

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.326/4
DU 4 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre pour l'Entreprise et la Simplification, le 19 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 11 janvier 2007 fixant le statut administratif du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications et de l'arrêté royal du 11 janvier 2007 portant statut pécuniaire du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications", a donné 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.

Observations générales

1. Le projet gagnerait à être complété par un rapport au Roi justifiant la conformité au principe d'égalité, du fait que seuls les membres du personnel qui ont été précédemment membres du Conseil de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, ci-après l'IBPT, peuvent se voir attribuer une "mission particulière" telle que définie et rémunérée selon le présent projet.

2. Interrogée sur la compatibilité de l'article 82, § 3/1, alinéa 2, en projet, avec l'article 17 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, la fonctionnaire déléguée a répondu :

"Il nous semble que cette pratique n'est pas incompatible avec l'article 17 de la loi du 17 janvier 2003. En effet, la composition du Conseil n'est pas modifiée. Le projet d'arrêté royal vise à donner la possibilité au Conseil, si et seulement si il le souhaite, de nommer un ou plusieurs titulaires de mission particulière en raison de leur grande expertise. D'autres missions permises par l'article 82, § 1^{er}, donnent également la possibilité au Conseil de s'adjoindre des titulaires de mission qui assistent aux réunions du Conseil. Nous pensons par exemple à la mission de secrétaire du conseil. Enfin, il arrive régulièrement que le Conseil se fasse assister d'experts internes ou externes."

L'article 26 de la loi n'habilite pas le Roi à prévoir qu'un membre du personnel de l'IBPT assistera avec voix consultative aux séances du Conseil. Une telle disposition relève de la composition et du fonctionnement du Conseil, tels qu'ils sont fixés par les articles 16 et 17 de la loi précitée.

.../...

À cet égard, on peut douter de la légalité des décisions qui seraient prises par le Conseil en la présence systématique de membres participant, même avec voix consultative, "sur les matières stratégiques qui étaient de la compétence du candidat pendant l'exercice de son mandat de membre, notamment en matière de préparation de la législation et de son contrôle", en clair précisément les fonctions que cet ancien membre exerçait précédemment.

Il n'est en effet pas exclu qu'en fonction des circonstances de chaque cas d'espèce, l'influence déterminante qu'auraient eu ces personnes par hypothèse étrangères au Conseil, - puisque leur présence n'y est pas prévue par la loi -, sur le processus de délibération et de décision collégiales des membres du Conseil pourrait être considérée, tant par la section du Contentieux administratif que par les cours et tribunaux, comme une violation des principes généraux qui régissent le fonctionnement des organes collégiaux.

La possibilité pour des membres du personnel d'assister, dans les limites qui viennent d'être rappelées, aux séances du Conseil pourrait éventuellement être prévue par le règlement d'ordre intérieur du Conseil, moyennant toutefois le respect de l'article 23 de la loi. En vertu de l'article 22 de la loi, ce règlement d'ordre intérieur doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, ce qui n'est pas le cas de l'arrêté en projet.

En tout état de cause, l'article 82, § 3/1, alinéa 3, en projet, sera dès lors omis.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 4

Au lieu d'écrire "Sur la proposition de l'Institut ... ", il convient d'écrire "Vu la proposition de l'Institut ... ".

Alinéa 8

L'alinéa 8 sera rédigé comme suit ⁽¹⁾ :

"Vu le protocole de négociation du Comité de Secteur VIII, conclu le 16 octobre 2009".

DispositifArticle 1^{er}

Ainsi qu'en a convenu la déléguée du ministre, il y a lieu d'ajouter, dans l'article 1^{er} du projet, un point 1/ nouveau (les actuels points 1/ et 2/ de cette disposition devenant les points 2/ et 3/), qui sera libellé comme suit :

"1/ au paragraphe 1^{er}, les mots «ou d'une mission de fonction» sont remplacés par les mots «, d'une mission de fonction ou d'une mission particulière»".

Article 3

L'article 3 manque de clarté en ce qu'il ne permet pas de savoir si toutes les missions de fonction et toutes les missions particulières sont d'office considérées comme caractérisées par une relation de confiance particulière, et donc dispensées d'appel à candidatures, ou si seules celles qui sont caractérisées par une relation de confiance particulière sont dispensées de cette formalité.

La disposition doit être clarifiée sur ce point et le mot "caractérisée" sera écrit, le cas échéant, au pluriel.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, formule F 3-4-4, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative".

Article 5

En prévoyant que l'arrêté projeté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, l'article 5 déroge à la règle générale contenue dans l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, en vertu duquel les arrêtés royaux sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au Moniteur belge.

L'auteur du projet devra être en mesure de justifier pourquoi il est dérogé, en l'espèce, à cette règle générale.

Article 6

Il y a lieu d'écrire :

"Le ministre qui a les Services postaux ou les Télécommunications dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.326/4
VAN 4 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 19 oktober 2009 door de Minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen 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 11 januari 2007 tot vaststelling van het administratief statuut van de personeelsleden van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie en van het koninklijk besluit van 11 januari 2007 houdende het geldelijk statuut van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie", heeft 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 opmerkingen

1. Het verdient aanbeveling het ontwerp aan te vullen met een verslag aan de Koning, waarin gewettigd wordt dat met het gelijkheidsbeginsel strookt, het feit dat alleen personeelsleden die voordien lid zijn geweest van de Raad van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, hierna te noemen het BIPT, een "bijzondere opdracht" kunnen krijgen zoals omschreven in en bezoldigd overeenkomstig het voorliggende ontwerp.

2. Op de vraag of het ontworpen artikel 82, § 3/1, tweede lid, verenigbaar is met artikel 17 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord :

"Il nous semble que cette pratique n'est pas incompatible avec l'article 17 de la loi du 17 janvier 2003. En effet, la composition du Conseil n'est pas modifiée. Le projet d'arrêté royal vise à donner la possibilité au Conseil, si et seulement si il le souhaite, de nommer un ou plusieurs titulaires de mission particulière en raison de leur grande expertise. D'autres missions permises par l'article 82, § 1^{er}, donnent également la possibilité au Conseil de s'adjoindre des titulaires de mission qui assistent aux réunions du Conseil. Nous pensons par exemple à la mission de secrétaire du conseil. Enfin, il arrive régulièrement que le Conseil se fasse assister d'experts internes ou externes."

.../...

Artikel 26 van de wet machtigt de Koning niet om te bepalen dat een personeelslid van het BIPT met raadgevende stem de vergaderingen van de Raad bijwoont. Zulk een bepaling valt onder de samenstelling en de werkwijze van de Raad, zoals die zijn vastgesteld door de artikelen 16 en 17 van de voornoemde wet.

In dat verband kan getwijfeld worden aan de wettigheid van besluiten die de Raad zou nemen terwijl stelselmatig leden aanwezig zouden zijn die, zij het met raadgevende stem - deel zouden nemen aan "de strategische onderwerpen die de kandidaat tijdens het mandaat als lid onder zijn bevoegdheid had, onder meer inzake de voorbereiding van de wetgeving en de controle daarop", namelijk net de functie die dat vroegere lid voordien uitoefende.

Het is immers niet uitgesloten dat, naargelang van de omstandigheden van elk afzonderlijk geval, de doorslaggevende invloed die die personen, die hoe dan ook van buiten de Raad komen - vermits de wet niet in hun aanwezigheid voorziet -, zouden hebben gehad op het proces van collegiale beraadslaging en besluitvorming van de leden van de Raad, zowel door de afdeling Bestuursrechtspraak als door de hoven en rechtbanken beschouwd zou kunnen worden als een schending van de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan de werkwijze van collegiale organen.

De mogelijkheid voor personeelsleden om, binnen de zonet omschreven perken, de vergaderingen van de Raad bij te wonen, zou eventueel vastgelegd kunnen worden in het huishoudelijk reglement van de Raad, waarbij evenwel artikel 23 van de wet in acht moet worden genomen. Krachtens artikel 22 van de wet moet dat reglement vastgesteld worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, wat niet geschied is met het ontworpen besluit.

Het ontworpen artikel 82, § 3/1, derde lid, moet hoe dan ook vervallen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Vierde lid

In plaats van te schrijven "Op voorstel van het Belgisch Instituut ...", schrijve men "Gelet op het voorstel van het Belgisch Instituut ...".

Achtste lid

Het achtste lid behoort als volgt te worden gesteld ⁽¹⁾ :

"Gelet op het protocol van onderhandelingen van sectorcomité VIII, gesloten op 16 oktober 2009".

Dispositief

Artikel 1

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in artikel 1 van het ontwerp een nieuw onderdeel 1/ toegevoegd moet worden (de huidige onderdelen 1/ en 2/ van die bepaling worden dan de onderdelen 2/ en 3/), luidende :

"1/ in paragraaf 1 worden de woorden «of een functieopdracht» vervangen door de woorden «, een functieopdracht of een bijzondere opdracht»".

⁽¹⁾ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, formule F 3-4-4, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek".

Artikel 3

Artikel 3 is onvoldoende duidelijk omdat er niet uit opgemaakt kan worden of alle functieopdrachten en alle bijzondere opdrachten automatisch geacht worden te zijn gekenmerkt door een bijzondere vertrouwensrelatie, en dus geen oproep tot gegadigden te behoeven, dan wel of alleen die opdrachten die gekenmerkt zijn door een bijzondere vertrouwensband, van dat vormvereiste worden vrijgesteld.

De bepaling moet op dat punt verduidelijkt worden en in de Franse tekst moet het woord "caractérisée" in voorkomend geval in het meervoud worden geschreven.

Artikel 5

Door te bepalen dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, wijkt artikel 5 af van de algemene regel vervat in artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, krachtens welke bepaling koninklijke besluiten verbindend zijn vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

De steller van het ontwerp moet in staat zijn te wettigen waarom in casu van die algemene regel wordt afgeweken.

Artikel 6

Men schrijve :

"De minister bevoegd voor Post- of Telecommunicatiediensten is belast met de uitvoering van dit besluit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. W. VOGEL, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY