

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.783/2

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 28 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant réforme de la carrière particulière des agents du niveau A des services extérieurs de la Direction Générale Exécution des Peines et Mesures dans le Service public fédéral Justice", a donné le 20 décembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Dans son avis n° 41.446/2, donné le 6 novembre 2006, la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

"L'article 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État (ci-après dénommé : le statut), dispose :

"Art. 6. § 1^{er}. Des dispositions particulières assurent, dans chaque service public fédéral, l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété.

Ces dispositions sont prises par Nous, à moins que Nous n'ayons confié ce pouvoir au ministre. Dans ce dernier cas, le pouvoir attribué au ministre ne l'autorise pas, sauf disposition contraire expresse, à déroger au statut fixé par Nous.

Toutes les dispositions prises en application des aliénas 1 et 2 sont soumises à l'avis du comité de direction.

§ 2. Les dispositions qui, tout en ayant l'objet défini au § 1^{er}, contiennent des dérogations au présent statut non expressément prévues par celui-ci, sont soumises à la fois à la formalité prescrite par le § 1^{er}, alinéa 3, et aux formalités prescrites par l'article 116."

L'article 116 du statut prévoit pour sa part :

"Art. 116. Toute modification, même partielle, apportée au présent statut, fera l'objet d'un arrêté motivé, délibéré en Conseil des ministres."

Le projet examiné vise à convertir dans la nouvelle carrière du niveau A, les grades particuliers de l'ancien niveau 1 existant au sein des services extérieurs

.../...

de la Direction générale Exécution des peines et mesures du Service public fédéral Justice.

Certaines de ses dispositions dérogent soit au statut, soit aux règles générales d'intégration des agents dans la nouvelle carrière du niveau A, fixées par les articles 216 et suivants de l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État. Il s'agit notamment :

- de l'article 6, qui prévoit, d'une part, que les agents titulaires du grade de médecin-anthropologue rémunérés dans l'échelle de traitement 10F, sont nommés d'office dans la classe A3, et portent le titre d'attaché-médecin-anthropologue, et, d'autre part, que les agents titulaires du grade de médecin-anthropologue rémunérés dans l'échelle de traitement 13D, sont nommés d'office dans la classe A3, et portent le titre de conseiller général-médecin-anthropologue, alors que l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du statut, dispose que "les agents nommés dans la classe A3 portent le titre de conseiller"¹;
- de l'article 7, qui prévoit, pour les agents titulaires des grades particuliers qui y sont visés, des règles d'intégration dans la nouvelle carrière du niveau A plus favorables que celles que fixe l'article 216 de l'arrêté royal du 4 août 2004 précité, pour les agents revêtus de grades communs et rémunérés, avant conversion, selon les mêmes échelles de traitement;
- des articles 8 et 9, qui organisent, pour les fonctions de chef d'établissement d'un établissement pénitentiaire d'au moins 400 places et de directeur régional, un système de désignation quinquennale.

Compte tenu de ces dispositions, le projet examiné doit être assorti d'une motivation formelle, être soumis à l'avis du comité de direction du Service public fédéral Justice, et faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Comme la section de législation l'a notamment rappelé dans son avis 40.019/3, donné le 28 mars 2006, sur un projet devenu l'arrêté royal portant réforme de la carrière particulière des agents du niveau A au Service public fédéral Mobilité et Transport², la délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une "formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé

(1) Les titres d'attaché et de conseiller général étant respectivement réservés par l'article 4 du statut aux classes A1 et A2 d'une part, et A4 et A5, d'autre part.

(2) Ce projet a ensuite fait l'objet de l'avis 40.984/1/V, donné 17 août 2006 (après avoir été délibéré en Conseil des ministres). Dans le même sens, voir aussi les avis 39.248/1 et 40.413/3, donnés les 3 novembre 2005 et 31 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2006 portant réforme de la carrière particulière des agents du niveau A au Service public fédéral Personnel et Organisation.

par la loi du 2 avril 2003 ³. Cette délibération est, en effet, destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

La demande d'avis est dès lors prématurée et, partant, irrecevable."

Conformément à cette observation, le projet examiné a été délibéré en Conseil des ministres le 24 novembre 2006, avant d'être soumis à nouveau à l'avis de la section de législation. Les remarques relatives à l'avis du Comité de direction du S.P.F. Justice et à l'obligation de motiver formellement le projet, qui ont également été formulées dans l'avis n° 41.446/2, précité, doivent cependant être répétées.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 3 du préambule, il convient de remplacer, dans le texte français, les mots "Directorat général" par "Direction générale".

⁽³⁾ L'alinéa 2 de cette disposition prescrit : "Lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° ou 2°, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites."

L'article 14, tiret 2, du projet ⁴, doit également être modifié afin d'y mentionner l'intitulé exact de l'arrêté royal du 28 novembre 1997 fixant des dispositions pécuniaires en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale des Établissements pénitentiaires.

2. L'arrêté royal du 12 juillet 2004 portant réforme de la carrière de certains grades particuliers au sein des services extérieurs du Service des Maisons de Justice n'est pas modifié par le projet. Il n'y a, par conséquent, pas lieu de le viser au préambule.

3. Il y a, par contre, lieu de consacrer un alinéa du préambule au visa de chacun des arrêtés royaux et ministériels modifiés ou abrogés aux articles 14 et 15 du projet.

4. Le préambule doit, en outre, être complété conformément à l'observation générale formulée ci-avant.

Dispositif

L'accord du Ministre de la Fonction publique sur le projet est notamment accompagné de la remarque suivante :

"J'attire également votre attention sur la rédaction de l'article 15, qui n'est pas conforme aux usages : il convient d'indiquer clairement par quel mot les différents mots supprimés (et non «rayés») seront remplacés. Il serait judicieux de prévoir une indication claire et non équivoque pour chaque arrêté à modifier."

⁽⁴⁾ Il n'est pas recommandé d'utiliser des tirets dans un texte normatif parce que ceux-ci sont de nature à compliquer des références ultérieures faites à la définition ou à la règle énoncée après les tirets. En outre, en cas de modification ultérieure de l'énumération par l'ajout ou de la suppression d'un ou de plusieurs tirets, les références éventuellement faites au texte risquent de devenir erronées. Il vaut, dès lors, mieux remplacer les tirets par "1°", "2°", "3°", etc.

La sécurité juridique commande effectivement qu'une disposition modificative soit rédigée avec précision. L'article 15 du projet doit par conséquent être revu, afin d'indiquer expressément par quel mot les termes directeur, directeur régional, psychologue et médecin anthropologue, sont respectivement remplacés dans chacune des dispositions modifiées ⁵.

⁽⁵⁾ À cette occasion, l'usage des tirets sera abandonné (voir note 4 ci-avant).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.783/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 november 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van de ambtenaren van niveau A van de buitendiensten van het Directoraatgeneraal Uitvoering van Straffen en Maatregelen binnen de Federale Overheidsdienst Justitie", heeft op 20 december 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

In haar advies nr. 41.446/2 van 6 november 2006 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerking gemaakt :

"Artikel 6 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (hierna te noemen : het statuut) bepaalt :

"Art. 6. § 1. Bijzondere bepalingen voorzien, in iedere federale overheidsdienst, in de uitvoering van dit besluit en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld.

Die bepalingen worden door Ons vastgesteld tenzij Wij die bevoegdheid aan de minister hebben opgedragen. In dit laatste geval machtigt de aan de minister opgedragen bevoegdheid hem niet, van het door Ons bepaalde statuut af te wijken, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.

Alle bepalingen vastgesteld op grond van het eerste en het tweede lid worden aan het voorafgaand advies van het directiecomité onderworpen.

§ 2. De bepalingen met de in § 1 omschreven strekking die afwijkingen van dit statuut bevatten welke het niet uitdrukkelijk toestaat, worden onderworpen aan de formaliteit voorgeschreven in § 1, derde lid, en tevens aan de formaliteiten voorgeschreven in artikel 116."

Daarenboven bepaalt artikel 116 van het statuut :

"Art. 116. Iedere, zelfs gedeeltelijke wijziging in dit statuut aangebracht, zal het voorwerp zijn van een in Ministerraad overlegd gemotiveerd besluit."

.../...

Bij het voorliggende ontwerp zit de bedoeling voor om in de nieuwe loopbaan van niveau A de bijzondere graden om te zetten van het oude niveau 1 die bestaan in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen van de Federale Overheidsdienst Justitie.

Sommige bepalingen van het ontwerp wijken af, hetzij van het statuut, hetzij van de algemene voorschriften voor integratie van ambtenaren in de nieuwe loopbaan van niveau A, gegeven in de artikelen 216 en volgende van het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel. Het gaat meer bepaald om :

- artikel 6, dat enerzijds bepaalt dat ambtenaren die houder zijn van de graad geneesheer-antropoloog en bezoldigd worden volgens salarisschaal 10F, van ambtswege benoemd worden in klasse A3, en de titel voeren van attaché-geneesheer-antropoloog, en anderzijds dat ambtenaren die houder zijn van de graad van geneesheer-antropoloog en bezoldigd worden volgens salarisschaal 13D, van ambtswege benoemd worden in klasse A3, en de titel voeren van adviseur-generaal-geneesheer-antropoloog, terwijl artikel 4, § 1, tweede lid, van het statuut bepaalt : "De ambtenaren benoemd in de klasse A3 dragen de titel van adviseur." ⁽¹⁾;
- artikel 7, dat voor ambtenaren die houder zijn van de erin genoemde bijzondere graden voorschriften voor integratie in de nieuwe loopbaan van niveau A geeft die gunstiger zijn dan die welke artikel 216 van het voormelde koninklijk besluit van 4 augustus 2004 geeft voor ambtenaren bekleed met gemeenschappelijke graden en die vóór de omzetting bezoldigd werden volgens dezelfde salarisschalen;
- de artikelen 8 en 9, die voor de functie inrichtingshoofd van een strafinrichting met ten minste 400 plaatsen en voor de functie regionaal directeur een systeem van aanstelling voor vijf jaar opzetten.

Vanwege die bepalingen moet het voorliggende ontwerp uitdrukkelijk worden gemotiveerd, om advies worden voorgelegd aan het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Justitie en moet erover overleg worden gepleegd in de Ministerraad.

Zoals de afdeling wetgeving bepaaldelijk weer onder de aandacht heeft gebracht in haar advies 40.019/3 van 28 maart 2006 over een ontwerp, het latere koninklijk besluit van 11 oktober 2006 houdende hervorming van de bijzondere

⁽¹⁾ De titel van attaché en die van adviseur-generaal worden in artikel 4 van het statuut respectievelijk verbonden aan de klassen A1 en A2 enerzijds en A4 en A5 anderzijds.

loopbaan van de ambtenaren van niveau A bij de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer ², kan het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003 ³. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden geacht in zoverre gereed te zijn dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

Daaruit volgt dat de adviesaanvraag voorbarig en, bijgevolg, niet-ontvankelijk is."

In aansluiting op die opmerking is op 24 november 2006 in de Ministerraad overleg gepleegd over het voorliggende ontwerp voordat het opnieuw om advies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving. De opmerkingen over het advies van het directiecomité van de FOD Justitie en over de verplichting om het ontwerp uitdrukkelijk te motiveren, die ook in het voormelde advies nr. 41.446/2 zijn gemaakt, moeten echter worden herhaald.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In de Franse tekst van het derde lid van de aanhef schrijve men "Direction générale" in plaats van "Directorat général".

(2) Over dat ontwerp is vervolgens advies 40.984/1/V gegeven op 17 augustus 2006 (nadat erover overleg was gepleegd in de Ministerraad). Zie in dezelfde zin ook de adviezen 39.248/1 en 40.413/3, uitgebracht op 3 november 2005 en 31 mei 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 1 september 2006 houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van de ambtenaren van niveau A bij de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie.

(3) Het tweede lid van die bepaling luidt : "Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, 1° of 2°, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld."

Artikel 14, tweede streepje, van het ontwerp ⁴ moet ook worden gewijzigd om daarin het juiste opschrift te vermelden van het koninklijk besluit van 28 november 1997 tot vaststelling van geldelijke bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen.

2. Het koninklijk besluit van 12 juli 2004 houdende hervorming van de loopbaan van sommige bijzondere graden binnen de buitendiensten van de Dienst Justitiehuzen wordt niet gewijzigd bij het ontwerp. Er is dus geen reden om het in de aanhef te vermelden.

3. Daarentegen moet een lid van de aanhef worden besteed aan verwijzing naar alle ministeriële en koninklijke besluiten die in de artikelen 14 en 15 van het ontwerp worden gewijzigd of opgeheven.

4. Bovendien moet de aanhef worden aangevuld overeenkomstig de algemene opmerking hierboven.

Dispositief

In de akkoordbevinding door de Minister van Ambtenarenzaken van het ontwerp wordt onder meer de volgende opmerking gemaakt :

"J'attire également votre attention sur la rédaction de l'article 15, qui n'est pas conforme aux usages : il convient d'indiquer clairement par quel mot les différents mots supprimés (et non "rayés") seront remplacés. Il serait judicieux de prévoir une indication claire et non équivoque pour chaque arrêté à modifier."

⁽⁴⁾ Het valt af te raden in een regelgevende tekst streepjes te gebruiken, omdat ze latere wijzigingen naar de definitie of naar de bepaling na de streepjes kunnen bemoeilijken. Bovendien kunnen bij eventuele verwijzingen naar de tekst vergissingen worden begaan als de opsomming later wordt gewijzigd door toevoeging of schrapping van een of meer streepjes. Het is derhalve beter de streepjes door "1°", "2°", "3°", enz. te vervangen.

Met het oog op de rechtszekerheid moeten wijzigingsbepalingen werkelijk nauwkeurig worden gesteld. Artikel 15 van het ontwerp moet dus zo worden herzien dat uitdrukkelijk wordt vermeld door welk woord de woorden directeur, regionaal directeur, psycholoog en geneesheer-antropoloog respectievelijk worden vervangen in alle gewijzigde bepalingen ⁵.

⁽⁵⁾ Die gelegenheid moet worden aangegrepen om niet langer streepjes te gebruiken (zie opmerking 4 hierboven).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

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.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS