FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.090/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 21 mars 2006, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réforme de la carrière particulière du conseiller général et du conseiller général adjoint du service de Politique criminelle dans le Service Public Fédéral Justice", a donné le 26 juin 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.090/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 maart 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van adviseur-generaal en adjunct-adviseur-generaal bij Dienst voor het Strafrechtelijk beleid binnen de Federale Overheidsdienst Justitie", heeft op 26 juni 2006 het volgende advies gegeven :

Observation générale

Le projet examiné vise à intégrer dans le niveau A mis en place par l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État, les carrières particulières du conseiller général et du conseiller général adjoint du Service de la Politique criminelle dans le Service public fédéral Justice.

Il se présente d'une manière similaire à d'autres arrêtés royaux et projets d'arrêtés royaux visant à intégrer dans le niveau A certains grades particuliers de l'ancien niveau 1 existant dans d'autres services publics fédéraux ou organismes publics [(1)].

Il convient toutefois d'être attentif au fait que les statuts du conseiller général et du conseiller général adjoint du Service de la Politique criminelle dans le Service public fédéral Justice ne sont pas comparables à ceux des agents de l'État (ou d'organismes publics) titulaires de grades particuliers de l'ancien niveau 1, visés par l'ensemble des arrêtés et projets d'arrêtés précités.

Pour ce qui concerne le conseiller général à la politique criminelle, l'article 6 de l'arrêté royal du 14 janvier 1994 créant un Service de la Politique criminelle dispose en effet :

> "Art. 6. Le Conseiller général à la politique criminelle est désigné par Nous pour une période de cinq ans sur proposition du Ministre de la Justice.
>
> Son mandat est renouvelable."

---

(1) Voir notamment :
- l'arrêté royal du 2 mai 2006 portant réforme de la carrière particulière de certains agents du niveau A à l'Office national des pensions (Moniteur belge, 8 mai), qui a fait l'objet de l'avis 39.321/1, donné le 17 novembre 2005;
- l'arrêté royal du 3 mai 2006 portant réforme des carrières particulières de certains agents du niveau A auprès de l'Office national de l'Emploi (Moniteur belge, 26 mai), qui a fait l'objet de l'avis 39.323/1, donné le 17 novembre 2005;
- le projet d'arrêté royal "portant modification de diverses dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Institut géographique national", qui a fait l'objet de l'avis 40.408/4, donné le 29 mai 2006;
- le projet d'arrêté royal "intégrant certains agents du Service public fédéral Intérieur dans la nouvelle carrière du niveau A des agents de l'État", qui a fait l'objet de l'avis 40.398/2, donné le 29 mai 2006.

.../...

Pour ce qui concerne le conseiller général adjoint à la politique criminelle, l'article 8 du même arrêté dispose :

> "Art. 8. Le Conseiller général adjoint à la politique criminelle est désigné par Nous pour une période de cinq ans sur proposition du Ministre de la Justice. Il est d'un autre régime linguistique que le Conseiller général.
>
> Son mandat est renouvelable."

Les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 11 juillet 1994 portant statut pécuniaire du conseiller général du Service de Politique criminelle et de son adjoint, précisent d'ailleurs qu'ils sont - et ne sont - qu' "assimilés" à des fonctionnaires du rang A16 du personnel des ministères, pour la fixation de leur échelle de traitement.

Il n'y a pas conséquent pas lieu de les intégrer - à l'instar des agents de l'État titulaires d'anciens grades du niveau 1 - par nomination d'office dans la classe du niveau A correspondant à ce rang A16. Ils n'ont, en effet, pas été nommés à un grade du rang 16, mais seulement désignés à une fonction assimilée, d'un point de vue pécuniaire, à un grade de ce rang.

Le projet doit donc être fondamentalement revu. A cet égard, il peut être noté que l'adaptation du statut pécuniaire du conseiller général et du conseiller général adjoint à la Politique criminelle, à la réforme opérée par l'arrêté royal du 4 août 2004, précité, peut se limiter au seul remplacement, aux articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 11 juillet 1994, précité, de la référence au "rang 16 du personnel des ministères" par un renvoi à la classe 5 du niveau A de la carrière des agents de l'État, ainsi qu'aux échelles de traitement A52 et A51, accompagné, le cas échéant, d'un maintien de l'ancienne échelle de traitement tant que celle-ci est plus favorable [(2)].

---

(2) Un tel maintien des échelles actuelles est rendu nécessaire par la rétroactivité au 1er décembre 2004 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 août 2004, précité), prévue à l'article 5 du projet.

Si une révision plus profonde du statut de ces mandataires devait être envisagée, celle-ci ne devrait pas être réalisée en leur appliquant des mesures similaires à celles prévues par les articles 216 et suivants de l'arrêté royal du 4 août 2004, précité, mais en s'inspirant du système mis en place par l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, et par l'arrêté royal du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement.

C'est sous la réserve de cette observation générale que les observations particulières suivantes sont formulées.

Observations particulières

Préambule

1. Au préambule d'un arrêté réglementaire, il convient de ne viser que les dispositions qui procurent à celui-ci un fondement légal, ainsi que les textes que l'arrêté en projet modifie ou abroge.

L'arrêté en projet trouve donc son fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Il convient donc de viser également l'article 37 de la Constitution dans le préambule du texte en projet au titre de fondement légal.

Il n'y a lieu de viser en outre, dans le préambule du projet examiné, que l'arrêté royal que le projet modifie, à savoir l'arrêté royal du 11 juillet 1994, précité.

Les alinéas 2, 3, 5 et 6 du préambule doivent, par conséquent être omis.

2. Dans l'alinéa du préambule relatif au visa de l'avis du Conseil d'État, la référence à l'article 84, § 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit être supprimée. Le présent avis a, en effet, été demandé selon la procédure ordinaire.

Dispositif

Article 5

Compte tenu de la rétroactivité envisagée, il convient, à l'article 5 du projet, de remplacer les mots : "entre en vigueur" par : "produit ses effets".

Observations de forme

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. C'est sous réserve des observations de fond faites ci-dessus et à titre d'exemple que l'on relève ce qui suit :

Intitulé

Il faudrait écrire : "adjunct-adviseur-generaal bij de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid". Une observation analogue vaut pour la phrase introductive de l'article 1er.

Article 2

Au paragraphe 1er, il faudrait écrire "hiertegenover", en un mot.

Article 3

Au paragraphe 1er il faudrait écrire "met toepassing van artikel 2" au lieu de "in toepassing van het artikel 2".

Article 4

Il faudrait écrire : "Opgeheven worden", au lieu de "Zijn opgeheven".

Algemene opmerking

Het onderzochte ontwerp beoogt in niveau A, waarin voorzien is door het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel, de bijzondere loopbanen te integreren van adviseur-generaal en van adjunct-adviseur-generaal van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid binnen de Federale Overheidsdienst Justitie.

Het ontwerp vertoont gelijkenis met andere koninklijke besluiten en ontwerpen van koninklijke besluiten waarmee in niveau A bepaalde bijzondere graden worden geïntegreerd van het oude niveau 1 dat bestaat in andere federale overheidsdiensten of overheidsinstellingen [(1)].

Er behoort evenwel op te worden gelet dat de rechtspositieregelingen van adviseur-generaal en van adjunct-adviseur-generaal van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid binnen de Federale Overheidsdienst Justitie niet vergelijkbaar zijn met de rechtspositieregelingen van het Rijkspersoneel (of van het personeel van overheidsinstellingen) dat houder is van bijzondere graden van het oude niveau 1, waarvan sprake is in alle voornoemde besluiten en ontwerpbesluiten.

---

(1) Zie inzonderheid :
- het koninklijk besluit van 2 mei 2006 houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van sommige personeelsleden van het niveau A in de Rijksdienst voor pensioenen (Belgisch Staatsblad, 8 mei), waarover advies 39.321/1 gegeven is op 17 november 2005;
- het koninklijk besluit van 3 mei 2006 houdende hervorming van de bijzondere loopbanen van sommige ambtenaren van het niveau A bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (Belgisch Staatsblad, 26 mei), waarover advies 39.323/1 gegeven is op 17 november 2005;
- het ontwerp van koninklijk besluit "houdende hervorming van verscheidene verordeningsbepalingen die toepasselijk zijn op ambtenaren van het Nationaal Geografisch Instituut", waarover advies 40.408/4 gegeven is op 29 mei 2006;
- het ontwerp van koninklijk besluit "tot integratie van sommige ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken in de nieuwe loopbaan van niveau A van het rijkspersoneel, waarover advies 40.398/2 gegeven is op 29 mei 2006.

.../...

Wat betreft de adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid, wordt in artikel 6 van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 tot oprichting van een Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid immers het volgende bepaald :

"Art. 6. De Adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid wordt op voordracht van de Minister van Justitie door Ons aangewezen voor een termijn van vijf jaar.

Het mandaat is hernieuwbaar."

Wat betreft de adjunct-adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid wordt in artikel 8 van hetzelfde besluit het volgende bepaald :

"Art. 8. De adjunct-Adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid wordt op voordracht van de Minister van Justitie door Ons aangewezen voor een termijn van vijf jaar. Hij behoort tot een ander taalstelsel dan dat van de Adviseur-generaal.

Het mandaat is hernieuwbaar."

In de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 11 juli 1994 houdende bezoldigingsregeling van de adviseur-generaal van de Dienst voor Criminele Politiek en van zijn adjunct, wordt overigens bepaald dat zij - enkel en alleen - "gelijkgesteld" worden met ambtenaren van rang A16 van het personeel van de ministeries, voor de vaststelling van hun weddeschaal.

Er is bijgevolg geen reden om hen - net als het Rijkspersoneel dat houder is van oude graden van niveau 1 - ambtshalve te benoemen in de klasse van niveau A die overeenstemt met die rang A16. Zij zijn immers niet benoemd in een graad van rang 16, maar enkel aangewezen voor een functie die in geldelijk opzicht gelijkgesteld is met een graad van die rang.

Het ontwerp dient derhalve grondig te worden herzien. In dat verband kan worden opgemerkt dat de aanpassing van de bezoldigingsregeling van de adviseur-generaal en de adjunct-adviseur-generaal voor het Strafrechtelijk Beleid, aan de hervorming die is doorgevoerd door het voornoemde koninklijk besluit van 4 augustus 2004, beperkt kan blijven tot de loutere vervanging in de artikelen 2 en 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 1994, van de verwijzing naar "rang 16 van het

personeel der Ministeries", door een verwijzing naar klasse 5 van niveau A van de loopbaan van het Rijkspersoneel, alsook naar de bezoldigingsschalen A52 en A51, in voorkomend geval samen met het behoud van de vroegere bezoldigingsschaal wanneer deze gunstiger is [(2)].

Indien een grondiger herziening wordt beoogd van de rechtspositieregeling van die mandaathouders, zou deze niet moeten worden doorgevoerd door op hen soortgelijke maatregelen toe te passen als die genomen in de artikelen 216 en volgende van het voornoemde koninklijk besluit van 4 augustus 2004, maar door terug te vallen op het systeem opgezet door het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten, en door het koninklijk besluit van 11 juli 2001 betreffende de weging van de management- en staffuncties in de federale overheidsdiensten en tot vaststelling van hun wedde.

Onder voorbehoud van deze algemene opmerking worden de volgende bijzondere opmerkingen geformuleerd.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In de aanhef van een verordeningsbesluit behoort enkel verwezen te worden naar de bepalingen die aan dat besluit een rechtsgrond verlenen, alsook naar de regelingen die het ontworpen besluit wijzigt of opheft.

Het ontworpen besluit ontleent dus zijn rechtsgrond aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet. In de aanhef van de ontworpen tekst behoort derhalve wat de rechtsgrond betreft eveneens verwezen te worden naar artikel 37 van de Grondwet.

---

(2) Zulk een behoud van de huidige bezoldigingsschalen is noodzakelijk wegens de terugwerkende kracht tot 1 december 2004 (de datum waarop het voornoemde koninklijk besluit van 4 augustus 2004 in werking getreden is), bepaald in artikel 5 van het ontwerp.

In de aanhef van het onderzochte ontwerp moet bovendien enkel verwezen worden naar het koninklijk besluit dat door het ontwerp gewijzigd wordt, namelijk het voornoemde koninklijk besluit van 11 juli 1994.

Het tweede, derde, vijfde en zesde lid van de aanhef dienen bijgevolg te vervallen.

2. In het lid van de aanhef waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State dient de verwijzing naar artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geschrapt te worden. Dit advies is immers gevraagd volgens de gewone procedure.

Dispositief

Artikel 5

Gelet op de beoogde terugwerkende kracht, behoren in artikel 5 van het ontwerp de woorden "treedt in werking" vervangen te worden door de woorden "heeft uitwerking met ingang van".

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen wordt bij wijze van voorbeeld op het volgende gewezen :

Opschrift

Men schrijve : "adjunct-adviseur-generaal bij de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid". Een soortgelijke opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 1.

Artikel 2

In paragraaf 1 schrijve men "hiertegenover", in één woord.

Artikel 3

In paragraaf 1 schrijve men "met toepassing van artikel 2" in plaats van "in toepassing van het artikel 2".

Artikel 4

Men schrijve : "Opgeheven worden", niet "Zijn opgeheven".

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	Y. KREINS,	président de chambre, kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames Mevrouwen	M. BAGUET,	staatsraden,
	B. VIGNERON,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS