ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.402/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Politique de l'Egalité des chances, le 15 mars 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 février 1993 fixant le statut organique du Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme", a donné le 23 mai 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.402/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 maart 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Gelijke-Kansenbeleid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het besluit van 28 februari 1993 tot vaststelling van het organiek statuut van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding", heeft op 23 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Observations préalables

1. L'avis défavorable de l'inspecteur des finances du 8 février 2001 a été transmis au bureau de coordination par télécopie du représentant du ministre en date du 10 avril 2001.

2. En vertu de l'article 3 et de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 "portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités", le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme relève du comité de secteur I.

Il en résulte que les dispositions du projet qui concernent les réglementations de base ayant trait au statut administratif (1) du personnel du Centre doivent être soumises à la négociation syndicale. Tel est le cas :

1° de l'article 1erbis en projet de l'arrêté royal du 28 février 1993 fixant le statut organique du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui détermine différents emplois ou fonctions;

2° de l'article 1erter en projet de l'arrêté royal du 28 février 1993 précité, qui détermine notamment la

(1) Ces réglementations de base sont déterminées par l'arrêté royal du 29 août 1985 "déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités".

durée du mandat du directeur, du directeur adjoint et des coordinateurs;

3° de la disposition qui déterminera les incompatibilités avec les mandats de directeur, de directeur adjoint ou de coordinateur (Voir l'observation particulière faite sous l'article 2).

Le présent avis est, dès lors, donné sous réserve que le projet soit soumis à la négociation syndicale et que les modifications éventuelles qui s'en suivraient soient soumises à la section de législation du Conseil d'Etat.

Observations générales

1. Jusqu'à présent, le Centre était dirigé par un conseil d'administration disposant de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement du Centre et à l'exécution de ses missions (article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 28 février 1993, précité).

Le conseil d'administration pouvait déléguer certains pouvoirs au directeur et au directeur adjoint qui étaient en outre chargés de la gestion journalière. Le directeur était chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration.

Selon le projet, le directeur et le directeur adjoint seraient chargés non seulement de la gestion journalière et de l'exécution des décisions du conseil d'administration, mais également de la détermination - en concerta-

tion avec les coordinateurs - et de la mise en oeuvre de la politique générale du Centre.

La compétence du conseil d'administration du Centre se limite désormais à donner aux directeur et directeur adjoint des "orientations" pour leur politique générale et encore, ces orientations sont-elles proposées au Conseil par le collège lui-même.

Il apparaît ainsi que les pouvoirs du conseil d'administration sont à ce point réduits que l'on peut se demander si l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 28 février 1993 précité, qui énonce que "le conseil d'administration dispose de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement du Centre et à l'exécution de ses missions" correspond encore à la réalité, et ce d'autant plus que le Conseil d'administration ne dispose même pas du pouvoir de révoquer les membres du collège.

Si l'auteur du projet entend maintenir l'existence du conseil d'administration, et, a fortiori, s'il entend en augmenter le nombre de membres, il convient de lui réserver, à tout le moins, la détermination de la politique générale du Centre.

2. L'arrêté en projet prévoit quatre coordinateurs. L'auteur du projet reste en défaut d'indiquer les fonctions, les tâches et les responsabilités de ces personnes. Il n'indique pas non plus quelles sont les relations que ces coordinateurs auront avec les autres organes du Centre et avec son personnel.

Une observation analogue peut être faite en ce qui concerne le collège.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 2

Il faut ajouter in fine "notamment les articles 1er, §§ 1er et 2, 4, 5, 6 et 8".

Alinéa 3 (nouveau)

Avant la mention de l'accord du Ministre de la Fonction publique, il faut mentionner l'avis de l'inspecteur des finances avec sa date.

Alinéas 5 et 6

Il convient de remplacer ces alinéas par les deux alinéas suivants :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l’avis 31.402/2 du Conseil d’Etat donné le 23 mai 2001, en application de l’article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat;".

Alinéa 7

Dans le texte français, il faut écrire "de l’avis de Nos Ministres" au lieu de "l’avis de Nos Ministres".

Dispositif

Article 1er

1. Dans le paragraphe 1er en projet, il faut remplacer les tirets par une division en 1°, 2°, 3°. Cette remarque vaut également pour l’article 2 de l’arrêté en projet.

2. Le 2° remplace, dans l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal du 28 février 1993 précité, les mots "l'Exécutif" par les mots "le Gouvernement". Il y a lieu de lire "les Exécutifs" et de remplacer ces mots par les mots "les Gouvernements".

Article 2 (article 1erbis en projet)

1. Dans la phrase liminaire du texte français, il faut écrire "article 1erbis" au lieu de "article 1bis". La même remarque vaut mutatis mutandis pour l'article 3.

2. L'article 1er, § 7, de l'arrêté royal du 28 février 1993, précité, prévoit un certain nombre d'incompatibilités avec le mandat de membre effectif ou suppléant du conseil d'administration.

Le projet d'arrêté reste en défaut de prévoir les incompatibilités avec le mandat de directeur, de directeur adjoint ou de coordinateur. Les incompatibilités prévues pour les administrateurs doivent valoir, a fortiori, pour ces mandats.

3. Enfin, le Conseil d'Etat se demande si le directeur, le directeur adjoint et les coordinateurs peuvent être nommés parmi les personnes faisant déjà partie du conseil d'administration. L'article 5, § 4, en projet, semble impliquer une réponse négative puisqu'il prévoit que les membres du collège assistent avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration. Le projet d'arrêté gagnerait cependant à consacrer expressément cette solution.

Article 3 (article 1erter en projet)

1. Dans le paragraphe 3, alinéa 1er, en projet, il faut écrire "visées aux §§ 1er et 2" au lieu de "visées aux deux alinéas précédents". Dans le même paragraphe 3 en projet, à l'alinéa 4, il faut écrire "fixé à l'alinéa 3" au lieu de "fixé à l'alinéa précédent".

2. Le paragraphe 3, alinéa 3, dispose que le Premier Ministre transmet les candidatures au conseil d'administration qui doit donner son avis dans un délai de quinze jours prenant cours le jour où les candidatures lui ont été transmises.

Dès lors qu'elle vise toutes les candidatures, cette disposition est en contradiction avec les §§ 1er et 2 qui ne prévoient l'avis du conseil d'administration que pour la nomination du directeur et du directeur adjoint mais pas pour celle des quatre coordinateurs.

Article 5 (article 5 en projet)

1. Il est fait référence à l'observation générale.

2. A titre subsidiaire, il est observé que le § 1er prévoit le mécanisme suivant :

1° le collège propose au conseil d'administration des "orientations";

2° le conseil d'administration détermine les "orientations";

3° à partir des "orientations" déterminées par le conseil d'administration, le directeur et le directeur adjoint arrêtent la politique générale du Centre en concertation avec les coordinateurs.

Un tel mécanisme est inutilement compliqué et crée un enchevêtrement de compétences.

3. Au § 2, les mots "sur [la] base du rapport établi par le collège" ne sont pas clairs.

Le projet ne prévoit en effet aucun rapport établi par le collège.

4. Le projet d'arrêté comprend deux articles 5. Il convient de remédier à cette erreur de numérotation.

Article 7 (article 6 du projet)

L'arrêté visé est en réalité l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat. Le texte sera adapté en conséquence.

Observations de forme quant au texte néerlandais

La version néerlandaise du projet laisse à désirer, aussi bien du point de vue de la légistique, que du point de vue de la correction de la langue. A titre d'exemple et sous réserve des observations de fond faites ci-dessus, les adaptations suivantes sont proposées :

1. En ce qui concerne la légistique, il est proposé d'écrire à l'alinéa 3, devenant l'alinéa 4, :

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van ... van ..." Une rédaction analogue est proposée pour l'alinéa 4, devenant l'alinéa 5.

2. Pour ce qui est de la correction de la langue, il est proposé ce qui suit :

Article 1er

Au 1°, le § 1er, en projet, il faudrait écrire "bestuurd" au lieu de "beheerd".

Article 3

A l'article 1erter, § 1er, il faudrait écrire: "verlengbaar mandaat" et non "hernieuwbaar mandaat". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Au § 3, alinéa 1er, il faudrait écrire: "De vacature van de functies ..." au lieu de "De vacante betrekking van de functies ..."

Au même § 3, alinéa 2, il faudrait écrire: "hun aanspraken te doen gelden ...

Toujours au même paragraphe, alinéa 4, il faudrait écrire : "wordt het overgeslagen" au lieu de "is het niet meer vereist".

Article 5

A l'article 5, § 1er, devenant l'article 5, alinéa 1er, il faudrait écrire "beleidslijnen" et non "oriënteringen".

L'article 5, § 3, en projet, devrait être rédigé comme suit : "Zij worden gezamenlijk ... waarvan zij het secretariaat bekleden, met het dagelijks bestuur en de toepassing ..."

Article 7 (devenant l'article 8)

L'article devrait être rédigé comme suit :

"Art. 8. Op de datum van inwerkingtreding van het besluit van ... wordt de raad van bestuur vernieuwd overeenkomstig de regels gegeven in ... gewijzigd bij"

Article 8 (devenant l'article 9)

On devrait écrire : "zijn belast" et non "zijn gelast".

Voorafgaande opmerkingen

1. De vertegenwoordiger van de minister heeft op 10 april 2001 per fax het ongunstige advies van de inspecteur van financiën van 8 februari 2001 aan het coördinatiebureau overgezonden.

2. Overeenkomstig artikel 3 en bijlage 1 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 "tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel", ressorteert het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding onder sectorcomité I.

Hieruit volgt dat er met de vakbonden overleg moet worden gepleegd over die bepalingen van het ontwerp die gaan over de grondregelingen die betrekking hebben op het administratief statuut van het personeel van het Centrum (2). Dit is het geval met :

1° het ontworpen artikel 1bis van het koninklijk besluit van 28 februari 1993, tot vaststelling van het organiek statuut van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, waarin verschillende betrekkingen of ambten worden bepaald;

---

(2) Deze grondregelingen worden bepaald bij het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 "tot aanwijziging van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel".

2° het ontworpen artikel 1ter van het voormelde koninklijk besluit van 28 februari 1993, dat inzonderheid de duur van het mandaat van de directeur, de adjunct-directeur en de coördinatoren bepaalt;

3° de bepaling waarin de onverenigbaarheden met het mandaat van directeur, adjunct-directeur of coördinator zullen worden vastgelegd (zie de bijzondere opmerking bij artikel 2).

Dit advies wordt derhalve gegeven onder het voorbehoud dat met de vakbonden over het ontwerp overleg wordt gepleegd en dat de eventuele wijzigingen die daaruit volgen ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

Algemene opmerkingen

1. Tot nu toe werd het Centrum geleid door een raad van bestuur, die beschikte over alle bevoegdheden die voor de werking en de uitvoering van de opdrachten van het Centrum vereist zijn (artikel 4, § 1, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit van 28 februari 1993).

De raad van bestuur kon bepaalde bevoegdheden delegeren aan de directeur en de adjunct-directeur, die bovendien belast waren met het dagelijks bestuur. De directeur was belast met de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur.

Volgens het ontwerp zouden de directeur en de adjunct-directeur niet alleen met het dagelijks bestuur en de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur worden belast, maar ook met het bepalen - in overleg met de coördinatoren - en de tenuitvoerlegging van het algemeen beleid van het Centrum.

De bevoegdheid van de raad van bestuur van het Centrum bestaat er voortaan alleen in de directeur en de adjunct-directeur "oriënteringen" voor hun algemeen beleid te geven, met dien verstande nog dat deze door het college zelf aan de raad worden voorgesteld.

Zo blijkt dat de bevoegdheden van de raad van bestuur zodanig beperkt worden dat de vraag rijst of artikel 4, § 1, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit van 28 februari 1993, dat bepaalt dat "de raad van bestuur beschikt over alle bevoegdheden, die voor de werking en de uitvoering van de opdrachten van het Centrum vereist zijn", nog overeenstemt met de werkelijkheid, des te meer daar de raad van bestuur zelfs niet bevoegd is om de leden van het college te ontslaan.

Indien de steller van het ontwerp de bedoeling heeft de raad van bestuur te laten bestaan, en, a fortiori, het aantal leden ervan wil verhogen, moet aan de raad op zijn minst met het bepalen van het algemeen beleid van het Centrum worden opgedragen.

2. Het ontworpen besluit voorziet in vier coördinatoren. De steller van het ontwerp geeft niet de ambten, taken en verantwoordelijkheden van deze personen aan. Er wordt evenmin in gepreciseerd welke betrekkingen die coördinatoren zullen hebben met de andere organen van het Centrum en het personeel ervan.

Een gelijksoortige opmerking kan worden gemaakt wat het college betreft.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Tweede lid

Het lid moet worden aangevuld als volgt : "inzonderheid op de artikelen 1, §§ 1 en 2, 4, 5, 6 en 8".

Derde lid (nieuw)

Vóór de akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken moeten het advies van de inspecteur van financiën en de datum waarop het uitgebracht is, worden vermeld.

Vijfde en zesde lid

Deze leden moeten worden vervangen door de twee volgende leden :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies nr. 31.402/2 van de Raad van State, gegeven op 23 mei 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Zevende lid

In de Nederlandse tekst moet worden geschreven :

"Op de voordracht van Onze Eerste Minister en Onze Vice-Eerste Minister, ...".

Dispositief

Artikel 1

1. In de ontworpen paragraaf 1 moeten de streepjes worden vervangen door een onderverdeling in 1°, 2° en 3°. Hetzelfde geldt voor artikel 2 van het ontworpen besluit.

2. Onderdeel 2° vervangt in artikel 1, § 2, van het voormelde koninklijk besluit van 28 februari 1993 de woorden "de uitvoerende macht" door de woorden "de Regering". Men schrijve "executieven" en dat woord moet worden vervangen door het woord "regeringen".

Artikel 2 (ontworpen artikel 1bis)

1. In de inleidende zin van de Franse tekst moet "article 1erbis" in plaats van "article 1bis" worden geschreven. Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 3.

2. Artikel 1, § 7, van het voormelde koninklijk besluit van 28 februari 1993 bepaalt een aantal onverenigbaarheden met het mandaat van werkend lid of van plaatsvervangend lid van de raad van bestuur.

In het ontwerp van besluit worden geen onverenigbaarheden met het mandaat van directeur, adjunct-directeur of coördinator bepaald. De onverenigbaarheden waarin voor bestuurders voorzien wordt, moeten a fortiori gelden voor deze mandaten.

3. Ten slotte is het de Raad van State niet duidelijk of personen die reeds deel uitmaken van de raad van bestuur tot directeur, adjunct-directeur of coördinator kunnen worden benoemd. Het ontworpen artikel 5, § 4, lijkt

een negatief antwoord op te leveren, aangezien het bepaalt dat de leden van het college met raadgevende stem de beraadslagingen van de raad van bestuur bijwonen. Het verdient evenwel aanbeveling deze gemaakte keus uitdrukkelijk in het ontwerp van besluit vast te leggen.

Artikel 3 (ontworpen artikel 1ter)

1. In het eerste lid van de ontworpen paragraaf 3 moet "genoemd in de §§ 1 en 2" worden geschreven, in plaats van "bedoeld in beide vorige leden". In het vierde lid van dezelfde ontworpen paragraaf 3 moet "niet is verstrekt binnen de in het derde lid gestelde" worden geschreven in plaats van "niet werd verstrekt binnen de in het voorgaande lid vastgestelde".

2. Paragraaf 3, derde lid, bepaalt dat de Eerste Minister de kandidaturen bezorgt aan de raad van bestuur, die een advies moet uitbrengen binnen een termijn van vijftien dagen, die ingaat op de dag waarop de kandidaturen aan de raad zijn bezorgd.

Doordat deze bepaling betrekking heeft op alle kandidaturen, is ze strijdig met de paragrafen 1 en 2, waarin het advies van de raad van bestuur alleen voorgeschreven wordt voor de benoeming tot directeur en adjunct-directeur, maar niet voor de benoeming van de vier coördinatoren.

Artikel 5 (ontworpen artikel 5)

1. Er wordt verwezen naar de algemene opmerking.

2. Subsidiair wordt erop gewezen dat paragraaf 1 voorziet in het volgende mechanisme :

1° het college doet aan de raad van bestuur voorstellen van "oriëntering";

2° de raad van bestuur bepaalt de "oriënteringen";

3° op basis van de "oriënteringen" die door de raad van bestuur worden bepaald, leggen de directeur en de adjunct-directeur in overleg met de coördinatoren het algemeen beleid van het Centrum vast.

Een zodanig mechanisme is nodeloos ingewikkeld en leidt tot een verstrengeling van bevoegdheden.

3. In paragraaf 2 zijn de woorden "op grond van het verslag dat wordt opgesteld door het college" niet duidelijk.

Het ontwerp voorziet immers geenszins in een door het college opgemaakt verslag.

4. Het ontwerp van besluit bevat twee artikelen 5. Deze verkeerde nummering moet worden rechtgezet.

Artikel 7 (artikel 6 van het ontwerp)

Het besluit dat bedoeld wordt is in werkelijkheid het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen. De tekst moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Opmerkingen omtrent de vorm

Op de Nederlandse tekst van het ontwerp valt een en ander aan te merken, zowel uit het oogpunt van de wetgevingstechniek, als vanuit het gezichtspunt van een correct taalgebruik. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen worden de volgende tekstvoorstellen gedaan :

1. Wat de wetgevingstechniek betreft, wordt voorgesteld in het derde lid, dat het vierde lid wordt, te schrijven :

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van ... van ...". Een soortgelijke redactie wordt voorgeslagen voor het vierde lid, dat het vijfde lid wordt.

2. Wat de correctheid van de taal aangaat, worden de volgende voorstellen gedaan :

Artikel 1

In 1°, de ontworpen § 1, schrijve men "bestuurd" in plaats van "beheerd".

Art. 3

In het ontworpen artikel 1ter, § 1, schrijve men "verlengbaar mandaat" en niet "hernieuwbaar mandaat". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

In § 3, eerste lid, schrijve men : "De vacature van de functies ..." in plaats van "De vacante betrekking van de functies ...".

In dezelfde § 3, tweede lid, schrijve men : "hun aanspraken te doen gelden ...

Nog steeds in dezelfde paragraaf, vierde lid, schrijve men : "wordt het overgeslagen" in plaats van "is het niet meer vereist".

Art. 5

In het ontworpen artikel 5, § 1, dat het ontworpen artikel 5, eerste lid, wordt, schrijve men "beleidslijnen" in plaats van "oriënteringen".

Het ontworpen artikel 5, § 3, zou aldus geredigeerd moeten worden : "Zij worden gezamenlijk ... waarvan zij het secretariaat bekleden, met het dagelijks bestuur en de toepassing ...".

Art. 7 (dat art. 8 wordt)

Het artikel zou aldus gesteld moeten worden :

"Art. 8. Op de datum van inwerkingtreding van het besluit van ... wordt de raad van bestuur vernieuwd overeenkomstig de regels gegeven in ... gewijzigd bij ...".

Art. 8 (dat art. 9 wordt)

Men schrijve : "zijn belast" en niet "zijn gelast".

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, conseiller d'Etat, président,
de Heren staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la
section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame C. COUVREUR, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. COUVREUR

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opge-steld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS