

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.280/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 september 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende diverse bepalingen betreffende het personeel van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers", heeft op 1 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.280/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, le 25 septembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant diverses dispositions relatives au personnel de l'Agence fédérale d'Accueil des Demandeurs d'Asile", a donné le 1^{er} octobre 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt ter verantwoording van het verzoek om spoedbehandeling aangevoerd :

"dat door de sterk fluctuerende instroom van asielzoekers het huidig opvangnetwerk het resultaat is van permanent crisismanagement; ... dat er op korte termijn een doorgedreven centrale coördinatie van het opvangnetwerk noodzakelijk is; ... dat het noodzakelijk is om het Agentschap op te starten en te operationaliseren; ... dat het onder meer noodzakelijk is om op korte termijn het topmanagement aan te wijzen".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de rechtspositie te regelen van het personeel van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (hierna : het Agentschap), dat werd opgericht bij artikel 60 van de programmawet van 19 juli 2001.

Het ontwerp omvat inzonderheid bepalingen over het leidinggevend personeel (hoofdstuk II - artikelen 2 tot 10), over het personeel van de door het Agentschap overgenomen diensten (hoofdstuk III, afdeling 1, artikel 11) en over het bijkomend personeel (hoofdstuk III, afdeling 2, artikelen 12 tot 17).

.../...

RECHTSGROND

Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gezocht in de artikelen 63, tweede lid, en 64 van de programmawet van 19 juli 2001.

Luidens het voornoemde artikel 63, tweede lid, kan het Agentschap, voor al zijn personeelsbehoeften voor de hem toegekende opdrachten, personeel bij arbeidsovereenkomst aanwerven. Het voornoemde artikel 64 machtigt de Koning om de overheveling te regelen van o.m. personeelsleden van diensten "die kaderen in de in artikel 63 (lees : 62) omschreven opdrachten van het Agentschap".

Artikel 63, tweede lid, biedt rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp luidens welke het leidinggevende personeel en het bijkomend personeel bij arbeidsovereenkomst worden in dienst genomen (inzonderheid de artikelen 4, 5 en 12 van het ontwerp). Artikel 64 vormt de rechtsgrond van de in artikel 11 van het ontwerp opgenomen regeling inzake het personeel van de door het Agentschap overgenomen diensten.

Voor de overige bepalingen inzake de rechtspositie van de personeelsleden van het Agentschap kan de rechtsgrond worden gevonden in de gecombineerde bepalingen van artikel 60 van de programmawet van 19 juli 2001 en artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut ⁽¹⁾. Luidens het voornoemde artikel 60 is het Agentschap immers een openbare instelling ingedeeld in categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954, terwijl artikel 11, § 1, van die laatste wet de Koning machtigt om het statuut en de personeelsformatie van de in artikel 1 van die wet vermelde instellingen vast te stellen.

Er dient in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit nog gewezen te worden op de bepaling van artikel 67, tiende streepje, van de programmawet van 19 juli 2001 luidens welke o.m. de artikelen 60, 63, tweede lid, en 64 van die wet in werking treden op dezelfde datum als het koninklijk besluit bedoeld in artikel 63, eerste lid, met name het besluit dat de structuur, de organisatie en de werking van het

⁽¹⁾ Zie in die zin overigens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 19 juli 2001, Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 50-1262/001, p. 35.

Agentschap bepaalt. De inwerkingtreding van het ontworpen besluit moet derhalve worden afgestemd op die van het in artikel 63, eerste lid, bedoelde koninklijk besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar artikel 60 van de programmawet van 19 juli 2001 ⁽²⁾, en moet een nieuw tweede lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 16 maart 1954.

2. Het zevende lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar de beslissing van de Ministerraad om advies te vragen binnen een termijn van drie dagen, kan beter worden weggelaten.

Het achtste en het negende lid van de aanhef dienen onderling van plaats te worden gewisseld. In het negende lid (dat het achtste lid wordt) zouden de woorden "Overwegende dat" beter worden vervangen door "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat".

Artikel 19

Zoals werd aangegeven bij de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp, zal de inwerkingtreding van het ontworpen besluit moeten worden afgestemd op die van het in artikel 63, eerste lid, van de programmawet van 19 juli 2001 bedoelde koninklijk besluit.

⁽²⁾ Wat het opschrift van de programmawet betreft, dient rekening te worden gehouden met het erratum in het Belgisch Staatsblad van 29 september 2001. Men schrappe derhalve de woorden "voor het begrotingsjaar 2001".

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'espèce, le caractère urgent est justifié par le fait :

"dat door de sterk fluctuerende instroom van asielzoekers het huidig opvangnetwerk het resultaat is van permanent crisismanagement; ... dat er op korte termijn een doorgedreven centrale coördinatie van het opvangnetwerk noodzakelijk is; ... dat het noodzakelijk is om het Agentschap op te starten en te operationaliseren; ... dat het onder meer noodzakelijk is om op korte termijn het topmanagement aan te wijzen".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à régler le statut du personnel de l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile (ci-après dénommée : l'Agence) qui a été créée par l'article 60 de la loi-programme du 19 juillet 2001.

Le projet comporte en particulier des dispositions relatives au personnel de direction (chapitre II - articles 2 à 10), au personnel des services repris par l'Agence

.../...

(chapitre III, section 1^{re}, article 11) et au personnel supplémentaire (chapitre III, section 2, articles 12 à 17).

FONDEMENT LEGAL

Selon le préambule du projet, il faut rechercher le fondement légal de la réglementation en projet dans les articles 63, alinéa 2, et 64 de la loi-programme du 19 juillet 2001.

En vertu de l'article 63, alinéa 2, précité, l'Agence peut, pour tous ses besoins en personnel en vue d'accomplir les missions qui lui ont été attribuées, engager du personnel par contrat de travail. L'article 64 précité habilite le Roi à organiser le transfert, notamment, des membres du personnel des services "qui entrent dans le cadre des missions de l'Agence décrites à l'article 63 (lire : 62)".

L'article 63, alinéa 2, procure un fondement légal aux dispositions du projet qui prévoient que le personnel de direction et le personnel supplémentaire sont engagés dans les liens d'un contrat de travail (il s'agit en particulier des articles 4, 5 et 12 du projet). L'article 64 constitue le fondement légal des dispositions énoncées à l'article 11 du projet, relatives au personnel des services repris par l'Agence.

Les autres dispositions relatives au statut des membres du personnel de l'Agence peuvent trouver leur fondement légal dans les dispositions combinées de l'article 60 de la loi-programme du 19 juillet 2001 et de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public⁽¹⁾. En effet, selon l'article 60 précité, l'Agence est un organisme public, classé dans la catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954, tandis que l'article 11, § 1^{er}, de cette dernière loi autorise le Roi à fixer le statut et le cadre organique des organismes énumérés à l'article 1^{er} de cette loi.

⁽¹⁾ Voir d'ailleurs en ce sens l'exposé des motifs du projet de loi dont est issue la loi-programme du 19 juillet 2001, Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 50-1262/001, p 35.

En ce qui concerne le fondement légal de l'arrêté en projet, il faut en outre rappeler la disposition énoncée à l'article 67, dixième tiret, de la loi-programme du 19 juillet 2001, selon laquelle notamment les articles 60, 63, alinéa 2, et 64 de cette loi entrent en vigueur à la même date que l'arrêté royal visé à l'article 63, alinéa 1^{er}, à savoir l'arrêté qui détermine la structure, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence. Par conséquent, il y a lieu d'aligner l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet sur celle de l'arrêté royal visé à l'article 63, alinéa 1^{er}.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement légal, il y a lieu de mentionner également l'article 60 de la loi-programme du 19 juillet 2001 dans le premier alinéa du préambule ⁽²⁾, et d'insérer un deuxième alinéa nouveau qui fait référence à l'article 11, § 1^{er}, de la loi précitée du 16 mars 1954.

2. Mieux vaudrait omettre le septième alinéa du préambule qui fait état de la délibération du Conseil des ministres visant à demander un avis dans un délai de trois jours.

Les huitième et neuvième alinéas du préambule doivent être permutés. Au neuvième alinéa (qui devient le huitième), il faudrait remplacer les mots "Considérant que" par les mots "Vu l'urgence motivée par le fait que".

⁽²⁾ En ce qui concerne l'intitulé de la loi-programme, il faut tenir compte de l'erratum publié au Moniteur belge du 29 septembre 2001. On supprimera dès lors les mots "pour l'année budgétaire 2001".

Article 19

Ainsi qu'il a été indiqué lors de l'examen du fondement légal du projet, il faudra aligner l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet sur celle de l'arrêté royal visé à l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi-programme du 19 juillet 2001.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste 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. B. WEEKERS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER