

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 augustus 2018

**WETSVOORSTEL**

**tot invoering van een systeem voor de  
kwalitatieve beoordeling van de federale  
overheidsdiensten**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 63.839/2/V VAN 13 AUGUSTUS 2018**

---

*Zie:*

Doc 54 **3080/ (2017/2018):**

001: Wetsvoorstel van de heer Calomne c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

24 août 2018

**PROPOSITION DE LOI**

**portant création d'un dispositif d'évaluation  
qualitative pour  
les services publics fédéraux**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 63.839/2/V DU 13 AOÛT 2018**

---

*Voir:*

Doc 54 **3080/ (2017/2018):**

001: Proposition de loi de M. Calomne et consorts.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n <sup>o</sup> de base et du n <sup>o</sup> consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

Op 2 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege<sup>1</sup> verlengd tot 16 augustus 2018 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel “tot invoering van een systeem voor de kwalitatieve beoordeling van de federale overheidsdiensten, ingediend door de heer Gautier Calomne c.s.” (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, n° 54-3080/001).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 13 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jacques Jaumotte, voorzitter van de Raad van State, Martine Baguet, kamervoorzitter, Wanda Vogel, staatsraad, Marianne Dony, assessor, en Béatrice Drapier, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique Schmitz, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 augustus 2018.

\*

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 voorstel,<sup>2</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe erin te voorzien dat iedere overheidsdienst van de federale regering (artikel 2) om de drie jaar kwalitatief beoordeeld wordt (artikel 3) op basis van indicatoren en van een referentiemodel (artikel 4) door een externe dienstverlener (artikel 5) met het oog op het verkrijgen van het label BEL+ ingeval de vereiste tevredenheidsgraad wordt behaald (artikel 6).

<sup>1</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

<sup>2</sup> Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Le 2 juillet 2018, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit<sup>1</sup> jusqu’au 16 août 2018, sur une proposition de loi “portant création d’un dispositif d’évaluation qualitative pour les services publics fédéraux, déposée par M. Gautier Calomne et consorts” (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3080/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacances le 13 août 2018. La chambre était composée de Jacques Jaumotte, président du Conseil d’État, Martine Baguet, président de chambre, Wanda Vogel, conseiller d’État, Marianne Dony, assesseur, et Béatrice Drapier, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique Schmitz, auditeur.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2018.

\*

Comme la demande d’avis est introduite sur la base de l’article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois “sur le Conseil d’État”, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition<sup>2</sup>, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

La proposition de loi à l’examen tend à prévoir que tout service public du Gouvernement fédéral (article 2) fasse l’objet d’une évaluation qualitative triennale (article 3) sur la base d’indicateurs et d’un référentiel (article 4) par un prestataire de service tiers externe (article 5) afin de se voir délivrer, en cas d’obtention du taux de réussite requis, le label BEL+ (article 6).

<sup>1</sup> Ce délai résulte de l’article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois “sur le Conseil d’État”, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu’il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu’il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

<sup>2</sup> S’agissant d’une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité aux normes supérieures.

Voor zover het voorliggende voorstel een systeem voor de kwalitatieve beoordeling<sup>3-4</sup> van de federale overheidsdiensten beoogt, rijst de vraag of de wetgever wel bevoegd is.

De stellers van het voorstel zeggen in hun toelichting dat de federale wetgever ter zake kan optreden zonder afbreuk te doen aan artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

*In casu* betreft het voorliggende voorstel echter niet het statuut van de federale ambtenaren (artikel 107, tweede lid, van de Grondwet) maar houdt het verband met de beoordeling van de federale overheidsdiensten, met als gevolg dat het betrekking heeft op de organisatie van die diensten en dat het uitsluitend valt binnen de toepassingsfeer van artikel 37 van de Grondwet.

Artikel 37 van de Grondwet bepaalt: “De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning.”

Er dient aan herinnerd te worden dat, in dat geval, wanneer de aangelegenheid bij de Grondwet voorbehouden wordt aan de uitvoerende macht, de basisregels bij een koninklijk besluit uitgevaardigd moeten worden en de inmenging van de wetgevende macht bij wet, verboden is<sup>5</sup>.

In advies 37.904/4, op 22 december 2004 verstrekt over een voorstel van wet “tot oprichting van een FOD Migratie, tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingenzaken en tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie”, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

“De artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet verlenen immers aan de Koning de bevoegdheid om de organisatie van de federale overheidsdiensten te regelen.

<sup>3</sup> Het kwaliteitsbeoordelingssysteem wordt in artikel 2, punt 5, van het voorstel gedefinieerd als volgt: “het beoordelingssysteem waarmee aan de hand van anonieme gebruikers wordt nagegaan hoe het gesteld is met de kwaliteit van het onthaal, van de beschikbaarheid, van de reactiviteit en van het algemene prestatieniveau van het federale orgaan ten aanzien van de bestuurde. Door de berekening van de gemiddelde tevredenheidsscore wordt de kwaliteitsbeoordeling kracht bijgezet”.

<sup>4</sup> Momenteel is in het gebruik van “*mystery shopping*” voorzien in het kader van de opdrachten van de FSMA (artikel 87*quinquies* van de wet van 2 augustus 2002 “betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten”) alsook voor de ambtenaren van de Economische Inspectie (artikel XV.17 van het Wetboek van Economisch Recht) en voor de sociaal inspecteurs (artikel 42/1 van het Sociaal Strafwetboek).

<sup>5</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvstconsetat.be](http://www.raadvstconsetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 7.1.2.

Dans la mesure où la proposition à l’examen envisage un dispositif d’évaluation qualitative<sup>3-4</sup> des services publics fédéraux se pose la question de la compétence du législateur.

Dans leurs développements, les auteurs de la proposition évoquent la possibilité pour le législateur fédéral d’intervenir dans ce domaine par rapport à l’article 107, alinéa 2, de la Constitution.

En l’espèce, la proposition à l’examen ne concerne cependant pas le statut des fonctionnaires fédéraux (article 107, alinéa 2, de la Constitution) mais elle a trait à l’évaluation des services publics fédéraux, ce qui a pour conséquence qu’elle concerne l’organisation de ces services et qu’elle relève exclusivement de l’article 37 de la Constitution.

L’article 37 de la Constitution dispose qu’“Au Roi, appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu’il est réglé par la Constitution”.

Il y a lieu de rappeler que, dans ce cas, lorsque la matière est attribuée au pouvoir exécutif par la Constitution, c’est un arrêté royal qui doit énoncer les règles essentielles et une intervention du pouvoir législatif par la voie d’une loi est interdite<sup>5</sup>.

Dans un avis n° 37.904/4 donné le 22 décembre 2004 sur une proposition de loi “visant à créer un SPF Migrations, à supprimer l’Office des étrangers et à transférer les missions de politique des étrangers et d’asile du SPF Intérieur au SPF Migrations”, la section de législation a, à cet égard, eu l’occasion de faire observer ce qui suit:

“En effet, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l’organisation des services publics fédéraux.

<sup>3</sup> Le dispositif d’évaluation qualitative est défini dans l’article 2, point 5, de la proposition comme étant “le dispositif d’évaluation par enquêtes d’usagers-mystères de la qualité de l’accueil, de la disponibilité, de la réactivité et du niveau général des prestations fournies par l’organisme fédéral au bénéfice de l’administré; le calcul d’un score moyen de satisfaction ponctue la réalisation de l’évaluation qualitative”.

<sup>4</sup> Actuellement, l’utilisation du “*mystery shopping*” est prévue dans le cadre des missions de la FSMA (article 87*quinquies* de la loi du 2 août 2002 “relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers”) ainsi que pour les agents de l’Inspection économique (article XV.17 du Code de droit économique) et pour les inspecteurs sociaux (article 42/1 du Code pénal social).

<sup>5</sup> *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvstconsetat.be](http://www.raadvstconsetat.be), onglet “Technique législative”, recommandation n° 7.1.2.

Zowel de jurisprudentie als de rechtsleer leiden uit de voornoemde grondwetsbepalingen af dat de oprichting en de organisatie van de diensten van algemeen bestuur uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoren <sup>6</sup>.

Hieruit volgt dat de wetgever zich ervan moet onthouden zich te mengen in de organisatie van de diensten van algemeen bestuur. Deze inmenging is slechts verenigbaar met de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht indien ze gerechtvaardigd is door uitzonderlijke omstandigheden <sup>7</sup> of indien ze betrekking heeft op bepalingen die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever kunnen worden uitgevaardigd <sup>8</sup>.

Dat is hier niet het geval.

Het onderzochte voorstel is derhalve strijdig met de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.”

De omstandigheid dat de uitvoerende macht ter zake over een autonome bevoegdheid beschikt, heeft tot gevolg dat de wetgever zich niet mag inmengen in de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur <sup>9</sup> en dat alleen de Koning

<sup>6</sup> Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid: arrest van het Arbitragehof, nr. 99/2004 van 2 juni 2004, overweging B.6.2.; J. Velaers, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving, Maklu, Antwerpen, 1999, blz. 369; F. Delperée, Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruylant, Brussel, 2000, § 898.

<sup>7</sup> Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zoals bijvoorbeeld de oprichting binnen het algemeen bestuur van een “Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen”, dat er mee belast is volledig onafhankelijk beslissingen te nemen of adviezen uit te brengen en waarover de minister geen hiërarchisch gezag uitoefent (zie advies 17.474/9 van 3 november 1986 over een wetsontwerp dat de wet van 14 juli 1987 geworden is waarbij, voor wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, wijzigingen worden aangebracht in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Gedr. St., Kamer, 1986-1987, nr. 689/1).

<sup>8</sup> Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zoals, bij wijze van voorbeeld, de oprichting, binnen het algemeen bestuur, van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen bij de voornoemde wet van 14 juli 1987, die een administratief rechtscollege is in de zin van artikel 161 van de Grondwet.

<sup>9</sup> Zie, bij wijze van voorbeeld, advies 38.933/1/V, op 30 augustus 2005 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 16 maart 2007 “tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/38933.pdf>), Parl.St. Kamer 200506, nr. 2710/001, 23 tot 27; advies 47.793/2, op 24 februari 2010 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 29 april 2011 “houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47793.pdf>), Parl.St. Kamer 200910, nr. 2590/001, 19 tot 26; advies 50.077/2/V, op 17 augustus 2011 verstrekt over een voorstel dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 22 april 2012 “betreffende de invoering van het bevel tot betalen na inbreuken op de wetgeving inzake het wegverkeer” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50077.pdf>), Parl.St. Senaat 2010, nr. 54/3, 1 tot 9.

Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi <sup>6</sup>.

Il en résulte que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale. Cette immixtion n'est compatible avec la répartition constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles <sup>7</sup> ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictées que par le législateur <sup>8</sup>.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

La proposition à l'examen est dès lors contraire aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution”.

La circonstance que le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir autonome en la matière a pour corollaire que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale <sup>9</sup> et que seul le Roi est compétent

<sup>6</sup> Note de bas de page n° 3 de l'avis cité: Voir notamment: arrêt de la Cour d'arbitrage, n° 99/2004, du 2 juin 2004, cons. B.6.2.; J. Velaers, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving, Maklu, Anvers, 1999, p. 369; F. Delperée, Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruylant, Bruxelles, 2000, § 898.

<sup>7</sup> Note de bas de page n° 4 de l'avis cité: Comme par exemple la création au sein de l'administration générale d'un “Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides” qui est appelé à prendre des décisions ou à émettre des avis en toute indépendance et sur lequel le ministre n'exerce pas un pouvoir hiérarchique (voir l'avis 17.474/9 du 3 novembre 1986 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 juillet 1987 apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. parl. Ch., 1986-1987, n° 689/1).

<sup>8</sup> Note de bas de page n° 5 de l'avis cité: Comme par exemple la création au sein de l'administration générale de la Commission permanente de recours des réfugiés par la loi du 14 juillet 1987 précitée, celle-ci étant une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution.

<sup>9</sup> Voir, par exemples, l'avis n° 38.933/1/V donné le 30 août 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 16 mars 2007 “modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38933.pdf>), Doc. parl., Chambre, 20052006, n° 2710/001, pp. 23 à 27; l'avis n° 47.793/2 donné le 24 février 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 29 avril 2011 “créant les centres 112 et l'agence 112” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47793.pdf>), Doc. parl., Chambre, 20092010, n° 2590/001, pp. 19 à 26; l'avis n° 50.077/2/V donné le 17 août 2011 sur une proposition devenue la loi du 22 avril 2012 “visant à instaurer l'ordre de paiement pour les infractions à la législation sur la circulation routière” (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50077.pdf>), Doc. parl., Sénat, 2010, n° 54/3, pp. 1 à 9.

bevoegd is om de diensten te organiseren die onder zijn hiërarchisch toezicht staan <sup>10</sup>.

Zo weze opgemerkt dat de federale regering de Federale Interneauditdienst (FIA) wel degelijk bij het koninklijk besluit van 4 mei 2016 heeft opgericht op basis van artikel 37 van de Grondwet wat de federale overheidsdiensten betreft <sup>11</sup>.

Het besluit is dan ook dat het voorliggende wetsvoorstel strijdig is met artikel 37 van de Grondwet.

\*

*De griffier,*

BÉATRICE DRAPIER

*De voorzitter van de Raad van State,*

JACQUES JAUMOTTE

pour organiser les services qui sont soumis à son contrôle hiérarchique <sup>10</sup>.

On relèvera ainsi que c'est bien par un arrêté royal du 4 mai 2016 que le Gouvernement fédéral a, sur la base de l'article 37 de la Constitution pour ce qui concerne les services publics fédéraux, créé le Service fédéral d'audit interne (FAI) <sup>11</sup>.

En conclusion, la proposition de loi à l'examen est contraire à l'article 37 de la Constitution.

\*

*Le greffier,*

BÉATRICE DRAPIER

*Le président du Conseil d'État,*

JACQUES JAUMOTTE

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld advies 47.739/3, op 16 februari 2010 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 25 april 2014 "houdende oprichting van een gemeenschappelijke Sociale dienst bij de horizontale Federale Overheidsdiensten en de Regie der Gebouwen" (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47739.pdf>).

<sup>11</sup> Zie advies 58.829/4, op 3 maart 2016 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 4 mei 2016 "tot oprichting van de Federale Interneauditdienst" (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58829.pdf>).

<sup>10</sup> Voir, par exemple, l'avis n° 47.739/3 donné le 16 février 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 avril 2014 "portant création d'un Service social commun aux Services publics fédéraux horizontaux et à la Régie des Bâtiments" (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47739.pdf>).

<sup>11</sup> Voir l'avis n° 58.829/4 donné le 3 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mai 2016 "portant création du Service fédéral d'audit interne".