chapitre 1^{er} tandis que le fonctionnement de celui-ci fait l'objet du chapitre 2.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'article 15/5, alinéas 4 et 5, du Code pénal social procure un fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 1^{er} et 2

5. Aux termes de l'article 15, alinéa 6, du Code pénal social et de l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet, le Roi nomme les membres du Comité scientifique.

Du point de vue de la correction de la langue et d'un usage conséquent de la terminologie, il convient de remplacer le mot « désigné(s) » figurant dans les articles 1^{er}, alinéa 2, et 2 du projet par le mot « nommé(s) ».

Articles 3 et 6

6. Le délégué a confirmé que le mode d'élection d'un président et d'un vice-président du Comité scientifique conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, en projet, est réglé par le règlement d'ordre intérieur.

Interrogé à propos de la nature des « règles ou modalités supplémentaires concernant la présidence et la coprésidence » qui peuvent être prévues dans le règlement d'ordre intérieur conformément à l'article 3, alinéa 4, en projet, le délégué a fourni la réponse suivante :

« Het gaat hoofdzakelijk over de taken van de voorzitter en ondervoorzitter, bv. dat de voorzitter de leden bijeenroept, de vergaderingen opent en sluit, de besprekingen leidt, de notulen en adviezen doet goedkeuren etc. »

Il en est pris acte.

7. Le secrétariat du Comité scientifique qui, conformément à l'article 4 en projet, est assuré par le Service d'Information et de Recherche Sociale (ci-après : SIRS) établi, selon l'alinéa 1^{er} de l'article 6 en projet, le règlement d'ordre intérieur lequel, au même titre que ses modifications ultérieures, est soumis à l'approbation du directeur du SIRS.

À cet égard, il est rappelé que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une administration ou un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être justifiée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

Par conséquent, un règlement d'ordre intérieur ne peut en principe énoncer que des dispositions pratiques portant sur le mode de fonctionnement de l'organe concerné, et ne peut renfermer des dispositions importantes comme des règles portant sur des incompatibilités ou des règles essentielles relatives à la prise de décisions ou au fonctionnement de l'organe concerné, ou des règles portant sur des droits ou obligations de tiers ¹.

La compétence déléguée permettant d'établir et d'approuver un règlement d'ordre intérieur ne peut donc concerner que l'organisation interne du Comité ².

¹ Voir l'avis C.E. 74.123/1 du 4 octobre 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 novembre 2023 'portant transformation, réorganisation et changement de dénomination de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise en Agence bruxelloise pour l'Entrepreneuriat', observation 13.

² Voir l'avis C.E. 76.570/2 du 4 juillet 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 juillet 2024 'relatif au conseil fédéral de police'; l'avis C.E. 52.675/VR du 5 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 juin 2013 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations', observation 18.

Article 9

8. L'article 9 du projet prévoit un régime d'indemnité pour les membres du Comité scientifique. L'article 9, alinéa 1^{er}, dispose que les membres peuvent uniquement recevoir une indemnité s'ils n'appartiennent pas à une administration publique, à un organisme d'intérêt public ou à l'Ordre judiciaire. L'article 9, alinéa 1^{er}, 2^o, dispose que les membres peuvent recevoir une indemnité de déplacement s'ils assistent à une réunion tenue en dehors de leur résidence administrative. Dès lors que les membres ne peuvent recevoir une indemnité que s'ils n'appartiennent pas à une administration, on voit comment ils peuvent alors encore avoir une « résidence administrative ». Invité à préciser ce point, le délégué a répondu ce qui suit :

« La disposition en projet actuel est contradictoire.

Cette disposition a été reprise de l'arrêté royal à l'article 13, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 juin 2011 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif du droit pénal social et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 96, 97 et 98 du Code pénal social.

Le 2^o du projet d'article 9, alinéa 2, a pour but de rembourser les frais de parcours des personnes qui n'appartiennent pas à une administration publique, à un organisme d'intérêt public ou à l'Ordre judiciaire et qui doivent se déplacer pour assister à une réunion du Comité scientifique...

Si on remplace les mots 'en dehors de leur résidence administrative' par par exemple 'en dehors de leur lieu de travail habituel' ou 'en dehors de leur lieu de travail', cela conviendrait ? »

On peut se rallier à la suggestion du délégué.

9. Dans le texte néerlandais du dernier alinéa de l'article 9 en projet, on remplacera « presentatiegeld » par « presentiegeld », ainsi que le mentionne l'alinéa 1^{er}, 1^o, du même article.

Article 10

10. Le délégué a fait savoir que le demandeur d'avis entend compléter l'article 10 en projet par l'ajout suivant (texte en gras) :

« De in artikel 9 vermelde bedragen, **de eventuele bedragen vermeld in het huishoudelijk reglement** en de werkingskosten van het secretariaat zijn ten laste van de begroting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. »

Pour justifier cet ajout, le délégué a fait valoir ce qui suit :

« - Dans le cadre de la rédaction du règlement d'ordre intérieur du Comité scientifique, le SIRS m'informe que lors de contacts informels avec l'Inspecteur des Finances, ils ont examiné la possibilité que le comité scientifique exécute des recherches et que les chercheurs soient rémunérés pour les études effectuées.

L'Inspecteur des Finances n'est pas contre mais il a bien dit que d'autres chercheurs doivent également avoir la possibilité de faire des études pour le SIRS.

L'inspecteur des Finances a recommandé au SIRS d'insérer un article dans le règlement d'ordre intérieur du Comité scientifique qui parle d'un nombre d'études maximum par an avec un prix à la journée.

- Du coup, je pense qu'il manque quelque chose dans l'article 10 du projet d'arrêté royal et qu'il convient d'y ajouter les mots « de eventuele bedragen vermeld in het huishoudelijk reglement »/ les sommes éventuelles mentionnées dans le règlement d'ordre intérieur » pour que ce dernier soit complet et pour qu'il soit précisé dans l'arrêté royal que c'est le budget du SIRS qui supportera ces frais. »

Cet ajout à l'article 10 en projet peut être justifié dans la mesure où il peut être considéré comme un règlement de l'organisation interne du Comité ³ et où les missions (d'étude) pour lesquelles les montants visés dans cet ajout devront être versés, ne relèvent pas du champ d'application de la réglementation relative aux marchés publics. Dans le cas contraire, le projet devra être complété et l'ajout en question devra être soumis à la section de législation du Conseil d'État pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

³ Voir l'observation 7.