KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.699/1
VAN 24 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 juni 2008 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende bepaling van het aantal leden van het Federaal Aansturingsbureau, opgericht bij de programmawet I van 27 december 2006 en tot bepaling van het administratief en geldelijk statuut van sommige van zijn leden evenals van de leden van het secretariaat", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de samenstelling te regelen van het Federaal Aansturingsbureau, bedoeld in artikel 315 van de programmawet (I) van 27 december 2006, hierna "het Bureau" genoemd. Tevens beoogt het ontwerp het administratief en geldelijk statuut van sommige van de leden van het Bureau en van het secretariaat ervan te bepalen.

Het Bureau is een dienst van algemeen bestuur, zodat de Koning overeenkomstig de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet bevoegd moet worden geacht om de organisatie ervan te regelen. Daarnaast geeft de Koning met de ontworpen regeling uitvoering aan bepaalde opdrachten die hem zijn verleend door de artikelen 315 en 319 van de voornoemde programmawet. Zo belast artikel 315, § 4, van die wet de Koning met het bepalen van het aantal leden waaruit het Bureau is samengesteld en draagt artikel 319, vijfde lid, van dezelfde wet de Koning op om het administratieve en geldelijke statuut van de leden van het Bureau te bepalen. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de voornoemde grondwets- en wetsbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, benevens aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, ook gerefereerd aan artikel 108 van de Grondwet. De verwijzing naar deze laatste grondwetsbepaling is evenwel overbodig en

kan vervallen, gelet op de ruime rechtsgrond die voortvloeit uit de overige bepalingen die worden vermeld in het eerste en het tweede lid van de aanhef [(1)].

Artikel 1

1. De samenstelling van het Bureau wordt geregeld in artikel 315, § 3, van de programmawet (I) van 27 december 2006, met dien verstande dat artikel 315, § 4, van dezelfde wet de Koning opdraagt om het aantal leden te bepalen waaruit het Bureau is samengesteld. Deze laatste bepaling verleent de Koning evenwel niet de bevoegdheid om af te wijken van de door de wet vastgelegde wijze van samenstelling door in een bijkomende categorie van leden van het Bureau te voorzien, zijnde de "(vier) leden van het secretariaat bedoeld in artikel 315, § 1, van dezelfde wet", zoals vermeld na het laatste streepje van artikel 1 van het ontwerp [(2)]. Het bepaalde na het laatste streepje dient bijgevolg te worden geschrapt of, indien het uitsluitend de bedoeling is om het aantal secretariaatsleden vast te stellen, te worden ondergebracht in een afzonderlijke bepaling [(3)].

2. Ter wille van de leesbaarheid van het ontwerp volstaat het om aan het einde van het bepaalde na artikel 1, eerste streepje, te schrijven ", hierna de programmawet genoemd;". In de daaropvolgende bepalingen kan dan telkens worden volstaan met een verwijzing naar de "programmawet".

---

(1) Deze vaststelling doet geen afbreuk aan sommige bezwaren die in dit advies worden geformuleerd met betrekking tot de rechtsgrond van bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling.

(2) Bijkomend kan erop worden gewezen dat het gebruik van streepjes in een normatieve tekst niet valt aan te raden omdat erdoor onduidelijkheid dreigt te worden geschapen bij latere verwijzingen naar het bepaalde na de streepjes. Beter is het de streepjes te vervangen door "1/", "2/", "3/", en zo verder. Ter wille van de eenvormigheid dient dan, bij de opsommingen die voorkomen in de onderscheiden paragrafen van artikel 3 van het ontwerp, de indeling in "a)", "b)", "c)", en zo verder, telkens te worden vervangen door "1/", "2/", "3/", en zo verder.

(3) Artikel 315, § 1, tweede lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 bepaalt dat het Bureau wordt bijgestaan door een secretariaat "dat bestaat uit minimum twee personen".

.../...

Artikel 2

Rekening houdend met hetgeen in de tweede zin van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald ten aanzien van de functie van magistraat, dient in de eerste zin van hetzelfde lid te worden verwezen naar "artikel 315, § 3, 3/, 4/ en 5/" van de programmawet [(4)]. Deze aanpassing is noodzakelijk ter wille van de coherentie van de ontworpen bepaling.

Artikel 3

1. In artikel 3, § 5, a), van het ontwerp is de zinsnede "in het kader van een verlof voor opdracht van algemeen belang," overbodig en moet deze worden geschrapt.

2. In de Nederlandse tekst van artikel 3, § 5, b), van het ontwerp moet, naar analogie van de Franse tekst, worden geschreven "... binnen een dienst die belast is met het toezicht op of de toepassing van de bepalingen van ...".

Artikel 4

1. In overeenstemming met de Nederlandse tekst dient artikel 4, derde lid, van het ontwerp in de Franse tekst aan te vangen als volgt: "Les agents en congé pour mission d'intérêt général conservent ...".

2. Artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp luidt:

"De prerogatieven verbonden aan de oorspronkelijke graad van de ambtenaren met verlof voor opdracht van algemeen belang zijn behouden".

---

(4) Daarnaast dient de betrokken zin, zoals nog het geval is voor andere bepalingen van het ontwerp (zie o.m. artikel 10, tweede lid, dat zeer moeilijk leesbaar is), op redactioneel en taalkundig gebied te worden herzien in de Nederlandse tekst.

De gemachtigde verstrekte met betrekking tot deze bepaling de volgende toelichting:

> "Deze bepaling is ingevoegd om aan de ambtenaren met verlof voor opdracht van algemeen belang, die de hoedanigheid hebben van sociaal inspecteur, toe te laten om hun controlebevoegdheden, die hen door de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie worden toegekend als zijnde sociaal inspecteur, verder uit te oefenen. Opdat de ambtenaren met verlof voor opdracht van algemeen belang, die de hoedanigheid van sociaal inspecteur hebben, (moeten) kunnen deelnemen aan gecoördineerde controleacties op het terrein, is het noodzakelijk dat zij nog kunnen beschikken over de prerogatieven die verbonden zijn aan hun «graad»".

Vastgesteld moet worden dat in artikel 319, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 wordt bepaald dat "tijdens hun mandaat (...) de sociaal inspecteurs en controleurs die lid zijn van het Bureau hun hoedanigheid van sociaal inspecteur in de zin van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie (behouden)". Artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp is vanuit dat oogpunt derhalve overbodig. Daarenboven vindt de Koning in de ingeroepen rechtsgrondbepalingen niet de bevoegdheid om een regeling uit te werken met betrekking tot de bevoegdheden die ambtenaren putten uit de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, zelfs al houden die regelen de bevestiging in van al bestaande voorschriften. Artikel 4, vijfde lid, moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 5

Overeenkomstig artikel 5, derde lid, van het ontwerp wordt een magistraat van een arbeidsauditoraat of van een arbeidsauditoraat-generaal voor het Bureau "aangewezen door de minister van Justitie op advies van het College van Procureurs-generaal".

De benoeming van de magistraat van een arbeidsauditoraat of van een arbeidsauditoraat-generaal in het Bureau moet worden beschouwd als het toekennen van een opdracht in de zin van artikel 327 van het Gerechtelijk Wetboek. In dit verband moet er worden op gewezen dat het statuut van de magistraten met opdracht wordt geregeld in

het Gerechtelijk Wetboek zelf, met name in artikel 323*bis*, § 1 [(5)]. Het staat niet aan de Koning om het statuut van de betrokken magistraten te regelen, zelfs niet wanneer hij slechts de bestaande regels terzake zou bevestigen. Artikel 6 van het ontwerp doet een gelijkaardig bezwaar rijzen in zoverre die bepaling betrekking heeft op de magistraat die lid is van het Bureau.

Artikel 11

De zinsnede "op de datum van inwerkingtreding van huidig besluit", aan het einde van artikel 11 van het ontwerp, is overbodig en kan worden geschrapt.

---

(5) Deze vaststelling geldt ook wanneer een benoeming in het Bureau mocht worden beschouwd als een opdracht bedoeld in artikel 323*bis*, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.699/1
DU 24 juin 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 9 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant le nombre de membres du Bureau fédéral d'orientation institué par la loi-programme I du 27 décembre 2006 et fixant le statut administratif et pécuniaire de certains de ses membres ainsi que des membres du secrétariat", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est principalement limitée à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer la composition du Bureau fédéral d'orientation, ci-après dénommé "le Bureau", visé à l'article 315 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Le projet entend également fixer le statut administratif et pécuniaire de certains des membres du Bureau et du secrétariat.

Le Bureau étant un service d'administration générale, il faut considérer que, conformément aux articles 37 et 107 alinéa 2, de la Constitution le Roi a le pouvoir d'en régler l'organisation. En outre, en adoptant les dispositions en projet, le Roi met en oeuvre certaines délégations que lui confèrent les articles 315 et 319 de la loi-programme précitée. Ainsi l'article 315, § 4, de la loi charge le Roi de déterminer le nombre de membres composant le Bureau et l'article 319, alinéa 5, de la même loi L'habilite à fixer le statut administratif et pécuniaire de ceux-ci. On peut considérer que les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans les dispositions constitutionnelles et législatives précitées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Outre les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, le préambule du projet mentionne également l'article 108 de celle-ci. Cependant, eu égard au large fondement juridique résultant des autres dispositions mentionnées aux premier et deuxième alinéas du préambule (1), la référence à cette dernière disposition constitutionnelle est superflue et peut être omise.

(1) Cette constatation laisse entières certaines objections que le présent avis formule au sujet du fondement juridique de certains éléments du régime en projet.

Article 1er

1. L'article 315, § 3, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 fixe la composition du Bureau, étant entendu que l'article 315, § 4, de la même loi charge le Roi de déterminer le nombre de ses membres. Cette dernière disposition ne donne toutefois pas au Roi le pouvoir de déroger au mode de composition fixé par la loi en prévoyant une catégorie supplémentaire de membres du Bureau, composée des "(quatre) membres du secrétariat visés à l'article 315 § 1 de la même loi", mentionnés en regard du dernier tiret de l'article 1er du projet (2). La disposition en regard du dernier tiret doit par conséquent être omise ou, s'il s'agit uniquement de déterminer le nombre de personnes composant le secrétariat, faire l'objet d'une disposition distincte (3).

2. Pour améliorer la lisibilité du projet, il suffit de rédiger la fin de la disposition de l'article 1er, premier tiret, comme suit ", ci-après dénommée la loi-programme". Les dispositions subséquentes peuvent alors se borner à faire référence à la "loi-programme".

Article 2

Eu égard à ce que prévoit l'article 2, alinéa 1er, deuxième phrase, du projet à l'égard de la fonction de magistrat, la première phrase du même alinéa doit faire référence à "l'article 315, § 3, 3/, 4/ et 5/" de la loi-programme (4). La cohérence de la disposition en projet commande cette adaptation.

---

(2) On peut en outre souligner que l'utilisation de tirets dans un texte normatif est à déconseiller, dès lors qu'elle peut donner lieu à des imprécisions lors de références qui y seront faites ultérieurement. Mieux vaut y substituer "1/", "2/", "3/", etc. Dans un souci d'uniformité, il convient alors de remplacer la division en "a)", "b)", "c)", etc. par "1/", "2/", "3/", etc. dans les énumérations figurant dans les différents paragraphes de l'article 3 du projet.

(3) L'article 315, § 1er, alinéa 2, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 dispose que le Bureau est assisté d'un secrétariat "composé de minimum deux personnes".

(4) Par ailleurs, comme encore d'autres dispositions du projet (voir notamment l'article 10, alinéa 2, qui est très difficilement compréhensible), le texte néerlandais de la phrase concernée requiert d'être remanié sur le plan rédactionnel et de la correction de la langue.

Article 3

1. Le membre de phrase "dans le cadre d'un congé pour mission d'intérêt général", figurant à l'article 3, § 5, a), du projet est superflu et doit être supprimé.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 5, b), du projet, il faut écrire, par analogie avec le texte français: "... binnen een dienst die belast is met het toezicht op of de toepassing van de bepalingen van ...".

Article 4

1. Conformément au texte néerlandais, le début du texte français de l'article 4, alinéa 3, du projet, doit être rédigé comme suit: "Les agents en congé pour mission d'intérêt général conservent ...".

2. L'article 4, alinéa 5, du projet énonce:

> "Les prérogatives liées au grade d'origine des agents en congé pour mission d'intérêt général sont maintenues".

À cet égard, le délégué a exposé ce qui suit:

> "Deze bepaling is ingevoegd om aan de ambtenaren met verlof voor opdracht van algemeen belang, die de hoedanigheid hebben van sociaal inspecteur, toe te laten om hun controlebevoegdheden, die hen door de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie worden toegekend als zijnde sociaal inspecteur, verder uit te oefenen. Opdat de ambtenaren met verlof voor opdracht van algemeen belang, die de hoedanigheid van sociaal inspecteur hebben, (moeten) kunnen deelnemen aan gecoördineerde controleacties op het terrein, is het noodzakelijk dat zij nog kunnen beschikken over de prerogatieven die verbonden zijn aan hun «graad»".

Force est de constater que l'article 319, alinéa 1er, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 dispose que "pendant la durée de leur mandat, les inspecteurs et contrôleurs sociaux, membres du Bureau, gardent leur qualité d'inspecteur social au sens de la loi du 16 novembre 1972 sur l'inspection du travail". De ce point de vue, l'article 4, alinéa 5, du projet est par conséquent superflu. En outre, les dispositions invoquées

comme fondement juridique ne permettent pas au Roi de réglementer les pouvoirs que la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail confère à ces agents, même si ce règlement confirme des règles existantes. L'article 4, alinéa 5, doit dès lors être omis du projet.

Article 5

Conformément à l'article 5, alinéa 3, du projet, un magistrat d'un auditorat du travail ou d'un auditorat général du travail est "désigné par le Ministre de la justice sur avis du Collège des procureurs généraux" à la fonction de membre du Bureau.

La nomination du magistrat d'un auditorat du travail ou d'un auditorat général du travail doit être considérée comme une délégation au sens de l'article 327 du Code judiciaire. À cet égard, il faut noter que le statut des magistrats chargés d'une mission est réglé par le Code judiciaire lui-même, plus précisément par son article 323*bis*, § 1er [(5)]. Il n'appartient pas au Roi de réglementer le statut des magistrats concernés, même dans l'hypothèse où il se bornerait à confirmer les règles en vigueur en la matière. La disposition de l'article 6 du projet soulève une objection analogue, dans la mesure où elle concerne le magistrat qui est membre du Bureau.

Article 11

Le membre de phrase "à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté", qui figure à la fin de l'article 11 du projet, est superflu et peut être supprimé.

---

(5) Il en irait de même si la nomination à une fonction de membre du Bureau devait être considérée comme une mission visée à l'article 323*bis*, § 2, du Code judiciaire.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme I. VERHEVEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME