

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.238/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 april 2006 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel", heeft op 25 april 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel verschillende wijzigingen aan te brengen betreffende de stage.

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende wijziging van diverse reglementaire bepalingen inzake het statuut van het rijkspersoneel heeft onder meer wijzigingen aangebracht in het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

Artikel 45, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 16 november 2001 bepalen respectievelijk dat "de artikelen 1 tot en met 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° tot en met 4°, 20, en 39 (...) in werking treden de dag waarop de aanwijzing van de betrokken

.../...

functioneel directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie uitwerking heeft" ⁽¹⁾ en dat "het artikel 21 (...) in werking treedt de dag dat de opheffing van het laatste ministerie uitwerking heeft" ⁽²⁾.

4.2. Uit de nota aan de ministerraad blijkt dat de stellers van het ontwerp, wat betreft de ontworpen wijzigingen aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, ingevolge de gespreide inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 16 november 2001, thans worden geconfronteerd met een rechtsorde ⁽³⁾ die geheel verschillend is, naargelang de voormelde wijzigingen of opheffingen bij het koninklijk besluit van 16 november 2001 al dan niet uitwerking hebben gehad ⁽⁴⁾.

(1) Met uitzondering van artikel 39 van het koninklijk besluit van 16 november 2001 wijzigen de vermelde artikelen het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en voorziet artikel 20 in de opheffing van artikel 48*quinquies* van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

(2) Artikel 21 van het koninklijk besluit van 16 november 2001 voorziet in de opheffing van artikel 48*sexies* van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

(3) Bedoeld wordt enerzijds, een "nieuwe" versie van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, i.e. een versie met inbegrip van de wijzigingen van het koninklijk besluit van 16 november 2001 en, anderzijds, een "oude" versie van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, i.e. een versie zonder de wijzigingen van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

(4) Naargelang voor de betreffende overheidsdienst de aanwijzing van de betrokken functioneel directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie uitwerking heeft gehad.
Dienaangaande heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard:

"Des directeurs fonctionnels P&O sont prévus au sein de chaque SPF. Pour les SPF horizontaux (P&O, Chancellerie, Budget et Contrôle de la gestion et Fedict), le service P&O est commun et compte un directeur pour les 4 organisations.

Les postes sont pourvus pour l'ensemble des SPF, à l'exception du SPF Emploi (où il n'y a pas encore eu de première désignation) et du SPF Economie (suite à une démission). Le poste pour l'économie est en voie d'être pourvu (sélection en cours). La sélection pour l'Emploi n'est pas encore programmée (la sélection pour le remplacement du président du SPF est en cours).

L'Ar du 22 avril 2005 prévoit aussi un directeur fonctionnel P&O au SPP Politique scientifique mais la fonction n'est pas pourvue (pas encore de sélection annoncée). Un projet analogue est en préparation pour le SPP Intégration sociale".

.../...

Zo beogen de artikelen 1 tot 3 en 7 tot 11 van het ontwerp een wijziging van verschillende artikelen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, die zoals hiervóór is opgemerkt, in twee versies bestaan.

De artikelen 12 en 13 van het ontwerp voorzien in de opheffing van respectievelijk artikel 48*quiquies* en artikel 48*sexies* van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, die deels zijn opgeheven en deels nog in de rechtsorde bestaan.

Artikel 15 voorziet in de opheffing van de artikelen 1 tot 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° tot 4°, 20, 21, en 45, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 16 november 2001. Daarbij hebben die op te heffen artikelen 1 tot 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° tot 4°, en 20 als gemeenschappelijk kenmerk dat zij deels zijn uitgewerkt, deels nog in werking zijn. Het op te heffen artikel 21 zal, gelet op het bestaan van het ministerie van landsverdediging, niet in werking getreden zijn. Het op te heffen artikel 45, 2° en 3°, voorziet in de opheffing van de specifieke regeling inzake de inwerkingtreding van de voormelde artikelen 1 tot 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° tot 4°, 20, 21, alsmede van artikel 39 van dat koninklijk besluit van 16 november 2001.

Artikel 16 beoogt de opheffing van de artikelen 238 en 239 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen, welke in essentie voorzien in een overgangsregeling voor de samenstelling van "de interdepartementale stagecommissie" en "de stagecommissie of de afdeling" ten behoeve van overheidsdiensten waar de aanwijzing van de betrokken functioneel directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie nog geen uitwerking heeft.

4.3. Gelet op die bijzondere situatie in de rechtsorde waarmee de stellers van het ontwerp worden geconfronteerd, kan daarom, met het oog op de rechtszekerheid, de volgende werkwijze worden voorgesteld.

4.3.1. De inleidende zin van de artikelen 1 tot 11 en 14 en 16 van het ontwerp zoals die telkens is geredigeerd, kan behouden blijven, dus met inbegrip van de vermelding van de wijzigingen ingevolge het koninklijk besluit van 16 november 2001.

4.3.2. De artikelen 12 en 15 van het ontwerp moeten telkens worden voorafgegaan door de vermelding "Voor wat betreft de overheidsdiensten, waar de aanwijzing van de betrokken functioneel directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie nog geen uitwerking heeft op de dag van de inwerkingtreding van dit besluit, wordt artikel (of worden de artikelen) ... (verder zoals in het ontwerp) ...".

Wat betreft artikel 15 van het ontwerp, moet daarbij worden opgemerkt dat de opsomming van de op te heffen bepalingen beperkt moet blijven tot de "artikelen 1 tot 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° tot 4°, en 20".

4.3.3. Wat betreft artikel 13 van het ontwerp, en de bij artikel 15 van het ontwerp voorziene opheffing van de artikelen 21 en 45, 3°, van het koninklijk besluit van 16 november 2001 zullen de stellers van het ontwerp moeten nagaan of het wellicht ook kan worden volstaan met te bepalen dat artikel 13 en de opheffing van artikel 21 van het koninklijk besluit van 16 november 2001 enkel van toepassing is op "de overheidsdiensten, waar de aanwijzing van de betrokken functioneel directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie nog geen uitwerking heeft op de dag van de inwerkingtreding van dit besluit" en of alsdan artikel 45, 3°, van het koninklijk besluit van 16 november 2001 niet beter wordt ingetrokken.

4.3.4. De bij artikel 15 van het ontwerp voorziene opheffing van artikel 45, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 2001 kan geen doorgang vinden, aangezien het deels een reeds uitgewerkte inwerkingtredingsbepaling betreft, die uit zijn aard niet langer in de rechtsorde aanwezig is.

Wel kan worden bepaald dat artikel 45, 2°, van koninklijk besluit van 16 november 2001 wordt ingetrokken, voor zover het van toepassing is op "de overheidsdiensten, waar de aanwijzing van de betrokken functioneel directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie nog geen uitwerking heeft op de dag van de inwerkingtreding van dit besluit" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ De stellers van het ontwerp zullen daarbij wel moeten nagaan wat het lot is van artikel 39 van het koninklijk besluit van 16 november 2001, dat - in geval van intrekking van artikel 45, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 2001 - plots integraal sedert 5 december 2001 in werking zal blijken te zijn, met toepassing van de inleidende zinsnede van artikel 45 van het koninklijk besluit van 16 november 2001.

4.3.5. Er lijken geen specifieke redenen te bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten. Artikel 17 van het ontwerp kan dus beter worden weggelaten.

5. Het bepalend gedeelte van het ontwerp verdient een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht.

Bij wijze van voorbeeld kan met betrekking tot de wetgevingstechniek op het volgende worden gewezen:

- in de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp moet enkel de wetshistoriek worden vermeld van de paragrafen 2 en 3 van artikel 30 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937;
- in de inleidende zin van artikel 9, 3° en 4°, van het ontwerp, dient de wetgevingstechnisch aangewezen formule van de vervanging te worden te worden gebruikt; men schrijve dan ook "wordt vervangen als volgt" in plaats van "wordt vervangen door de volgende alinea".

De stellers van het ontwerp horen ook de nodige zorg te besteden aan de Nederlandse tekst van het ontwerp. Het betreft onder meer:

- artikel 8: in het nieuw ontworpen artikel 35, derde zin, schrijve men "stagiair" in plaats van "stagiaire";
- artikel 9: in het ontworpen artikel 36, § 2, 3°, schrijve men "stelt zij aan de tot benoemen bevoegde overheid voor dat" in plaats van "stelt zij aan de tot benoemen bevoegde overheid dat".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 34 te worden weggelaten, aangezien dat artikel niet wordt gewijzigd door het ontwerp.

Artikel 4

7. Zoals het ontworpen artikel 30, § 2, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937 is geredigeerd, kan een wijziging van de aanwijzing van de stagiair enkel gebeuren op schriftelijk verzoek van de stagiair. Bijgevolg zal een wijziging van de aanwijzing niet langer mogelijk zijn tegen de wil in van de stagiair.

De vraag rijst of de genoemde ontworpen paragraaf 2 de werkelijke bedoeling van de stellers van het ontwerp weergeeft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.238/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 5 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat", a donné le 25 avril 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État diverses modifications concernant le stage.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'arrêté royal du 16 novembre 2001 modifiant diverses dispositions réglementaires en matière de statut des agents de l'État a entre autres modifié l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937.

.../...

L'article 45, 2° et 3°, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 dispose respectivement que "[l]es articles 1^{er} à 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 12, 13, 2° à 4°, 20, 21 et 39 (...) entrent en vigueur le jour où la désignation du directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation concerné prend effet" ⁽¹⁾ et que "l'article 21 (...) entre en vigueur le jour où l'abrogation du dernier ministère prend effet" ⁽²⁾.

4.2. Il ressort de la note au Conseil des ministres qu'en ce qui concerne les modifications que le projet entend apporter à l'arrêté royal du 2 octobre 1937, les auteurs du projet sont actuellement confrontés, consécutivement à l'entrée en vigueur échelonnée de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, à un ordre juridique tout à fait différent ⁽³⁾ selon que les modifications ou abrogations précitées, résultant de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, ont ou non épuisé leurs effets ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Excepté l'article 39, les articles précités de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 modifient l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et l'article 20 prévoit l'abrogation de l'article 48^{quinquies} de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

⁽²⁾ L'article 21 de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 prévoit l'abrogation de l'article 48^{sexies} de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

⁽³⁾ Il s'agit, d'une part, d'une "nouvelle" version de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, à savoir une version incluant les modifications apportées par l'arrêté royal du 16 novembre 2001 et, d'autre part, d'une "ancienne" version de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, à savoir une version n'incluant pas ces modifications.

⁽⁴⁾ Suivant que la désignation du directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation concerné a ou non pris effet pour le service public visé.

Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce propos:

"Des directeurs fonctionnels P&O sont prévus au sein de chaque SPF. Pour les SPF horizontaux (P&O, Chancellerie, Budget et Contrôle de la gestion et Fedict), le service P&O est commun et compte un directeur pour les 4 organisations.

Les postes sont pourvus pour l'ensemble des SPF, à l'exception du SPF Emploi (où il n'y a pas encore eu de première désignation) et du SPF Economie (suite à une démission). Le poste pour l'économie est en voie d'être pourvu (sélection en cours). La sélection pour l'Emploi n'est pas encore programmée (la sélection pour le remplacement du président du SPF est en cours).

L'Ar du 22 avril 2005 prévoit aussi un directeur fonctionnel P&O au SPP Politique scientifique mais la fonction n'est pas pourvue (pas encore de sélection annoncée). Un projet analogue est en préparation pour le SPP Intégration sociale".

.../...

Ainsi, les articles 1^{er} à 3 et 7 à 11 du projet entendent-ils modifier divers articles de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 dont il existe deux versions, comme on l'a observé ci-dessus.

Les articles 12 et 13 du projet prévoient respectivement l'abrogation de l'article 48*quinquies* et de l'article 48*sexies* de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, qui, en partie, ont été abrogés et, en partie, subsistent dans l'ordre juridique.

L'article 15 prévoit l'abrogation des articles 1^{er} à 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° à 4°, 20, 21 et 45, 2° et 3°, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001. Or, les articles 1^{er} à 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° à 4°, et 20, dont l'abrogation est envisagée, ont en commun qu'ils ont partiellement épuisé leurs effets et qu'ils sont partiellement encore en vigueur. Vu l'existence du Ministère de la Défense nationale, l'article 21, dont l'abrogation est envisagée, ne sera pas entré en vigueur. L'article 45, 2° et 3°, qui sera abrogé, prévoit l'abrogation du régime spécial d'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° à 4°, 20 et 21, précités ainsi que de l'article 39 de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

L'article 16 prévoit l'abrogation des articles 238 et 239 de l'arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'État, qui prévoient essentiellement un régime transitoire pour la composition de "la commission interdépartementale des stages" et de "la commission des stages ou (de) la section" en faveur des services publics où la désignation du directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation concerné n'a pas encore pris effet.

4.3. Dès lors, vu la situation particulière de l'ordre juridique à laquelle les auteurs du projet sont ainsi confrontés, le procédé suivant peut être proposé dans l'intérêt de la sécurité juridique.

4.3.1. La phrase liminaire des articles 1^{er} à 11, 14 et 16 du projet, telle qu'elle est chaque fois rédigée, peut être maintenue, donc y compris la mention des modifications apportées par l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

4.3.2. L'article 12 et l'article 15 du projet doivent être précédés de la mention "En ce qui concerne les services publics où la désignation du directeur fonctionnel du service

.../...

d'encadrement Personnel et Organisation concerné n'a pas encore pris effet le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté, l'article (ou: les articles) ... (la suite comme dans le projet) ...".

En ce qui concerne l'article 15 du projet, il est à noter en outre que l'énumération des dispositions dont l'abrogation est envisagée doit se limiter aux "articles 1^{er} à 3, 5, 7, 8, 1°, 10, 11, 12, 13, 2° à 4°, et 20".

4.3.3. En ce qui concerne l'article 13 du projet et l'abrogation des articles 21 et 45, 3°, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 prévue par l'article 15 du projet, les auteurs du projet vérifieront s'il peut suffire peut-être de disposer que l'article 13 et l'abrogation de l'article 21 de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 sont uniquement applicables aux "services publics où la désignation du directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation concerné n'a pas encore pris effet le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté" et si, dans ce cas, il ne serait pas préférable de rapporter l'article 45, 3°, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

4.3.4. L'abrogation de l'article 45, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 prévue par l'article 15 du projet ne peut se concrétiser, dès lors qu'il s'agit en partie d'une disposition fixant l'entrée en vigueur, qui a déjà épuisé ses effets et qui, de par nature, a disparu de l'ordre juridique.

En revanche, on peut disposer que l'article 45, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 est rapporté dans la mesure où il est applicable aux "services publics où la désignation du directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation concerné n'a pas encore pris effet le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté" ⁽⁵⁾.

4.3.5. Il ne semble pas y avoir de raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. Il serait donc préférable de distraire l'article 17 du projet.

⁽⁵⁾ Toutefois, les auteurs du projet devront examiner en outre le sort réservé à l'article 39 de l'arrêté royal du 16 novembre 2001, qui, en cas de retrait de l'article 45, 2°, du même arrêté, s'avérera soudain produire ses pleins effets depuis le 5 décembre 2001 en application de la phrase liminaire de l'article 45 de l'arrêté royal du 16 novembre 2001.

5. Le dispositif du projet devra être revu en profondeur du point de vue de la légistique et de la langue.

À titre d'exemple, on peut noter ce qui suit du point de vue de la légistique:

- dans la phrase liminaire de l'article 4 du projet, on mentionnera uniquement l'historique des paragraphes 2 et 3 de l'article 30 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937;
- dans la phrase liminaire de l'article 9, 3° et 4°, du texte néerlandais du projet, on utilisera la formule légistique recommandée pour le remplacement d'une disposition; on écrira dès lors "wordt vervangen als volgt" au lieu de "wordt vervangen door de volgende alinea".

Les auteurs du projet veilleront également à soigner le texte néerlandais du projet. Cela concerne notamment:

- l'article 8: dans la troisième phrase du nouvel article 35, en projet, on écrira "stagiair" au lieu de "stagiaire";
- l'article 9: à l'article 36, § 2, 3°, en projet, on écrira "stelt zij aan de tot benoemen bevoegde overheid voor dat" au lieu de "stelt zij aan de tot benoemen bevoegde overheid dat".

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Au deuxième alinéa du préambule, on omettra la référence à l'article 34, dès lors que cet article n'est pas modifié par le projet.

Article 4

7. En vertu de l'article 30, § 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, tel qu'il est rédigé, l'affectation du stagiaire peut uniquement être modifiée sur demande écrite du stagiaire. Dès lors, une modification de l'affectation ne sera plus possible contre la volonté de ce dernier.

La question se pose de savoir si ce paragraphe 2, en projet, traduit correctement l'intention des auteurs du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT