

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.707/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.707/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 mei 2001 door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van openbare besturen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en van de cellen en secretariaten van de leden van de Federale Regering, en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest", heeft op 31 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, le 18 mai 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et des cellules et secrétariats des membres du Gouvernement fédéral, et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région", a donné le 31 mai 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bevat hoofdzakelijk bepalingen omtrent de beleidsondersteuning voor de federale regering die onder meer de vervanging van de bestaande kabinetten door nieuwe beleidsondersteunende organen mogelijk dienen te maken. Daarnaast wordt ook de detachering geregeld van personeelsleden van de federale overheidsdiensten naar de kabinetten van de leden van de regeringen van de deelgebieden. Tot slot bevat het ontwerp inwerkingtredings-, opheffings- en overgangsbepalingen.

Wat betreft de vermelde beleidsondersteuning wordt vooreerst de aanwijzing geregeld van de experten in de beleidsraden, bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst en van de experten in de auditcomités bedoeld in artikel 9 van dat besluit (artikel 1).

Voorts worden de samenstelling en de werking geregeld van de cellen beleidsvoorbereiding, opgericht krachtens artikel 7 van het koninklijk besluit van 7 november 2000 (artikelen 2 tot 4), worden een cel algemene beleidscoördinatie opgericht bij de federale overheidsdienst Kanselarij en Algemene Diensten en cellen algemeen beleid bij de vice-eerste ministers of eventueel andere ministers (artikelen 5 en 6). Ook wordt in een regeling voorzien voor de secretariaten van de ministers, staatssecretarissen of regeringscommissarissen (artikelen 8 en 9).

.../...

Tot slot worden de wedden, zitpenningen en toelagen, toegekend aan de personeelsleden van de bij de beleidsondersteuning betrokken organen, nader geregeld (artikelen 10 en 11) en bevat het ontwerp bepalingen betreffende het administratief en geldelijk statuut van de betrokken personeelsleden (artikelen 10 tot 18).

2. Het ontwerp regelt aspecten van het statuut van het rijkspersoneel. Bijgevolg vindt het rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 13 van het ontwerp regelt het socialezekerheidsstatuut van de erin opgesomde personen wanneer die niet de hoedanigheid van vast benoemd ambtenaar hebben.

Krachtens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg dient, behoudens in spoedeisende gevallen, over zulk een bepaling het advies te worden ingewonnen van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Uit geen enkel aan de Raad van State, afdeling wetgeving, bezorgd stuk blijkt dat aan dit vormvereiste werd voldaan. Behoudens wanneer effectief een beroep zou kunnen worden gedaan op het spoedeisend karakter van het ontwerp - waarvan dan in de aanhef op de geëigende wijze melding zal dienen te worden gemaakt -, zal

.../...

alsnog het advies van het zo-even vermelde beheerscomité dienen te worden ingewonnen. Mocht het vervullen van dat vormvereiste nog leiden tot een aanpassing van de betrokken bepaling, dan zal de aangepaste bepaling opnieuw aan het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp bevat op verschillende plaatsen afwijkingen op regels die als algemeen principe zijn aangemerkt in het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (APKB).

Alhoewel het aanmerken van een regel als algemeen principe in het APKB de federale overheid niet belet bij latere regelgeving daarvan af te wijken, moet erop worden gewezen dat de desbetreffende regel, althans in de mate van de afwijking, niet langer kan worden beschouwd als een algemeen principe waardoor de gemeenschappen en de gewesten zijn gebonden (1).

(1) Raadpl. R.v.St., nr. 47.689, 31 mei 1994, Leclercq.

2. Het ontwerp voert een reeks verschillen in behandeling in tussen de personeelsleden van de onderscheiden cellen. Zo worden, bijvoorbeeld, de leden van de cellen beleidsvoorbereiding wel en de leden van de cel algemene beleidscoördinatie en de cellen algemeen beleid niet aan een selectieprocedure onderworpen, worden de leden van de cellen beleidsvoorbereiding, behoudens een reeks uitzonderingen, onderworpen aan het statuut van het rijkspersoneel, terwijl dit niet het geval is voor de leden van de cel algemene beleidscoördinatie en de cellen algemeen beleid en worden de uitvoerende personeelsleden van de cellen beleidsvoorbereiding op pecuniair vlak anders behandeld dan de uitvoerende personeelsleden van de cel algemene beleidscoördinatie.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om in het verslag aan de Koning aan te geven wat de verantwoording voor elk van die onderscheiden is.

3. Het ontwerp blijft in het vage over het statuut van verschillende erin bedoelde personeelsleden, zoals vaste experten of de experten belast met een bijzondere opdracht in de beleidsraden of in de auditcomités, de leden van de cel algemene beleidscoördinatie en de cellen algemeen beleid, de experten en de uitvoerende personeelsleden bij die cellen en de secretariaatsmedewerkers. Het bepalen van de basiselementen van dit statuut kan niet aan de betrokken ministers worden overgelaten, en nog minder geval per geval worden vastgesteld, maar dient in het ontworpen besluit te worden geregeld.

.../...

4. Het om advies voorgelegde ontwerp bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op organen opgericht bij het koninklijk besluit van 7 november 2000. Vraag is of, terwille van de toegankelijkheid van de regelgeving, die bepalingen niet beter zouden worden opgenomen in het zo-even genoemde besluit.

5. De stellers van het ontwerp zullen dienen na te gaan of het ontworpen besluit niet noopt tot het wijzigen van andere besluiten dan het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen, dat door artikel 15 van het ontwerp wordt gewijzigd.

Zo zal artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, waarin wordt bepaald dat de bepalingen ervan onder meer niet van toepassing zijn op de personen verbonden aan ministeriële kabinetten, in het licht van het ontworpen besluit dienen te worden gewijzigd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

De in het tweede, derde en vierde lid van de aanhef vermelde koninklijke besluiten bieden geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit en worden erdoor niet formeel

.../...

gewijzigd. Hun vermelding is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

De genoemde leden kunnen derhalve vervallen (2).

Daarentegen moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt gerefereerd aan het reeds genoemde koninklijk besluit van 19 november 1998 aangezien dat besluit door artikel 15 van het ontwerp wordt gewijzigd.

Titel I - Opschrift

Het begrip "soutien politique" in de Franse tekst, is een slechte weergave van het Nederlandse begrip "beleids-ondersteuning". Het zou beter zijn te schrijven : "soutien stratégique".

Artikel 1

1. Indien de opmerking bij hoofdstuk III van het ontwerp in de zaak met nummer 31.640/1, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden eveneens advies uitbrengt, wordt gevolgd, moet in artikel 1, tweede lid, worden

(2) Zulks geldt uiteraard niet voor het vierde lid mocht worden ingegaan op de opmerking die ertoe strekt een aantal wijzigingen in het koninklijk besluit van 7 november 2000 aan te brengen.

verwezen naar artikel 8bis van het koninklijk besluit van 7 november 2000 in plaats van naar artikel 9 van dat besluit.

2. Het verdient aanbeveling om de omschrijving van de begrippen "vast expert" en "expert met bijzondere opdracht" in het ontworpen besluit zelf te omschrijven in plaats van in het verslag aan de Koning.

Daarenboven zouden essentiële elementen van de rechtspositie van de betrokken experts in het ontwerp moeten worden opgenomen. Thans wordt, in artikel 10, enkel bepaald dat de vaste experts zitpenningen ontvangen vastgesteld door de minister of staatssecretaris, en dat de experts belast met een bijzondere opdracht op hun verzoek een "toelage" of wedde kunnen ontvangen.

Artikel 2

1. Artikel 2, § 1, tweede lid, dient te worden aangevuld gelet op het gegeven dat er nog andere gevallen van beëindiging van de aanwijzing zijn dan dat waaraan thans wordt gerefereerd. Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 6, tweede lid.

2. Artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp kent een nieuwe taak toe aan de cel beleidsvoorbereiding. Aangezien de taakomschrijving van die cel is opgenomen in

.../...

artikel 8 van het koninklijk besluit van 7 november 2000, dient, onverminderd de vierde algemene opmerking, de eerstgenoemde bepaling in ieder geval daar te worden opgenomen.

De redactie van artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp dient dan te worden aangepast.

Artikel 3

Krachtens artikel 3 worden de leden van de cellen beleidsvoorbereiding gekozen door de bevoegde minister of staatssecretaris na het doorlopen van verschillende procedurestappen die elk een zekere tijd in beslag zullen nemen.

Zulks dreigt evenwel een vacuüm te creëren aangezien de aanwijzing van de leden van de cellen beleidsvoorbereiding ten laatste zeven dagen na de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit houdende ontslag van de regering wordt beëindigd (artikel 2, § 1, tweede lid van het ontwerp). Binnen die tijd kunnen de nieuwe leden van die cellen onmogelijk worden aangewezen.

De stellers van het ontwerp behoren na te gaan of geen bepalingen dienen te worden opgenomen teneinde het zo-even geschetste probleem op te vangen.

.../...

Artikel 4

1. Krachtens artikel 4, tweede lid, kan de voorzitter van het Directiecomité, mits inachtneming van de in die bepaling opgenomen voorwaarden, bij gebrek aan geschikte kandidaten, uitvoerende personeelsleden bij arbeids-overeenkomst aanwerven. Hierbij wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 1 februari 1993 tot bepaling van de bijkomende of specifieke opdrachten in de besturen en andere diensten van de ministeries en in sommige instellingen van openbaar nut. Dat besluit is genomen met toepassing van artikel 4, § 2, 2°, van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, krachtens welke bepaling de Koning de "bijkomende of specifieke opdrachten" bepaalt voor de vervulling waarvan contractueel personeel kan worden aangeworven (3).

Het staat aan de bevoegde overheid om de functies aan te wijzen die specifieke of bijkomende opdrachten inhouden; bij die aanwijzing vermag die overheid evenwel het begrip "specifieke of bijkomende functie" niet te miskennen (4).

(3) Om ter vervulling van een specifieke of bijkomende opdracht contractueel personeel te kunnen aanwerven, volstaat het derhalve niet te verwijzen naar het koninklijk besluit van 1 februari 1993, maar dient dat besluit zelf te worden aangevuld met een vermelding van de betrokken personeelsleden.

(4) Arbitragehof, nr. 39/97, 14 juli 1997, overw. B.8.3.

Te dezen blijkt noch uit het verslag aan de Koning, noch uit enig element van het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde dossier - en ziet de Raad van State niet - waarom de betrokken personeelsleden zouden kunnen worden geacht bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen. Bovendien veronderstelt het aanmerken van een bepaalde functie als een "bijkomende of specifieke opdracht" dat in die functie alleen kan worden voorzien door een contractuele indienstneming, en niet door een statutaire indienstneming, wat in casu niet het geval is aangezien het slechts bij gebrek aan geschikte kandidaten is dat contractuele aanwervingen zullen gebeuren.

Conclusie is dan ook dat artikel 4, tweede lid, uit het ontwerp moet worden weggelaten.

2. De gemachtigde van de regering bevestigt dat met de in artikel 4, derde lid, voorkomende term "functioneel gezag" het hiërarchisch gezag wordt bedoeld. Het verdient gelet op die uitleg dan ook aanbeveling dat laatste begrip, dat meer courant is, te gebruiken.

Artikel 5

1. De bevoegdheidstoekenning aan de regering in artikel 5, § 1, tweede lid, dient te worden vervangen door een bevoegdheidstoekenning aan de Koning. Hetzelfde geldt voor de in artikel 5, § 2, tweede lid, aan de Ministerraad toegekende bevoegdheid.

.../...

2. De gemachtigde van de regering bevestigt dat in artikel 5, § 1, tweede lid, de woorden "herziening ervan" zowel slaan op de herziening van de "samenstelling", als op de herziening van de "omvang".

Artikel 8

In artikel 8, tweede lid, kan duidelijkheidshalve worden verwezen naar "de regeringscommissarissen bedoeld in het koninklijk besluit van 29 mei 2000 betreffende de samenstelling en de werking van de cellen van regeringscommissarissen en betreffende het personeel van de ministeries aangewezen om van de cel van een regeringscommissaris deel uit te maken".

Artikelen 10 en 11

1. In artikel 10, eerste lid, worden de uitvoerende personeelsleden van de cellen beleidsvoorbereiding, algemene beleidscoördinatie en algemeen beleid als "leden" van die cellen bestempeld, terwijl de term "leden" in voorafgaande artikelen enkel verwijst naar inhoudelijke medewerkers van die cellen.

Die terminologische discordantie dient te worden rechtgezet.

2. De bevoegdheid tot het regelen van een essentieel onderdeel van het statuut van de personeelsleden en experts bij de onderscheiden cellen, zoals het vaststellen van de

wedden en de "zitpenningen", vermag niet te worden gedelegeerd aan de onderscheiden ministers of staatssecretarissen, maar moet door de Koning zelf worden vastgesteld. Die delegatie is overigens des te minder toelaatbaar daar ze dreigt als gevolg te hebben dat verschillen in bezoldiging ontstaan die moeilijk te verenigen zijn met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 11, § 1, tweede lid, dat volgens de uitleg van de gemachtigde van de regering eveneens een delegatie aan de onderscheiden ministers of staatssecretarissen inhoudt.

3. In de Franse tekst van artikel 11, § 2, moet het cijfer "1193.477" worden vervangen door het cijfer "119.477".

Artikel 12

Vraag is of de in artikel 12, § 2, opgenomen opsomming wel volledig is. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag waarom in artikel 12, § 2, 2°, geen gewag wordt gemaakt van

.../...

de werkzaamheden voor de Koning of een Prins, of voor een politieke groep in een wetgevende vergadering (5).

Artikel 13

Onverminderd hetgeen is opgemerkt sub 3 van de algemene opmerkingen, rijst de vraag waarom de bepalingen van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaar in het geheel niet van toepassing zijn op de in artikel 13 bedoelde personen, in tegenstelling tot wat het geval is voor de leden van de cellen beleidsvoorbereiding.

Artikel 14

Krachtens artikel 14 worden de vast benoemde federale ambtenaren die worden aangewezen om deel uit te maken van een cel beleidsvoorbereiding ambtshalve in verlof voor opdracht van algemeen belang geplaatst voor de duur van

(5) Zie in dat verband respectievelijk het koninklijk besluit van 12 augustus 1993 betreffende het verlof toegekend aan bepaalde, ter beschikking van de Koning of de Prinsen en Prinsessen van België gestelde personeelsleden van de Rijksdiensten en het koninklijk besluit van 2 april 1975 betreffende het verlof dat aan sommige personeelsleden in overheidsdienst wordt verleend voor het verrichten van bepaalde prestaties ten behoeve van erkende politieke groepen, respectievelijk ten behoeve van de voorzitters van die groepen in de wetgevende vergaderingen van de Staat en de Gemeenschappen of de Gewesten.

hun aanwijzing, dit "in afwijking van de bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en de afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de Rijksbesturen".

Vraag is wat de draagwijdte is van die "afwijking". Indien het in de bedoeling ligt de gehele afdeling 2 van hoofdstuk XI niet toepasselijk te verklaren op de genoemde ambtenaren, dan dient dit duidelijker te worden bepaald en dient artikel 14 te worden aangevuld met bijkomende bepalingen betreffende de rechtspositie van de betrokken ambtenaren (6).

Worden daarentegen slechts afwijkingen beoogd van sommige bepalingen van de genoemde afdeling, dan dient duidelijk te worden aangegeven welke die bepalingen zijn.

Artikel 16

De gemachtigde bevestigt dat het in artikel 16, § 1 (beter 16, eerste lid), bedoelde voordeel ook moet worden toegekend aan de uitvoerende personeelsleden van de onderscheiden cellen.

(6) Zo zal bij voorbeeld een bepaling moeten worden toegevoegd betreffende het behoud van verhogingen in salarisschaal en bevorderingen tot een hogere graad of veranderingen van graad waarop de betrokken ambtenaar in zijn dienst van oorsprong aanspraak kon maken (zie artikel 105 van het koninklijk besluit van 19 november 1998).

De tekst van artikel 16 moet in die zin worden aangepast.

Hetzelfde geldt ten aanzien van het in artikel 18 bedoelde voordeel.

Artikel 17

De gemachtigde van de regering verklaarde dat de in artikel 17, § 2, tweede lid, bedoelde overgangsmaatregel een einde zal nemen "wanneer de bepalingen terzake die van toepassing zijn op het personeel van de ministeries zullen zijn opgeheven en vervangen door de bepalingen die van toepassing zijn op het personeel van de federale overheidsdiensten".

Artikel 19

Artikel 19 brengt slechts bestaande regelgeving in herinnering en kan derhalve als overbodig worden geschrapt. De redactie van artikel 20 zal ten gevolge van die schrapping moeten worden aangepast.

Artikel 22

In het verslag aan de Koning dient te worden verantwoord waarom de onderscheiden ministers of staatssecretarissen bij de eerste aanwijzing van de leden van de cellen beleidsvoorbereiding vermogen af te wijken van artikel 3 van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

.../...

Artikel 23

In artikel 23, 3°, moet worden gespecificeerd welke "leden van het uitvoerend personeel" juist worden bedoeld.

LEGISTIEKE OPMERKINGEN

1. Het is ongebruikelijk een besluit dat maar vierentwintig artikelen bevat, onder te verdelen in titels. Het is derhalve raadzaam de onderverdeling in titels en hoofdstukken te vervangen door een onderverdeling in hoofdstukken en afdelingen.
2. In een doorlopende tekst worden beter geen afkortingen gebruikt. Men schrijve daarom in artikel 11 telkens beter "euro" in plaats van "EUR" en "frank" in plaats van "BEF".
3. In de Franse tekst van artikel 14, eerste lid, vermeldde men de wet van 22 juli 1993 met haar volledig opschrift.
4. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het betrokken artikel. De indeling in paragrafen van artikel 16, dat slechts uit twee paragrafen bestaat die elk één lid bevatten, kan derhalve vervallen.

.../...

TAALKUNDIGE OPMERKINGEN

1. De Nederlandse tekst dient op de volgende punten te worden aangepast :

- men vervange het woord "aanduiding" telkens door "aanwijzing";
- in artikel 2, § 1, eerste lid, schrijve men "bedoeld in artikel 3" in plaats van "voorzien in artikel 3";
- in artikel 2, § 2, vierde lid, moet het woord "alle" worden vervangen door het woord "de";
- in artikel 3, § 1, 2°, schrijve men "minstens" in plaats van "minimaal";
- in artikel 4, eerste lid, schrijve men "de uitvoerende personeelsleden" in plaats van "het uitvoerend personeel";
- men vervange in het ontworpen artikel 95, tweede lid (artikel 15 van het ontwerp), het woord "modaliteiten" door de woorden "nadere regels";
- men schrijve in artikel 18, § 1, eerste lid, "beëindiging" in plaats van "beëindiging";
- in artikel 18, § 2, dienen de woorden "voorzien in" te worden vervangen door "bepaald in".

2. De Franse tekst dient op de volgende punten te worden aangepast :

- in artikel 2, § 1, eerste lid, schrijve men "visée à l'article 3" in plaats van "prévus à l'article 3";
- in artikel 4, vierde lid, schrijve men "Si un membre du personnel d'exécution est jugé inapte ..." in plaats van "Si un membre du personnel d'exécution n'est jugé inapte ...".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'arrêté en projet soumis pour avis comporte principalement des dispositions relatives au soutien stratégique du gouvernement fédéral, qui doivent permettre notamment de remplacer les cabinets existants par de nouveaux organes stratégiques. Par ailleurs, il règle également le détachement d'agents des services publics fédéraux aux cabinets des membres des gouvernements des entités fédérées. Enfin, le projet contient des dispositions fixant l'entrée en vigueur ainsi que des dispositions abrogatoires et transitoires.

En ce qui concerne ce soutien stratégique, le projet règle d'abord la désignation des experts dans les conseils stratégiques visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral et des experts dans les comités d'audits, visés à l'article 9 de cet arrêté (article 1er).

Ensuite sont réglés la composition et le fonctionnement des cellules stratégiques, créées en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 (articles 2 à 4) et il est créé une cellule de coordination générale de la politique auprès du service public fédéral Chancellerie et Services généraux et des cellules de politique générale auprès des vice-premiers ministres ou, le cas échéant, d'autres ministres (articles 5 et 6). En outre, le projet édicte des règles en ce qui concerne les secrétariats des ministres, des secrétaires d'Etat ou des commissaires du gouvernement (article 8 et 9).

Enfin, le projet règle les modalités des traitements, jetons de présence et allocations, octroyés aux

.../...

membres du personnel des organes associés au soutien politique (articles 10 et 11) et comporte des dispositions relatives au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel concernés (articles 10 à 18).

2. Le projet régissant certains aspects du statut des agents de l'Etat, il trouve son fondement légal dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

FORMALITES PREALABLES

L'article 13 du projet règle le statut de sécurité sociale des personnes qui y sont énumérées lorsque celles-ci n'ont pas la qualité d'agent nommé à titre définitif.

L'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, prévoit que, sauf en cas d'urgence, une telle disposition doit être soumise à l'avis du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale. Il ne ressort d'aucune pièce fournie au Conseil d'Etat, section de législation, que cette formalité aurait été accomplie. Sauf si le caractère urgent du projet pourrait effectivement être invoqué - auquel cas l'urgence devra être mentionnée de manière adéquate dans le préambule -, il faudra encore recueillir l'avis du comité de gestion précité. Dans l'hypothèse où l'accomplissement de cette formalité conduirait par ailleurs à une adaptation de la disposition concernée, il faudrait à nouveau soumettre la disposition remaniée à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. A plusieurs endroits, le projet comporte des dérogations à des règles érigées en principes généraux par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent (ARPG).

Bien que le fait d'ériger une règle en principe général dans l'ARPG n'empêche pas l'autorité fédérale d'y déroger par la suite, il faut souligner que, dans les limites de cette dérogation, la règle en question ne peut plus être considérée comme un principe général auquel sont soumises les communautés et les régions (7).

(7) Cons. C.E., n° 47.689, 31 mai 1994, Leclercq.

2. Le projet crée un certain nombre de différences de traitement entre les membres du personnel des différentes cellules. Ainsi, par exemple, une procédure de sélection est applicable aux membres des cellules stratégiques, mais non aux membres de la cellule de coordination générale de la politique et des cellules de politique générale; les membres des cellules stratégiques, à quelques exceptions près, sont soumis au statut des agents de l'Etat, ce qui n'est pas le cas des membres de la cellule de coordination générale de la politique et des cellules de politique générale et sur le plan pécuniaire, le personnel d'exécution des cellules stratégiques fait l'objet d'un traitement différent de celui qui est réservé au personnel d'exécution de la cellule de coordination générale de la politique et des cellules de politique générale.

Il revient aux auteurs du projet de justifier dans le rapport au Roi chacune de ces différences de traitement.

3. Le projet est imprécis en ce qui concerne le statut de différents membres du personnel qu'il mentionne, tels que les experts permanents ou les experts chargés d'une mission particulière dans les conseils stratégiques ou les comités d'audit, les membres de la cellule de coordination générale de la politique et des cellules de politique générale, les experts et le personnel d'exécution de ces cellules ainsi que les collaborateurs des secrétariats. La détermination des éléments fondamentaux de ce statut ne pouvant être laissée à l'appréciation des ministres concernés, et a fortiori faire l'objet d'une réglementation au cas par cas, elle doit être réglée par l'arrêté en projet.

.../...

4. Le projet soumis pour avis comporte un certain nombre de dispositions relatives à des organes créés par l'arrêté royal du 7 novembre 2000. Il faut se demander si, pour garantir l'accessibilité de la réglementation, il ne vaudrait pas mieux incorporer ces dispositions à l'arrêté précité.

5. Les auteurs du projet devront examiner si l'arrêté en projet ne requiert pas la modification d'autres arrêtés que l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat, modifié par l'article 15 du projet.

Ainsi, il y aura lieu de modifier, compte tenu de l'arrêté en projet, l'article 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, qui prévoit que les dispositions de l'arrêté ne sont pas applicables, notamment, aux personnes attachées au cabinet des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Les arrêtés royaux mentionnés dans les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas formellement modifiés par ce dernier. La mention de ces arrêtés n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet.

.../...

Les alinéas cités peuvent dès lors être omis (2)

En revanche, il y a lieu d'insérer un nouvel alinéa faisant mention de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, dès lors que l'article 15 du projet modifie cet arrêté.

Titre Ier - Intitulé

La notion de "soutien politique" repris au texte français, traduit mal la notion néerlandaise de "beleids-ondersteuning". Mieux vaudrait écrire "soutien stratégique".

Article 1er

1. S'il est donné suite à l'observation relative au chapitre III du projet formulée dans l'affaire portant le numéro 31.640/1, au sujet de laquelle le Conseil d'Etat, section de législation, émet également ce jour un avis, l'article 1er, alinéa 2, devra faire référence à l'article 8bis de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 plutôt qu'à l'article 9 de cet arrêté.

2. Il est recommandé de définir les notions d' "experts permanents" et d' "experts chargés d'une mission particulière" dans l'arrêté en projet même, et non dans le rapport au Roi.

(2) Bien entendu, il ne faut pas omettre le quatrième alinéa, s'il est donné suite à l'observation selon laquelle il conviendrait d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 7 novembre 2000.

En outre, il faudrait mentionner dans le projet certains éléments essentiels en ce qui concerne la situation juridique des experts concernés. Actuellement, l'article 10 prévoit seulement que les experts permanents bénéficient de jetons de présence fixés par le ministre ou le secrétaire d'Etat et que les experts chargés d'une mission particulière peuvent percevoir à leur demande une "allocation" ou un traitement.

Article 2

1. L'article 2, § 1er, alinéa 2, doit être complété étant donné qu'il existe encore d'autres cas dans lesquels il est mis fin à la désignation, que celui dont il est fait mention ici. La même observation vaut pour l'article 6, alinéa 2.

2. L'article 2, § 2, alinéa 1er, du projet, confie une nouvelle mission à la cellule stratégique. Les missions de cette cellule étant définies à l'article 8 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000, il y a lieu, sans préjudice de la quatrième observation générale, d'insérer en tout cas cette disposition dans cet article.

Il faudra ensuite adapter la rédaction de l'article 2, § 2, alinéa 2, du projet.

Article 3

Selon l'article 3, les membres des cellules stratégiques sont choisis par le ministre ou le secrétaire

.../...

d'Etat compétent au terme d'une procédure comportant plusieurs étapes qui prendront chacune un certain temps.

Cette procédure risque toutefois de créer un vide dès lors qu'il est mis fin à la désignation des membres des cellules stratégiques au plus tard sept jours après la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal portant démission du gouvernement (article 2, § 1er, alinéa 2, du projet). Dans ce délai, il sera impossible de désigner les nouveaux membres de ces cellules.

Il revient aux auteurs du projet de vérifier s'il ne faut pas prévoir des dispositions visant à prévenir le problème soulevé ci-dessus.

Article 4

1. Selon l'article 4, alinéa 2, le président du Comité de direction peut, à défaut de candidats aptes et dans le respect des conditions prévues par cette disposition, engager des membres du personnel d'exécution sous le régime du contrat de travail. A ce propos, il est fait référence à l'arrêté royal du 1er février 1993 déterminant les tâches auxiliaires ou spécifiques dans les administrations et autres services des ministères ainsi que dans certains organismes d'intérêt public. Cet arrêté a été pris en application de l'article 4, § 2, 2°, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, selon lequel le Roi détermine les "tâches auxiliaires ou spécifiques" pour l'accomplissement desquelles du personnel contractuel peut être engagé (3).

(3) Afin de pouvoir engager du personnel contractuel en vue de l'accomplissement d'une tâche auxiliaire ou spécifique, il ne suffit donc pas de se référer à l'arrêté

Il appartient à l'autorité compétente de désigner les fonctions qui comportent des tâches auxiliaires ou spécifiques; toutefois, lorsqu'elle procède à cette désignation, cette autorité ne peut méconnaître la notion de "fonction spécifique ou auxiliaire" (4).

En l'espèce, il ne ressort ni du rapport au Roi ni d'aucune pièce du dossier soumis au Conseil d'Etat, section de législation, - et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas - pour quelle raison les membres du personnel concernés pourraient être réputés accomplir des tâches spécifiques ou auxiliaires. En outre, qualifier une fonction donnée de "tâche spécifique ou auxiliaire" suppose qu'il ne puisse être pourvu à cette fonction que par un engagement contractuel et non par un engagement statutaire, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, dès lors que ce n'est que s'il n'y a pas de candidats aptes qu'il sera procédé à des engagements contractuels.

Force est dès lors d'en conclure que l'article 4, alinéa 2, doit être supprimé du projet.

2. Le délégué du gouvernement confirme que par les termes "autorité fonctionnelle", figurant à l'article 4, alinéa 3, il faut entendre l'autorité hiérarchique. Eu égard à cette explication, il est dès lors recommandé d'utiliser cette dernière notion qui est plus fréquente.

royal du 1er février 1993, mais il faut compléter cet arrêté même en faisant mention des agents concernés.

(4) Cour d'arbitrage, n° 39/97, 14 juillet 1997, considérant B.8.3.

.../...

Article 5

1. Il faut remplacer l'attribution de compétence au gouvernement, prévue par l'article 5, § 1er, alinéa 2, par une attribution de compétence au Roi. Il en va de même de la compétence attribuée au Conseil des ministres par l'article 5, § 2, alinéa 2.

2. Le délégué du gouvernement confirme qu'à l'article 5, § 1er, alinéa 2, les mots "révision de celle-ci" portent tant sur la révision de la "composition" que sur la révision de la "taille".

Article 8

Par souci de clarté, il convient de faire mention à l'article 8, alinéa 2, des "commissaires du gouvernement, visés à l'arrêté royal du 29 mai 2000 relatif à la composition et au fonctionnement des cellules des commissaires du gouvernement et au personnel des ministères appelé à faire partie de la cellule d'un commissaire du gouvernement".

Articles 10 et 11

1. A l'article 10, alinéa 1er, le personnel d'exécution des cellules stratégiques, de coordination générale de la politique et de politique générale est qualifié de "membres" de ces cellules, alors que le terme "membres" figurant dans certains articles précédents fait référence uniquement à des collaborateurs de fond de ces cellules.

.../...

Il y a lieu de supprimer cette discordance de terminologie.

2. Le pouvoir de régler un élément essentiel du statut des agents et experts des différentes cellules, comme la fixation des traitements et des "jetons de présence", ne peut faire l'objet d'une délégation aux différents ministres ou secrétaires d'Etat, mais doit être exercé par le Roi lui-même. Cette délégation est d'ailleurs d'autant moins acceptable qu'elle risque de créer des différences en matière de rétribution qui sont difficilement compatibles avec le principe constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination.

La même remarque vaut pour l'article 11, § 1er, alinéa 2, qui, selon les explications du délégué du gouvernement, comporte également une délégation aux divers ministres ou secrétaires d'Etat.

3. Dans le texte français de l'article 11, § 2, il y a lieu de remplacer le chiffre "1193.477" par le chiffre "119.477".

Article 12

La question se pose de savoir si l'énumération figurant à l'article 12, § 2, est bien complète. Ainsi, par exemple, on peut se demander pourquoi l'article 12, § 2, 2°,

.../...

ne fait pas état des travaux pour le Roi ou un Prince, ou pour un groupe politique dans une assemblée législative (5).

Article 13

Sous réserve de l'observation formulée au 3 des observations générales, il convient de s'interroger sur la raison pour laquelle les dispositions du statut administratif et pécuniaire des l'agents de l'Etat ne s'appliquent pas dans leur ensemble aux personnes visées à l'article 13, contrairement à ce qui est prévu pour les membres des cellules stratégiques.

(5) Voir, à cet égard, respectivement l'arrêté royal du 12 août 1993 relatif au congé accordé à certains agents des services de l'Etat mis à la disposition du Roi ou des Princes et Princesses de Belgique et l'arrêté royal du 2 avril 1975 relatif au congé accordé à certains membres du personnel des services publics pour accomplir certaines prestations au bénéfice des groupes politiques reconnus des assemblées législatives nationales, communautaires ou régionales ou au bénéfice des présidents de ces groupes.

Article 14

En vertu de l'article 14, les agents fédéraux nommés à titre définitif appelés à faire partie d'une cellule stratégique, sont mis en congé d'office pour mission d'intérêt général pour la durée de leur désignation, "par dérogation aux dispositions de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat".

Reste à savoir quelle est la portée de cette "dérogation". Si l'intention est de ne pas rendre l'ensemble de la section 2 du chapitre XI applicable aux agents précités, il y a lieu de le préciser et de compléter l'article 14 par des dispositions complémentaires relatives à la situation juridique des agents concernés (6).

Si, en revanche, les auteurs ne visent que des dérogations à certaines dispositions de la section précitée, il faudra indiquer clairement de quelles dispositions il s'agit.

(6) Ainsi, il faudra ajouter, par exemple, une disposition relative au maintien des augmentations dans l'échelle de traitement et des promotions ou changements de grade auxquels l'agent concerné pouvait prétendre dans son service d'origine (voir l'article 105 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998).

Article 16

Le délégué confirme que l'avantage visé à l'article 16, § 1er (écrire plutôt : article 16, alinéa 1er) doit également être accordé au personnel d'exécution des différentes cellules.

Il y a lieu d'adapter le texte de l'article 16 dans ce sens.

Cette observation vaut aussi pour l'avantage mentionné à l'article 18.

Article 17

Le délégué du gouvernement a déclaré que la mesure transitoire visée à l'article 17, § 2, alinéa 2, prendra fin "lorsque les dispositions en la matière, applicables au personnel des ministères auront été abrogées et remplacées par des dispositions qui s'appliquent au personnel des services publics fédéraux".

Article 19

L'article 19 est un simple rappel de la réglementation existante. Etant superflu, il peut donc être supprimé. Il faudra adapter la rédaction de l'article 20 en conséquence.

.../...

Article 22

Dans le rapport au Roi, il y a lieu de justifier pour quelle raison, lors de la première désignation des membres des cellules stratégiques, les différents ministres ou secrétaires d'Etat peuvent déroger à l'article 3 de l'arrêté dont le projet est présentement examiné.

Article 23

A l'article 23, 3°, il faut spécifier de quels "membres du personnel d'exécution" il s'agit précisément.

OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE

1. Il n'est pas d'usage de diviser en titres un arrêté qui ne comporte que vingt-quatre articles. Par conséquent, il est conseillé de remplacer la division en titres et chapitres par une division en chapitres et sections.

2. Mieux vaudrait ne pas utiliser de sigles dans un texte continu. A l'article 11, on remplacera donc de préférence chaque fois "EUR" par "euros" et "BEF" par "francs".

3. Dans le texte français de l'article 14, alinéa 1er, on mentionnera la loi du 22 juillet 1993 par son intitulé complet.

.../...

4. Une division en paragraphes ne se justifie pas lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un alinéa et que cette division ne peut contribuer à une présentation plus claire de l'article concerné. La division en paragraphes de l'article 16, qui ne contient que deux paragraphes constitués chacun d'un alinéa, peut dès lors être supprimée.

OBSERVATIONS DE LANGUE

1. Il convient d'adapter le texte français en ce qui concerne les points suivants :

- à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, on écrira "visée à l'article 3" au lieu de "prévue à l'article 3";
- à l'article 4, alinéa 4, il faut écrire "Si un membre du personnel d'exécution est jugé inapte ..." au lieu de "Si un membre du personnel d'exécution n'est jugé inapte ...".

2. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'apporter les adaptations suivantes :

- on remplacera chaque occurrence du mot "aanduiding" par "aanwijzing";
- à l'article 2, § 1er, alinéa 1er, on écrira "bedoeld in artikel 3" au lieu de "voorzien in artikel 3";

.../...

- à l'article 2, § 2, alinéa 4, il faut remplacer le mot "alle" par le mot "de";
- à l'article 3, § 1er, 2°, on écrira "minstens" au lieu de "minimaal";
- à l'article 4, alinéa 1er, on écrira "de uitvoerende personeelsleden" au lieu de "het uitvoerend personeel";
- à l'article 95, alinéa 2, en projet (article 15 du projet), on remplacera le mot "modaliteiten" par les mots "nadere regels";
- à l'article 18, § 1er, alinéa 1er, on écrira "beëindiging" au lieu de "beëindiging";
- à l'article 18, § 2, il faut remplacer les mots "voorzien in" par "bepaald in".

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de
afdeling wetgeving,
assesseur de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME