

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.297/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 juni 2004 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 januari 2003 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de wetenschappelijke instellingen van de Staat en dat diverse wijzigingen aanbrengt in de personeelsstatuten van de wetenschappelijke instellingen van de Staat", heeft op 17 juni 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 januari 2003 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de wetenschappelijke instellingen van de Staat, dat diverse wijzigingen aanbrengt in de personeelsstatuten van de wetenschappelijke instellingen van de Staat.
2. Het ontworpen besluit, dat het statuut van het rijkspersoneel wijzigt, vindt rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontwerp bevat, wat de managementfuncties in de betrokken instellingen betreft, grotendeels gelijkaardige bepalingen als deze betreffende de managementfuncties in de federale overheidsdiensten, die zijn opgenomen in het ontworpen besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 11 maart 2004 het advies 36.650/1 uitbracht. Er kan dan ook in de eerste plaats worden verwezen naar de opmerkingen over die bepalingen in het laatstgenoemde advies, die mutatis mutandis van toepassing zijn op het voorliggende ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

In het ontworpen artikel 9, § 1, tweede lid, zijn de woorden "voor alle managementfuncties" overbodig. Zij kunnen dan ook beter vervallen.

Overgangs- en eindbepalingen

Mede gelet op het gegeven dat het ontworpen besluit voor het overige niet is ingedeeld, dient de tussentitel "Overgangs- en eindbepalingen (lees: slotbepalingen)" te vervallen.

Artikel 6

1. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de lopende selectieprocedures voor de kandidaten voor een managementfunctie in de betrokken wetenschappelijke instellingen worden "verdergezet" op basis van het koninklijk besluit van 22 januari 2003, zoals gewijzigd bij het besluit dat in ontwerpvorm voorligt. Uit artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat in geen geval rekening zal worden gehouden met de resultaten die behaald zijn tijdens een vorige selectieprocedure, noch met de rangschikking van de kandidaten, en uit artikel 6, derde lid, dat de kandidaten enkel vrijstelt van de geïnformatiseerde testen, blijkt evenwel dat het niet gaat om een verderzetten van de selectieprocedures, maar wel om een overdoen van die procedures tussen de kandidaten die toelaatbaar werden geacht.

Artikel 6 doet een tweevoudig verschil in behandeling ontstaan tussen de kandidaten voor managementfuncties in de betrokken wetenschappelijke instellingen, enerzijds, en de kandidaten voor andere staf- en managementfuncties anderzijds. De laatstgenoemde kandidaten kunnen immers in concurrentie komen met nieuwe kandidaten, en zullen bovendien worden onderworpen aan de geïnformatiseerde testen georganiseerd door Selor.

Door de gemachtigde werd dit verschil in behandeling in de eerste plaats verantwoord door erop te wijzen dat de selectieprocedures voor de managementfuncties reeds in een vergevorderd stadium waren, zodat de managementcapaciteiten reeds geëvalueerd waren. Artikel 6, tweede lid, bepaalt evenwel dat op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met vorige resultaten, zodat het uiteraard niet relevant is te verwijzen naar de vroegere toetsing van managementkwaliteiten. Overigens stuit de

manier waarop die toetsing is verlopen op wettigheidsbezwaren ¹, zodat ermee in ieder geval geen rekening mag worden gehouden in nieuwe selectieprocedures.

Tweedens wijst de gemachtigde op de preciaire toestand van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, waar een groot aantal managementfuncties te begeven zijn. Kan zulks mogelijkwijze billijken dat er geen nieuwe oproep tot de kandidaten plaatsvindt ², dan is dit niet het geval voor het ontslaan van de kandidaten van het deelnemen aan de geïnformatiseerde testen bedoeld in het ontworpen artikel 8, § 2, tweede lid (artikel 2 van het ontwerp). De eerder geringe tijdswinst die het weglaten van deze testen met zich kan meebrengen, staat niet in verhouding met het opgeven van een middel om een juist inzicht te verwerven in de bestuurs- en organisatorische vaardigheden en in de persoonlijkheid van de kandidaten ³, dat een waarborg uitmaakt voor een objectieve vergelijking tussen de aanspraken van de kandidaten. Zulks klemmt des te meer nu die testen een algemeen karakter hebben ⁴, en dus niet specifiek dienen te worden opgesteld voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen.

In ieder geval dient artikel 6, derde lid, derhalve te worden weggelaten.

¹Zie het arrest nr. 126.511, DEWAIDE, van 17 december 2003 van de Raad van State, afdeling administratie, en het advies 32.344/1 van 11 oktober 2001 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten (Belgisch Staatsblad, 31 oktober 2001, 37.813).

²De beoordeling hiervan vereist de kennis van een aantal feitelijke gegevens waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, niet beschikt.

³Zie verslag aan de Koning bij het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten.

⁴Hetzelfde verslag aan de Koning vermeldt dat de testen tot doel hebben de selectiecommissie te informeren maar "hoe dan ook geen aanleiding (mogen) geven tot een voorafgaandelijke interpretatie".

2. Onder voorbehoud van opmerking 1, kunnen bij artikel 6 nog de volgende opmerkingen worden gemaakt.

2.1. Artikel 6 wordt beter geïntegreerd in het te wijzigen koninklijk besluit van 22 januari 2003. Als autonome bepaling dreigt het immers uit het oog te worden verloren bij eventuele latere wijzigingen ⁵.

2.2. In artikel 6, eerste lid, schrijve men "overgedaan" of "herbegonnen" in plaats van "verder gezet".

Slotopmerking

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig te herinneren aan een opmerking die in het advies 37.218/1 van 3 juni 2004 bij een ontwerp van koninklijk besluit "houdende diverse wijzigingen aan de regelgeving betreffende het toegevoegd vorsingspersoneel en het beheerspersoneel van de wetenschappelijke instellingen van de Staat" werd gemaakt en die luidt:

"Van de gelegenheid zou gebruik kunnen worden gemaakt om de terminologie waarmee de betrokken instellingen worden aangeduid, doorheen de regelgeving te uniformiseren. In het ontwerp wordt meestal nog de term "wetenschappelijke instellingen van de Staat" gebruikt ⁶, terwijl in artikel 6*bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in het opschrift en in de inleidende zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 ⁷ de term "federale wetenschappelijke en culturele instellingen" wordt gebruikt".

⁵Wordt deze opmerking niet gevolgd, dan schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 6, eerste lid, "van dit besluit" in plaats van "van huidig besluit".

⁶Zie evenwel het ontworpen artikel 5, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut van de wetenschappelijke instellingen van de Staat (artikel 1, 1°, van het ontwerp), waar de term "federale wetenschappelijke instelling" wordt gebruikt.

⁷Koninklijk besluit tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.297/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Fonction publique, le 1^{er} juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 janvier 2003 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management au sein des établissements scientifiques de l'Etat et apportant diverses modifications aux statuts du personnel des établissements scientifiques de l'Etat", a donné le 17 juin 2004 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 22 janvier 2003 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management au sein des établissements scientifiques de l'État et apportant diverses modifications aux statuts du personnel des établissements scientifiques de l'État.

2. L'arrêté en projet, qui modifie le statut des agents de l'État, tire son fondement juridique des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

En ce qui concerne les fonctions de management dans les établissements concernés, le projet comprend des dispositions largement similaires à celles relatives aux fonctions de management dans les services publics fédéraux, inscrites dans l'arrêté en projet modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 11 mars 2004 l'avis 36.650/1. L'on peut dès lors se reporter en premier lieu aux observations formulées dans l'avis susvisé concernant ces dispositions et observations qui s'appliquent *mutatis mutandis* au présent projet.

EXAMEN DU PROJET

Article 3

Dans l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, les mots "pour toutes les fonctions de management" sont superflus. Ils peuvent dès lors être omis.

Dispositions transitoires et finales

Vu, notamment, le fait que l'arrêté en projet ne comprend pas d'autres subdivisions, l'intertitre "Dispositions transitoires et finales" doit être supprimée.

Article 6

1. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les procédures de sélection en cours pour les candidats à une fonction de management dans les établissements scientifiques concernés sont "poursuivies" sur la base de l'arrêté royal du 22 janvier 2003, tel qu'il est modifié par l'arrêté dont le projet est à l'examen. Il ressort toutefois de l'article 6, alinéa 2, du projet, qui dispose qu'il ne sera nullement tenu compte des résultats obtenus lors d'une procédure de sélection précédente ni du classement des candidats, et de l'article 6, alinéa 3, qui ne dispense les candidats que des tests informatisés, qu'il ne s'agit pas de poursuivre les procédures de sélection mais bien de recommencer celles-ci entre les candidats qui ont été jugés admissibles.

L'article 6 engendre une double différence de traitement entre les candidats aux fonctions de management dans les établissements scientifiques concernés, d'une part, et les candidats à d'autres fonctions d'encadrement et de management, d'autre part. Ces derniers peuvent en effet entrer en concurrence avec de nouveaux candidats et seront en outre soumis aux tests informatisés organisés par Selor.

Le délégué a tout d'abord justifié cette différence de traitement en signalant que les procédures de sélection pour les fonctions de management étaient déjà parvenues à un stade avancé, si bien que les capacités de management avaient déjà été évaluées.

L'article 6, alinéa 2, dispose toutefois qu'il ne sera nullement tenu compte de résultats antérieurs, de sorte qu'il est évidemment sans pertinence de renvoyer à l'examen antérieur des qualités de management. La manière dont s'est déroulée cette évaluation soulève du reste des objections de légalité ¹, de sorte qu'il ne pourra en tout cas pas en être tenu compte lors de nouvelles procédures de sélection.

Le délégué souligne ensuite la situation précaire des établissements scientifiques et culturels fédéraux, où un nombre important de fonctions de management sont à conférer. Si pareille circonstance peut éventuellement justifier qu'il ne soit pas procédé à un nouvel appel aux candidats ², il n'en va pas de même pour ce qui est de dispenser les candidats de la participation aux tests informatisés, visés à l'article 8, § 2, alinéa 2, en projet (article 2 du projet). Le gain de temps relativement modeste que cette dispense peut générer n'est pas proportionné à l'abandon d'un moyen permettant d'avoir une idée correcte des aptitudes de gestion et d'organisation des candidats et de leur personnalité ³, ce qui constitue une garantie de comparaison objective des titres des candidats. Cela est d'autant plus vrai que ces tests présentent un caractère général ⁴ et ne

1

Voir l'arrêt n° 126.511, DEWAIDE, du 17 décembre 2003 du Conseil d'État, section d'administration, et l'avis 32.344/1 du 11 octobre 2001 sur un projet d'arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans des services publics fédéraux (Moniteur belge, 31 octobre 2001, 37.813).

2

L'appréciation de cette situation requiert la connaissance d'un certain nombre d'éléments de fait dont le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas.

3

Cf. le rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux.

4

Le même rapport au Roi indique que les tests ont pour but d'éclairer la commission de sélection, mais "ne doivent en aucun cas donner lieu à une

.../...

doivent donc pas être spécifiquement élaborés pour les établissements scientifiques et culturels fédéraux.

L'article 6, alinéa 3, doit dès lors être omis dans tous les cas.

2. Sous réserve de l'observation 1, l'article 6 peut encore faire l'objet des observations suivantes.

2.1. Il vaudrait mieux intégrer l'article 6 dans l'arrêté royal du 22 janvier 2003 à modifier. En tant que disposition autonome, il risque en effet d'être oublié lors d'éventuelles modifications ultérieures ⁵.

2.2. À l'article 6, alinéa 1^{er}, on écrira "refaites" ou "recommencées" au lieu de "poursuivies" et dans le texte français "sur la base" au lieu de "sur base".

Observation finale

Le Conseil d'État, section de législation, juge utile de rappeler une observation formulée dans l'avis 37.218/1 du 3 juin 2004 à propos d'un projet d'arrêt royal "portant diverses modifications à la réglementation relative au personnel adjoint à la recherche et au personnel de gestion des établissements scientifiques de l'État" et s'énonçant comme suit:

"L'occasion pourrait être mise à profit pour uniformiser, dans l'ensemble de la réglementation, la terminologie désignant les établissements concernés. Généralement, le projet utilise encore les termes "établissement scientifique de

interprétation préalable".

⁵

S'il n'est pas donné suite à cette observation, il conviendra alors d'écrire dans le texte français de l'article 6, alinéa 1^{er}, "modifié par" au lieu de "tel que modifié par".

.../...

l'État" ⁶, alors qu'à l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que dans l'intitulé et la phrase introductive de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 octobre 1996 ⁷, ce sont les termes "établissements scientifiques et culturels fédéraux" qui sont utilisés".

6

Voir toutefois l'article 5, § 1^{er}, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'État (article 1^{er}, 1°, du projet) qui utilise les termes "établissement scientifique fédéral".

7

Arrêté royal désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME