

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 8 november 1993 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de Nationale Dienst voor (de) afzet van land- en tuinbouwprodukten overgaan naar de Gewesten", heeft op 12 november 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 8 novembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les modalités de transfert de membres du personnel de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles aux Régions", a donné le 12 novembre 1993 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"En raison de l'urgence motivée par la nécessité de régler le transfert au Ministère de l'Agriculture des membres du personnel de l'ONDAH qui n'ont pas été transférés aux Régions, avant le 1er janvier 1994 (art. 26bis, § 5, de la loi relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat, coordonnée le 13 mars 1991, inséré par l'article 350 de la loi du 16 juillet 1993), il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe, eensdeels, de procedure vast te stellen volgens welke een (niet nader bepaald) aantal personeelsleden van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwproducten (N.D.A.L.T.P.) - hetzij op hun verzoek, hetzij van ambtswege - zullen worden overgedragen aan het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (artikelen 2

.../...

en 3 van het ontwerp) en, anderdeels, de administratieve en geldelijke toestand te regelen van de aldus overgedragen personeelsleden (artikel 4).

Voor het geval dat de betrokken gewestoverheid beslist een overgedragen dienst van de N.D.A.L.T.P., die thans in het arrondissement Brussel-Hoofdstad is gevestigd, geheel of gedeeltelijk buiten dat arrondissement te vestigen, voorziet het ontwerp voorts in de mogelijkheid voor de van ambtswege overgedragen personeelsleden van die dienst om te vragen opnieuw te worden aangewezen voor een van de diensten van het Ministerie van Landbouw die in het arrondissement Brussel-Hoofdstad zijn gelegen (artikel 5).

2. Wat de rechtsgrond voor de ontworpen regeling betreft, wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar de wet betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, gecoördineerd op 13 maart 1991, inzonderheid naar artikel 26bis dat in die wet werd ingevoegd door de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Luidens paragraaf 2 van dat artikel 26bis regelt de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten onder meer de overdracht aan het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van de personeelsleden van de N.D.A.L.T.P. waarvan de activiteiten verband houden met de

.../...

aan de Gewesten overgedragen promotietaken van de N.D.A.L.T.P. (1).

Paragraaf 3 van artikel 26bis bepaalt dat de in paragraaf 2 bedoelde koninklijke besluiten onder meer de beginselen moeten in acht nemen welke in artikel 88, § 2, tweede tot vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn bepaald in verband met de overdracht van personeelsleden van de federale ministeries naar de Gemeenschappen en de Gewesten.

3. Bij de redactie van het ontwerp hebben de stellers ervan kennelijk in belangrijke mate inspiratie gezocht in het koninklijk besluit van 25 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop de personeelsleden van de ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De stellers van het ontwerp hebben evenwel twee procédés door elkaar gebruikt : nu eens worden de bepalingen van dat koninklijk besluit - waar mogelijk woordelijk -

(1) Luidens artikel 6, § 1, V, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, wordt aan de Gewesten, wat het landbouwbeleid betreft, inzonderheid "het promotiebeleid" opgedragen.

overgenomen in het ontwerp (1), dan weer wordt verwezen naar bepalingen van dat besluit (artikel 2, § 3, vierde en vijfde lid, en artikel 5, § 4, tweede lid, van het ontwerp).

Die werkwijze, inzonderheid het gedeeltelijk aanwenden van het procédé van "regeling door verwijzing", werkt uiteraard niet de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de ontworpen regeling in de hand en is bovendien soms weinig nauwkeurig (2).

Het verdient dan ook veruit de voorkeur de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 waarnaar thans wordt verwezen, met de vereiste aanpassingen, in het ontwerp zelf over te schrijven.

(1) Vergelijk artikel 2, § 3, eerste lid, van het ontwerp met artikel 2, § 2, c), van het koninklijk besluit; artikel 3 van het ontwerp met artikel 3 van het koninklijk besluit; artikel 4 van het ontwerp met artikel 4, §§ 1 tot 4, van het koninklijk besluit; en ten slotte artikel 5 van het ontwerp met de artikelen 5 en 6 van het koninklijk besluit.

(2) Zo is het toepasselijk verklaren van "de voorwaarden en de procedure die bepaald zijn bij het voornoemde koninklijk besluit van 25 juli 1989" in artikel 5, § 4, tweede lid, van het ontwerp te vaag.

Uit artikel 2, § 3, vierde lid, van het ontwerp blijkt overigens dat de Regering voornemens is het koninklijk besluit van 25 juli 1989 eerlang te wijzigen.

4. In het ontwerp zijn, meer bepaald in de Nederlandse tekst ervan, een groot aantal storende tikfouten geslopen (1). Het ontwerp moet op dat stuk nog eens grondig worden nagekeken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

In de Nederlandse tekst van het 2^o van paragraaf 2 vervange men de zinsnede "indien de overeenkomst zich niet uitspreekt over deze betrekking, de graad waarvan de weddeschaal verbonden is ..." door "indien de overeenkomst geen uitsluitel geeft over deze betrekking, de graad waaraan de weddeschaal verbonden is ...".

Artikel 2.

1. Men vervange, in de Nederlandse tekst van paragraaf 1, de woorden "aan het Waalse Gewest en aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" door "aan het Waalse Gewest of aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

(1) Bijvoorbeeld : in het opschrift "vaststelling"; in de Nederlandse tekst van de tweede aanhefverwijzing "septembre"; in artikel 2, § 1, "Vlamse"; in artikel 2, § 3, tweede lid, "toekolmen"; in artikel 4, § 4, tweede lid, "rankschikking"; enz.

2. Men vervange in het eerste lid van paragraaf 3 de zinsnede "De overdracht van de in voorgaande paragraaf vermelde personeelsleden wordt ter kennis gebracht van de personeelsleden van de Dienst, via een dienstorder waarin ..." door "De procedure van overdracht wordt ingezet door het toesturen aan de personeelsleden van een dienstorder waarin ...".

3. Als niet zou worden ingegaan op de suggestie om de van toepassing verklaarde bepalingen van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 in het ontwerp zelf op te nemen (algemene opmerking 3), dienen in het vierde lid van paragraaf 3 de woorden "gewijzigd door de koninklijke besluiten van 28 december 1989, 1 oktober 1990 en ... 1993" te worden geschrapt.

De weglating van die woorden heeft immers tot gevolg dat bij de toepassing van het besluit waarnaar wordt verwezen, rekening zal worden gehouden met alle latere wijzigingen die erin zouden worden aangebracht.

Artikel 3.

Met betrekking tot het derde lid van dit artikel moet worden opgemerkt dat in het ontwerp niet de bepaling van artikel 3, vierde lid, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 wordt overgenomen luidens welke de overdrachten niet kunnen worden beschouwd als overplaatsingen in de zin van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Die bepaling

.../...

komt er onder meer op neer dat een overgedragen ambtenaar niet onder de toepassing valt van artikel 68 van het statuut van 2 oktober 1937 dat de aanspraken op bevordering van overgeplaatste ambtenaren beperkt en dat de overdracht evenmin wordt aangerekend als een overplaatsing voor de toepassing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 22 oktober 1982 houdende de uitvoeringsmaatregelen betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsinstellingen, luidens hetwelk de personeelsleden niet meer dan drie overplaatsingen op aanvraag kunnen krijgen (1).

De vraag rijst of in het ontwerp niet een analoge regeling zou moeten worden opgenomen.

Artikel 4.

1. Men late de Nederlandse tekst van paragraaf 2 als volgt aanvangen :

"Wanneer de personeelsleden in de Dienst belast zijn met de uitoefening van een hogere functie ...".

(1) Er moet in dat verband worden opgemerkt dat een ontwerp van koninklijk besluit houdende uitvoeringsmaatregelen betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsdiensten, waarover de Raad van State op 22 september 1993 het advies L. 22.598/2 heeft gegeven, ertoe strekt de voornoemde bepaling van het statuut van 2 oktober 1937 en het koninklijk besluit van 22 oktober 1982 op te heffen en te vervangen door een autonome regeling die zal worden vastgesteld op grond van de wet van 22 juli 1993 houdende maatregelen inzake ambtenaren-zaken.

2. In de Nederlandse tekst van de tweede volzin van paragraaf 2 vervange men het woord "uitoefenen" door "uitoefenden".

Artikel 5.

1. Men schrijve in het eerste lid van paragraaf 1 "de bevoegde gewestoverheid" in plaats van "de bevoegde overheid".

2. In het vierde lid van paragraaf 1 dienen de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar in overeenstemming te worden gebracht :

- in de Nederlandse tekst ontbreekt het equivalent van de woorden "pour chaque Région";
- in de Franse tekst ontbreekt de tegenhanger van "bij een ter post aangetekende brief".

3. In het eerste lid van paragraaf 3, Franse tekst, schrijve men : "sur la base des paragraphes ...".

4. In het tweede lid van paragraaf 3 vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "paragraaf 1, 4e lid" door "paragraaf 1, vierde lid".

.../...

5. Wat de verwijzing naar het koninklijk besluit van 22 oktober 1982 betreft, in het tweede lid van paragraaf 5, wordt verwezen naar voetnoot 1 op p. 8 van dit advies.

Ook in de brief van 2 september 1993 waarmee de Minister van Ambtenarenzaken zijn akkoord met het ontwerp betuigde, wordt erop gewezen dat het koninklijk besluit van 22 oktober 1982 in de nabije toekomst zal worden opgeheven.

6. In fine van het tweede lid van paragraaf 5 dienen in de Nederlandse tekst de woorden "gecoördineerd op 13 maart 1991" te worden toegevoegd.

7. In het derde lid van paragraaf 5, Franse tekst, schrijve men : "les agents visés à l'alinéa 1er ...".

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"En raison de l'urgence motivée par la nécessité de régler le transfert au Ministère de l'Agriculture des membres du personnel de l'ONDAH qui n'ont pas été transférés aux Régions, avant le 1er janvier 1994 (art. 26bis, § 5, de la loi relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat, coordonnée le 13 mars 1991, inséré par l'article 350 de la loi du 16 juillet 1993), il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai prescrit par l'article 84 des lois coordonnées".

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend, d'une part, à fixer la procédure selon laquelle un nombre (non précisé) de membres du personnel de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (O.N.D.A.H.) seront transférés, soit à leur demande, soit d'office, à la Région wallonne, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale (articles 2 et 3 du projet) et, d'autre part, à régler la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel ainsi transférés (article 4).

.../...

Dans le cas où l'autorité régionale concernée déciderait d'établir tout ou partie d'un service transféré de l'O.N.D.A.H., qui est actuellement établi dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, en dehors de cet arrondissement, le projet prévoit en outre la faculté pour les membres du personnel de ce service, qui ont été transférés d'office, de demander à être affectés à nouveau dans l'un des services du Ministère de l'Agriculture qui se situe dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale (article 5).

2. En ce qui concerne le fondement légal de la réglementation en projet, le préambule du projet fait référence à la loi relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'Etat, coordonnée le 13 mars 1991, notamment à l'article 26bis inséré dans cette loi par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Selon le paragraphe 2 de cet article 26bis, le Roi règle par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, notamment le transfert à la Région wallonne, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, des membres du personnel de l'O.N.D.A.H. dont les activités se rapportent aux missions de promotion de ce dernier qui sont transférées aux Régions (1).

(1) Selon l'article 6, § 1er, V, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, la "politique de promotion" en ce qui concerne la politique agricole est notamment dévolue aux Régions.

Le paragraphe 3 de l'article 26bis dispose que les arrêtés royaux visés au paragraphe 2 doivent notamment respecter les principes visés à l'article 88, § 2, alinéas 2 à 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce qui concerne le transfert du personnel des ministères fédéraux aux Communautés et aux Régions.

3. Dans la rédaction du projet, les auteurs se sont manifestement inspirés dans une large mesure de l'arrêté royal du 25 juillet 1989 déterminant les modalités de transfert du personnel des ministères aux Exécutifs des Communautés et des Régions et au Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Toutefois, les auteurs du projet ont eu recours de manière indistincte à deux procédés : tantôt les dispositions de cet arrêté royal sont reproduites - autant que possible textuellement - dans le projet (1), tantôt il est fait référence aux dispositions de l'arrêté précité (article 2, § 3, alinéas 4 et 5, et article 5, § 4, alinéa 2, du projet).

(1) Comparer l'article 2, § 3, alinéa 1er, du projet et l'article 2, § 2, c), de l'arrêté royal; l'article 3 du projet et l'article 3 de l'arrêté royal; l'article 4 du projet et l'article 4, §§ 1er à 4, de l'arrêté royal; enfin, l'article 5 du projet et les articles 5 et 6 de l'arrêté royal.

Ce procédé, notamment l'utilisation partielle de la "législation par référence", ne contribue évidemment pas à la lisibilité et à l'accessibilité de la réglementation en projet et manque, au surplus, parfois de précision (1).

Il est donc de loin préférable de transcrire dans le projet même, avec les adaptations qui s'imposent, les dispositions de l'arrêté royal du 25 juillet 1989, auxquelles il est fait référence à présent.

4. Un nombre important de fautes de frappe fâcheuses se sont glissées dans le projet, en particulier dans la version néerlandaise (2). Il y a lieu de soumettre le projet à une nouvelle vérification approfondie sur ce point.

(1) C'est ainsi que la manière dont, à l'article 5, § 4, alinéa 2, du projet, "les conditions et la procédure fixés (lire : fixées) par l'arrêté royal du 25 juillet 1989 précité" sont rendues applicables, est trop vague.

Il résulte du reste de l'article 2, § 3, alinéa 4, du projet que le Gouvernement a l'intention de modifier sous peu l'arrêté royal du 25 juillet 1989.

(2) Par exemple : dans l'intitulé "vaststelling"; dans le texte néerlandais du deuxième alinéa du préambule "septembre"; à l'article 2, § 1er, "Vlamse"; à l'article 2, § 3, alinéa 2, "toekolmen"; à l'article 4, § 4, alinéa 2, "rankschikking"; etc.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 1er.

Dans le texte néerlandais du 2^o du paragraphe 2, il conviendrait de remplacer le membre de phrase "indien de overeenkomst zich niet uitspreekt over deze betrekking, de graad waarvan de weddeschaal verbonden is ..." par le membre de phrase "indien de overeenkomst geen uitsluitel geeft over deze betrekking, de graad waaraan de weddeschaal verbonden is ...".

Article 2.

1. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, il conviendrait de remplacer les mots "aan het Waalse Gewest en aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" par les mots "aan het Waalse Gewest of aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

2. Dans l'alinéa 1er du paragraphe 3, il y aurait lieu de remplacer le membre de phrase "Le transfert de membres du personnel visé au paragraphe précédent est porté à la connaissance des membres du personnel de l'Office, par un ordre de service qui ..." par le membre de phrase "La procédure de transfert est engagée par l'envoi aux membres du personnel d'un ordre de service qui ...".

.../...

3. Dans le cas où la suggestion d'inscrire dans le projet même les dispositions rendues applicables de l'arrêté royal du 25 juillet 1989 (observation générale 3) ne serait pas retenue, il y aurait lieu, à l'alinéa 4 du paragraphe 3, de supprimer les mots "modifié par les arrêtés royaux des 28 décembre 1989, 1er octobre 1990 et ... 1993".

Il résulte, en effet, de l'omission de ces mots que l'application de l'arrêté auquel il est fait référence, se fera compte tenu de toutes les modifications qui y seraient apportées par la suite.

Article 3.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de cet article, il importe d'observer que le projet ne reproduit pas la disposition de l'article 3, alinéa 4, de l'arrêté royal du 25 juillet 1989, selon laquelle les transferts ne peuvent pas être considérés comme des transferts au sens de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Cette disposition signifie notamment qu'un fonctionnaire transféré n'est pas soumis à l'application de l'article 68 du statut du 2 octobre 1937 qui limite les titres à la promotion de fonctionnaires transférés et que le transfert n'est pas davantage regardé comme un transfert pour l'application de l'article 6 de l'arrêté royal du 22 octobre 1982 portant les mesures d'exécution relatives à la mobilité du personnel de certains

.../...

services publics, aux termes duquel les membres du personnel ne peuvent obtenir plus de trois transferts sur demande (1).

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas inscrire une règle analogue dans le projet.

Article 4.

1. Il conviendrait de rédiger le début du texte néerlandais du paragraphe 2 comme suit :

"Wanneer de personeelsleden in de Dienst belast zijn met de uitoefening van een hogere functie ...".

2. Dans la version néerlandaise de la seconde phrase du paragraphe 2, il y aurait lieu de remplacer le mot "uitoefenen" par le mot "uitoefenden".

(1) Il est à noter, à cet égard, qu'un projet d'arrêté royal portant les mesures d'exécution relatives à la mobilité du personnel de certains services publics, qui a fait l'objet de l'avis L. 22.598/2 rendu par le Conseil d'Etat le 22 septembre 1993, a pour objet d'abroger la disposition précitée du statut du 2 octobre 1937 et l'arrêté royal du 22 octobre 1982 et de les remplacer par une disposition autonome qui sera établie sur la base de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique.

Article 5.

1. A l'alinéa 1er du paragraphe 1er, il conviendrait d'écrire "l'autorité régionale compétente" au lieu de "l'autorité compétente".

2. A l'alinéa 4 du paragraphe 1er, il faudrait mettre en harmonie les textes français et néerlandais :

- dans le texte néerlandais, l'équivalent des mots "pour chaque Région" fait défaut;
- dans le texte français, l'équivalent de l'expression "bij een ter post aangetekende brief" fait défaut.

3. A l'alinéa 1er du paragraphe 3, on écrira : "sur la base des paragraphes ...".

4. A l'alinéa 2 du paragraphe 3, il y aurait lieu de remplacer, dans la version néerlandaise, les mots "paragraaf 1, 4e lid" par les mots "paragraaf 1, vierde lid".

5. En ce qui concerne la référence qui est faite à l'arrêté royal du 22 octobre 1982 dans l'alinéa 2 du paragraphe 5, l'on se reportera à la note 1 figurant au bas de la page 17 du présent avis.

.../...

La lettre du 2 septembre 1993 par laquelle le Ministre de la Fonction publique marque son accord sur le projet, signale également que l'arrêté royal du 22 octobre 1982 sera abrogé dans un proche avenir.

6. A la fin de l'alinéa 2 du paragraphe 5, il faut ajouter, dans le texte néerlandais, les mots "gecoördineerd op 13 maart 1991".

7. A l'alinéa 3 du paragraphe 5, on écrira dans le texte français : "les agents visés à l'alinéa 1er ...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. JACOBS, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. G. JACOBS, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.