ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.013/2/V
DU 3 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 14 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant le détachement ou la mise à disposition de membres du personnel en service dans les centres du système d'appel unifié vers le SPF Intérieur », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Formalités préalables

Il ressort des documents joints à la demande d'avis que l'Inspecteur des Finances accrédité auprès du département de l'Intérieur a en date du 30 mars 2011 remis un avis défavorable concernant le projet examiné et que, par un courrier du 6 avril 2011, le Secrétaire d'État au Budget, notamment eu égard à cet avis défavorable, n'a pas donné son accord budgétaire sur le projet à l'examen.

La notification de la décision du Conseil des ministres du 8 avril 2011 ne permet pas de déterminer s'il s'est prononcé sur l'accord budgétaire à la place du Secrétaire d'État au Budget. Comme la notification de la décision du Conseil des ministres déclare approuver les propositions qui lui ont été faites par une note du 5 avril 2011, il y a lieu de considérer que le Conseil des ministres n'a pu se prononcer spécifiquement sur l'accord budgétaire à donner au projet étant donné qu'on n'aperçoit pas comment une note datée du 5 avril 2011 aurait pu rendre compte d'un refus d'accord du Secrétaire d'État au Budget datant du 6 avril 2011 pour inviter le Conseil des ministres à se prononcer spécifiquement sur cette question.

Il faut donc en conclure que la formalité prévue par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire et portant sur la nécessité d'obtenir un accord budgétaire sur le projet d'arrêté royal à l'examen ne peut au stade actuel être considérée comme ayant été régulièrement accomplie.

L'auteur du projet doit donc veiller à obtenir l'accord du ministre ayant le Budget dans ses attributions ou, à défaut, l'accord budgétaire du Conseil des ministres sur le projet examiné.

Examen du projet

Observation générale

Selon l'article 206, § 1er, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le Roi fixe notamment les critères sur la base desquels le SPF Intérieur peut refuser la nomination d'un membre du personnel à l'issue de la période d'un an durant laquelle il est détaché ou mis à disposition de ce SPF. Ces critères sont communiqués au membre du personnel concerné préalablement au détachement.

Si le projet examiné prévoit bien une procédure à suivre pour permettre au SPF Intérieur, sur la base d'un rapport d'évaluation, de ne pas reprendre au sein de ce SPF le personnel détaché ou mis à disposition qui ne conviendrait pas aux exigences du service, aucune disposition du projet ne fixe réellement les critères sur la base desquels la nomination visée dans la loi, qui intervient normalement au terme de la durée d'un an de détachement ou de mise à disposition, peut être refusée.

Le projet sera complété pour combler cette lacune, la même observation valant *mutatis mutandis* pour les critères, visés à l'article 206, § 2, de la loi du 15 mai 2007, sur la base desquels le SPF intérieur peut refuser d'offrir un contrat de travail au membre du personnel concerné par cette disposition.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1er, il faut viser les dispositions particulières de la loi du 15 mai 2007 qui procurent un fondement juridique au projet, à savoir les articles 206 et 224, alinéa 2.

Cet alinéa sera donc rédigé comme suit :

« Vu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, l'article 206, remplacé par la loi du 28 avril 2010, et l'article 224, alinéa 2, remplacé par la loi du 24 juillet 2008 ».

Cet alinéa sera précédé par un alinéa 1er nouveau visant l'article 108 de la Constitution car certaines des règles qui figurent au projet ne sont pas explicitement visées dans les habilitations données au Roi par l'article 206 précité mais s'inscrivent dans le pouvoir général d'exécution de la loi du 15 mai 2007.

2. En ce qui concerne l'alinéa 3, il est renvoyé à l'observation sur les formalités préalables et à la nécessité d'obtenir un accord budgétaire sur le projet, ce dont le préambule attestera.

3. À l'alinéa 5, il faut viser le protocole n° 173/1 du 24 juin 2011.

4. L'alinéa 6 sera complété par la référence et la date du présent avis.

5. Dans le proposant les mots « réunis en Conseil » seront remplacés par les mots « qui en ont délibéré en Conseil ».

Dispositif

Article 2

Au paragraphe 2, dans la version française, il faut écrire « 1er novembre 2011 ».

Article 3

Aux paragraphes 1er et 2, les mots « l'article 206, § 1 et 2 précités » doivent être remplacés par les mots « l'article 206, §§ 1er et 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée ».

Article 4

Le SPF Intérieur n’ayant pas la personnalité juridique, la convention ne saurait être signée en son nom, elle ne peut l’être qu’au nom de l’État belge.

Article 5

La seconde phrase de l’alinéa 1er est inutile puisque l’article 206, § 1er, de la loi du 15 mai 2007 prévoit que le recouvrement porte sur le traitement, les allocations, indemnités, primes et avantages de toute nature, les allocations familiales et cotisations patronales. Cette seconde phrase sera donc omise.

Article 8

La section de législation n’aperçoit pas quelle disposition de la loi du 15 mai 2007 constitue le fondement juridique de l’alinéa 2 si le chef fonctionnel dont il est question à l’article 8 n’est pas lui-même un membre du personnel communal déjà visé par l’article 206 de la loi.

Article 17

1. L’article 206 de la loi du 15 mai 2007 n’habilite pas le Roi à prolonger la durée du détachement ou de la mise à disposition, durée fixée à un an par la loi.

L’article 17, § 3, 2°, est donc dépourvu de fondement légal et doit être omis, de même que les dispositions subséquentes de l’arrêté en projet qui se réfèrent à cet article 17, § 3, 2°.

2. La section de législation n’aperçoit pas comment la commission d’évaluation, qui est saisie lorsque le membre du personnel détaché ou mis à disposition fait l’objet d’un rapport d’évaluation qui se conclut par les termes « améliorable » ou « négatif », pourrait décider, comme cela est prévu à l’article 17, § 3, 3°, de transférer l’intéressé vers le cadre du SPF Intérieur. Il convient de mieux faire apparaître à quoi correspond cette éventualité. Par ailleurs, si cette mesure est susceptible de faire grief à l’intéressé, elle ne peut être prise sans motivation ni sans inviter le membre du personnel concerné par la mesure à être entendu. Les paragraphes 3, 4, et 5 doivent donc être réexaminés à la lumière de la présente observation.

Article 18

Il ne revient pas au Roi d'imposer aux autorités communales d'entamer une procédure disciplinaire à l'égard de membres du personnel communal.

L'article devrait être rédigé en ce sens que le chef fonctionnel du membre du personnel communal détaché ou mis à disposition adresse un rapport aux autorités communales s'il constate que ce membre du personnel est susceptible d'avoir commis, pendant la durée de son détachement ou de sa mise à disposition, des faits éventuellement de nature à donner lieu à une sanction disciplinaire.

Annexes

1. Dans l'annexe 1, au premier tiret, il n'y a pas lieu de mentionner nommément la présidente du Comité de direction du SPF Intérieur.

Conformément à l'observation formulée sous l'article 4, la convention n'est pas conclue entre le SPF Intérieur, la commune et le membre du personnel concerné mais entre l'État belge, la commune et le membre du personnel concerné. L'annexe sera adaptée pour en tenir compte.

2. Dans l'annexe 2, point 3, b) et f), les mots « Basis life support » et « Pre-arrivals instructions » sont inconnus des langues française et néerlandaise , qui sont les langues dans lesquelles les arrêtés royaux sont rédigés. Ces mots seront remplacés par leurs équivalents français et néerlandais.

La chambre était composée de

Messieurs	M.	HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph.	QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Mesdames	S.	GUFFENS,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE M. HANOTIAU

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.013/2/V
VAN 3AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 14 juli 2011 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot detachering of terbeschikkingstelling naar de FOD Binnenlandse zaken van de personeelsleden in dienst bij de centra van het eenvormig oproepstelsel", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

Voorafgaande vormvereisten

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat de inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij het departement Binnenlandse Zaken op 30 maart 2011 over het voorliggende ontwerp een ongunstig advies heeft uitgebracht en dat de staatssecretaris voor Begroting bij een brief van 6 april 2011 te kennen heeft gegeven dat hij, inzonderheid gelet op dat ongunstig advies, zich in budgettair opzicht niet akkoord heeft verklaard met het voorliggende ontwerp.

Uit de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 8 april 2011 kan niet worden afgeleid dat de Ministerraad zich in de plaats van de staatssecretaris voor Begroting heeft uitgesproken over de budgettaire akkoordbevinding. Doordat in de notificatie van de beslissing van de Ministerraad verklaard wordt dat ingestemd wordt met de voorstellen die aan die Raad gedaan zijn bij een nota van 5 april 2011, moet ervan uitgegaan worden dat de Ministerraad zich niet specifiek heeft kunnen uitspreken over de budgettaire akkoordbevinding met betrekking tot het ontwerp, aangezien niet in te zien valt hoe in een nota die van 5 april 2011 dagtekent en waarin de Ministerraad verzocht wordt zich specifiek over die kwestie uit te spreken, melding had kunnen worden gemaakt van een weigering van akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting die van 6 april 2011 dagtekent.

De conclusie is dan ook dat er op dit ogenblik niet van uitgegaan kan worden dat op rechtsgeldige wijze voldaan is aan het vormvereiste voorgeschreven door het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dat met betrekking tot het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit een budgettaire akkoordbevinding voorhanden moet zijn.

De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat met betrekking tot het voorliggende ontwerp een akkoordbevinding van de minister bevoegd voor Begroting voorhanden is, of bij ontstentenis daarvan, een budgettaire akkoordbevinding van de Ministerraad.

Onderzoek van het ontwerp

Algemene opmerking

Volgens artikel 206, § 1, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid bepaalt de Koning inzonderheid de criteria op grond waarvan de FOD Binnenlandse Zaken kan weigeren een personeelslid te benoemen na het jaar waarin dat personeelslid gedetacheerd was naar of ter beschikking gesteld was van die FOD. Deze criteria worden vóór de detachering aan dit personeelslid bekendgemaakt.

Het voorliggende ontwerp voorziet weliswaar in een procedure die gevolgd dient te worden om de FOD Binnenlandse Zaken in staat te stellen om gedetacheerde of ter beschikking gestelde personeelsleden die niet aan de eisen van de dienst mochten voldoen op basis van een evaluatieverslag niet binnen de FOD op te nemen, maar in geen enkele bepaling van het ontwerp worden echt de criteria bepaald op basis waarvan geweigerd kan worden over te gaan tot de benoeming waarvan in de wet sprake is en die normaliter verleend wordt na afloop van de termijn van een jaar detachering of terbeschikkingstelling.

Het ontwerp dient aldus te worden aangevuld dat die leemte wordt opgevuld. Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de criteria vermeld in artikel 206, § 2, van de wet van 15 mei 2007 op grond waarvan de FOD Binnenlandse Zaken kan weigeren een arbeidsovereenkomst aan te bieden aan de personeelsleden op wie die bepaling betrekking heeft.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In het eerste lid behoort te worden verwezen naar de specifieke bepalingen van de wet van 15 mei 2007 die een rechtsgrond opleveren voor het ontwerp, namelijk de artikelen 206 en 224, tweede lid.

Dat lid behoort dan ook als volgt te worden gesteld:

“Gelet op de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, artikel 206, vervangen bij de wet van 28 april 2010, en artikel 224, tweede lid, vervangen bij de wet van 24 juli 2008.”

Dit lid behoort voorafgegaan te worden door een nieuw eerste lid waarin naar artikel 108 van de Grondwet wordt verwezen, aangezien bepaalde regels die in het ontwerp voorkomen, niet uitdrukkelijk vermeld zijn in de bevoegdheden die aan de Koning opgedragen worden bij het voornoemde artikel 206 maar vallen onder de algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van de wet van 15 mei 2007.

2. In verband met het derde lid wordt verwezen naar de opmerking over de voorafgaande vormvereisten en naar het feit dat er met betrekking tot het ontwerp een budgettaire akkoordbevinding voorhanden moet zijn, hetgeen uit de aanhef dient te blijken.

3. In het vijfde lid behoort te worden verwezen naar protocol nr. 173/1 van 24 juni 2011.

4. Het zesde lid dient te worden aangevuld met het kenmerk en de datum van dit advies.

5. In de Franse tekst van het voordrachtformulier dienen de woorden “réunis en Conseil” te worden vervangen door de woorden “qui en ont délibéré en Conseil”.

Dispositief

Artikel 2

In de Franse tekst van paragraaf 2 schrijve men “1er novembre 2011”.

Artikel 3

In paragraaf 1 en paragraaf 2 dienen de woorden “voornoemd artikel 206 § 1 en 2” te worden vervangen door de woorden “artikel 206, §§ 1 en 2, van de voornoemde wet van 15 mei 2007”.

Artikel 4

Aangezien de FOD Binnenlandse Zaken niet over rechtspersoonlijkheid beschikt, mag de overeenkomst niet ondertekend worden in zijn naam maar mag ze alleen in naam van de Belgische Staat ondertekend worden.

Artikel 5

De tweede zin van het eerste lid is overbodig, aangezien in artikel 206, § 1, van de wet van 15 mei 2007 wordt bepaald dat de terugvordering betrekking heeft op de wedde, de toelagen, de vergoedingen, de premies en de voordelen van alle aard, de kinderbijslag en werkgeversbijdrage. Die tweede zin dient dan ook te vervallen.

Artikel 8

De afdeling Wetgeving ziet niet in welke bepaling van de wet van 15 mei 2007 de rechtsgrond oplevert voor het tweede lid als de functionele chef van wie in artikel 8 sprake is niet zelf een lid van het gemeentepersoneel is waarvan reeds sprake is in artikel 206 van de wet.

Artikel 17

1. Bij artikel 206 van de wet van 15 mei 2007 wordt de Koning niet gemachtigd tot het verlengen van de duur van de detachering of van de terbeschikkingstelling, die bij de wet op een jaar is vastgesteld.

Artikel 17, § 3, 2°, bezit bijgevolg geen rechtsgrond en dient te vervallen, wat eveneens geldt voor de daaropvolgende bepalingen van het ontworpen besluit waarin naar artikel 17, § 3, 2°, wordt verwezen.

2. De afdeling Wetgeving ziet niet in hoe de evaluatiecommissie, die geadieerd wordt wanneer het gedetacheerde of ter beschikking gestelde personeelslid een evaluatieverslag heeft gekregen met als conclusie “kan beter” of “negatief”, de beslissing zou kunnen nemen waarvan in artikel 17, § 3, 3°, sprake is en de betrokkene zou kunnen overplaatsen naar de informatie van de FOD Binnenlandse Zaken. Er moet beter aangegeven worden waarmee die mogelijkheid overeenkomt. Als die maatregel de betrokkene schade kan berokkenen, mag die overigens alleen genomen worden als hij met redenen omkleed is en als het personeelslid op wie de maatregel betrekking heeft, uitgenodigd is om gehoord te worden. De paragrafen 3, 4 en 5 dienen dan ook in het licht van deze opmerking opnieuw te worden bekeken.

Artikel 18

De Koning mag de gemeenteoverheden er niet toe verplichten een tuchtprocedure in te stellen tegen leden van het gemeentepersoneel.

Het artikel zou aldus gesteld moeten worden dat de functionele chef van het gedetacheerde of ter beschikking gestelde lid van het gemeentepersoneel aan de gemeenteoverheid een verslag overzendt als hij vaststelt dat dit personeelslid tijdens zijn detachering of zijn terbeschikkingstelling wellicht feiten heeft gepleegd die eventueel tot een tuchtstraf zouden kunnen leiden.

Bijlagen

1. In bijlage 1 dient in het eerste streepje de voorzitster van het Directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken niet bij naam te worden vermeld.

Zoals aangegeven is in de opmerking die over artikel 4 is gemaakt, wordt de overeenkomst niet gesloten tussen de FOD Binnenlandse Zaken, de gemeente en het

betrokken personeelslid maar tussen de Belgische Staat, de gemeente en het betrokken personeelslid. De bijlage behoort te worden aangepast, rekening houdend met die opmerking.

2. In verband met bijlage 2, punt 3, b) en f), dient te worden opgemerkt dat de termen “Basic lifesupport” en “Prearrivals instructions” niet voorkomen in het Nederlands of het Frans, de talen waarin koninklijke besluiten gesteld worden. Die termen dienen te worden vervangen door de Nederlandse en Franse equivalenten ervan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M.	HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph.	QUERTAINMONT,	staatsraden,
de Dames	S.	GUFFENS,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. RONVAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE M. HANOTIAU