

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.340/1
VAN 24 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 4 mei 2012 door de Minister van Wetenschapsbeleid 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 13 april 2008 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management-, staf- en leidinggevende functies in de federale wetenschappelijke instellingen’, heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 13 april 2008 ‘betreffende de aanduiding en de uitoefening van de management-, staf- en leidinggevende functies in de federale wetenschappelijke instellingen’. De ontworpen wijzigingen hebben in hoofdzaak een technisch karakter en worden in het verslag aan de Koning omschreven als “dringende corrigerende maatregelen” die noodzakelijk zijn geworden om de in hetzelfde verslag vermelde redenen.

2. De ontworpen regeling vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, dat de Koning de bevoegdheid geeft om het statuut van het rijkspersoneel te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 5 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen’. Die bepaling strekt de ontworpen regeling evenwel niet tot rechtsgrond, noch wordt zij erdoor gewijzigd. Indien de stellers van het ontwerp het voor een goed begrip van de ontworpen regeling nuttig achten om naar die bepaling te verwijzen in de aanhef, doen zij dat beter in de vorm van een considerans die onmiddellijk volgt op het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 13 april 2008.¹

4. Het is niet zinvol om in de aanhef de nummers te vermelden van de artikelen van het koninklijk besluit waarop de ontworpen wijzigingen betrekking hebben. Een wijziging kan immers eveneens bestaan in de toevoeging van nieuwe bepalingen aan de gewijzigde tekst, zoals in het ontwerp het geval is. Bovendien zullen de betreffende, nog niet eerder gewijzigde artikelen herkenbaar zijn bij het lezen van de wijzigingsbepalingen van het ontworpen besluit². Aan het einde van het derde lid van de aanhef – dat het tweede lid dient te worden – moet derhalve de zinsnede “, op de artikelen 18, 23, 31, 32, 42, 43 en 46” worden geschrapt.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 24, b), en 25, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² *Ibid.*, aanbeveling nr. 30 en F 3-3.

5. Aan de akkoordbevindingen van 30 mei 2011 en 1 juni 2011 door respectievelijk de Minister van Ambtenarenzaken en de Staatssecretaris voor Begroting gingen eerdere akkoordbevindingen van respectievelijk 10 mei 2010 en 29 september 2010 vooraf over de basisversie van het ontworpen besluit. Daarvan wordt bij voorkeur ook melding gemaakt in de betrokken leden van de aanhef.

6. Het protocol nr. 150/2 van het Sectorcomité I - Algemeen Bestuur is op 26 maart 2012 gesloten. Het is van die datum³ dat melding moet worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 1

7. De inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient aan te vangen als volgt: “In hoofdstuk 2 van titel III van het koninklijk besluit van ...”.

8. In het ontworpen artikel 12/1 van het koninklijk besluit van 13 april 2008 moet worden geschreven “van de selectiecommissie als bedoeld in artikel 7, § 1, eerste lid, 2°, 4° en 5°, van het voornoemde besluit”.

Artikel 3

9. In het ontworpen artikel 23, eerste lid, 1°), van het koninklijk besluit van 13 april 2008 moet worden verwezen naar “artikel 4, § 1, 1° tot 3°, van het voornoemde koninklijk besluit van 25 februari 2008”.

10. Ter wille van de duidelijkheid en voor zover dat de bedoeling is, schrijve men in het ontworpen artikel 23, eerste lid, 2°), van het koninklijk besluit van 13 april 2008:

“een expert die titularis is van een management- of staffunctie en die niet als personeelslid is verbonden aan de betrokken instelling;”.

11. Men redigere het ontworpen artikel 23, derde lid, van het koninklijk besluit van 13 april 2008 als volgt:

“De leden van de jury, bedoeld in het eerste lid, 1°), kiezen bij consensus de experts bedoeld in het eerste lid, 2°) en 3°).”

³ De vermelde datum (21 maart 2012) is de datum van de voorafgaande onderhandelingen.

12. Het bepaalde in het ontworpen artikel 23, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 13 april 2008 wordt beter in de vorm van een dwingende rechtsregel gegoten. Daartoe kan worden overwogen te schrijven:

“Iedere voorzitter van de jury ziet toe op de naleving van de taalpariteit als de jury bijeenkomt.”

Artikel 7

13. In het ontworpen artikel 43, § 2, van het koninklijk besluit van 13 april 2008 schrijve men “bedoeld in paragraaf 1” in plaats van “bedoeld in § 1”.⁴

Artikel 9

14. Door de gemachtigde is verduidelijkt dat het de bedoeling is om in het ontworpen artikel 46/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 april 2008 te verwijzen naar de datum van inwerkingtreding van de ontworpen bepaling en van het ontworpen artikel 32 (artikel 5 van het ontwerp) waarvan de eerstgenoemde bepaling wil afwijken. De beoogde datum van inwerkingtreding is derhalve 16 juni 2011. Op de artikelen 5 en 9 van het ontwerp na, treedt het ontworpen besluit evenwel op een andere datum in werking. Het is derhalve niet adequaat om in het ontworpen artikel 46/1, eerste lid, te verwijzen naar “de datum van inwerkingtreding van dit besluit”. Het zou meer correct en bovendien duidelijker zijn indien, in de plaats daarvan, de datum van 16 juni 2011 in de ontworpen bepaling zou worden ingeschreven.

Artikel 10

15. Met toepassing van artikel 10, §§ 1 tot 4, wordt aan een groot aantal bepalingen van het ontwerp terugwerkende kracht verleend.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd. Dat is het geval indien er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

⁴ *Ibid.*, aanbeveling nr. 70.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen bepalingen valt in te passen in één van de opgesomde gevallen kan deze behouden blijven.

In dat verband werden door de gemachtigde aan de auditeur-verslaggever diverse verduidelijkingen verstrekt ter verantwoording van de terugwerkende kracht van de onderscheiden bepalingen van het ontwerp. Afhankelijk van de bepaling waarop de terugwerkende kracht betrekking heeft, worden door de gemachtigde redenen vermeld die van technische aard zijn, die refereren aan de aard van de maatregelen waaraan retroactiviteit wordt verleend (bijvoorbeeld omdat deze voordelen toekennen), of die verband houden met de rechtszekerheid en met de noodzaak van regularisatie van een feitelijke toestand.

Gelet op het grote aantal bepalingen van het ontwerp waaraan terugwerkende kracht wordt verleend en op de gedifferentieerde regeling ervan, zullen de stellers van het ontwerp erover oordelen of het nuttig is om ook in het verslag aan de Koning op dat vlak een aantal substantiële verduidelijkingen op te nemen.

Artikel 11

16. Artikel 11 van het ontwerp bevat de uitvoeringsbepaling. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat een staatssecretaris niet mag worden aangewezen om koninklijke besluiten uit te voeren, zelfs indien hij deze heeft voorgesteld of medeondertekend. In elke federale regering is er immers niet noodzakelijk een staatssecretaris bevoegd voor de beschouwde aangelegenheid. Alleen de minister wordt dus vermeld, met dien verstande dat de Koning, bij de benoeming van een staatssecretaris, deze kan belasten met de uitvoering van de besluiten waarvoor de minister aan wie hij is toegevoegd, bevoegd is.⁵

⁵ *Ibid.*, aanbeveling nr. 167.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.340/1
DU 24 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 4 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 avril 2008 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management, d'encadrement et dirigeantes au sein des établissements scientifiques fédéraux', a donné l'avis suivant :

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications à l'arrêté royal du 13 avril 2008 'relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management, d'encadrement et dirigeantes au sein des établissements scientifiques fédéraux'. Les modifications en projet ont principalement un caractère technique et sont définies dans le rapport au Roi comme des « mesures correctrices urgentes » devenues nécessaires pour les raisons mentionnées dans le même rapport.

2. Les dispositions en projet trouvent essentiellement un fondement juridique dans l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, qui habilite le Roi à régler le statut des agents de l'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Au deuxième alinéa du préambule, il est fait référence à l'article 5 de l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux'. Cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique à l'acte en projet et n'est pas non plus modifiée par celui-ci. Si, pour la bonne compréhension des dispositions en projet, les auteurs du projet estiment utile de mentionner cette disposition dans le préambule, ils feraient mieux de le faire sous la forme d'un considérant qui suit immédiatement l'alinéa du préambule faisant référence à l'arrêté royal à modifier du 13 avril 2008¹.

4. Il n'est pas judicieux de faire figurer dans le préambule les numéros des articles de l'arrêté royal concernés par les modifications en projet. Une modification peut en effet consister également en un ajout de dispositions nouvelles dans l'acte modifié, comme c'est le cas dans le projet. En outre, l'identification des articles concernés, qui n'ont pas encore subi de modification antérieures, résultera de la simple lecture des dispositions modificatives de l'arrêté en projet². À la fin du troisième alinéa du préambule – qui doit devenir le deuxième alinéa – il y a lieu, dès lors, de supprimer le membre de phrase « , les articles 18, 23, 31, 32, 42, 43 et 46 ».

¹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 24, b), et 25, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² *Ibid.*, recommandation n^o 30 et F 3-3.

5. Les accords du Ministre de la Fonction publique et du Secrétaire d'État au Budget respectivement des 30 mai 2011 et 1^{er} juin 2011, ont été précédés des accords respectivement des 10 mai 2010 et 29 septembre 2010 sur la version de base de l'arrêté en projet. Il est préférable d'en faire également mention dans les alinéas concernés du préambule.

6. Le protocole n° 150/2 du Comité de secteur I – Administration générale a été conclu le 26 mars 2012. C'est cette date³ qui doit être mentionnée dans le préambule du projet.

Article 1^{er}

7. La phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet doit commencer comme suit : « Dans le chapitre 2 du titre III de l'arrêté royal du ... ».

8. Dans l'article 12/1, en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008, il faut écrire « de la commission de sélection, visés à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 4° et 5°, de l'arrêté précité ».

Article 3

9. Dans l'article 23, alinéa 1^{er}, 1°), en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008, il faut mentionner l'« article 4, § 1^{er}, 1° à 3°, de l'arrêté royal précité du 25 février 2008 ».

10. Par souci de clarté et si telle est l'intention, on écrira à l'article 23, alinéa 1^{er}, 2°), en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008 :

« d'un expert titulaire d'une fonction de management ou d'encadrement, qui n'est pas lié en tant que membre du personnel à l'établissement concerné ; ».

11. On rédigera l'article 23, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008 comme suit :

« Les membres du jury visés à l'alinéa 1^{er}, 1°), choisissent par consensus les experts visés à l'alinéa 1^{er}, 2°) et 3°) ».

³ La date mentionnée (21 mars 2012) est la date des négociations préalables.

12. Mieux vaudrait énoncer la règle visée à l'article 23, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008 sous la forme d'une règle juridique contraignante. À cet effet, il peut être envisagé d'écrire :

« Chaque président du jury veille au respect de la parité linguistique lorsque le jury se réunit ».

Article 7

13. Dans l'article 43, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008, on écrira « visés au paragraphe 1^{er} » au lieu de « visés au § 1^{er} »⁴.

Article 9

14. Le délégué a précisé que l'intention est de mentionner dans l'article 46/1, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2008 la date d'entrée en vigueur de la disposition en projet et de l'article 32 en projet (article 5 du projet) auquel la première disposition citée entend déroger. La date d'entrée en vigueur envisagée est donc le 16 juin 2011. Or, à l'exception des articles 5 et 9 du projet, l'arrêté en projet entre toutefois en vigueur à une autre date. Il n'est donc pas pertinent de faire référence dans l'article 46/1, alinéa 1^{er}, en projet, à « la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ». Il serait plus correct et en outre plus précis d'inscrire, en lieu et place, la date du 16 juin 2011 dans la disposition en projet.

Article 10

15. En application de l'article 10, §§ 1^{er} à 4, la rétroactivité est conférée à un grand nombre de dispositions du projet.

L'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est permise que sous certaines conditions, à savoir lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut être maintenue que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 70.

À cet égard, le délégué a fourni à l'auditeur rapporteur diverses explications pour justifier l'effet rétroactif des différentes dispositions du projet. Selon la disposition qui fait l'objet de la rétroactivité, le délégué fait état de motifs qui sont de nature technique, qui se réfèrent à la nature des mesures auxquelles est conféré un effet rétroactif (à titre d'exemple, parce qu'elles procurent des avantages) ou qui sont liés à la sécurité juridique et à la nécessité de régulariser une situation de fait.

Vu le grand nombre de dispositions du projet auxquelles est conféré un effet rétroactif et leur traitement différencié, les auteurs du projet jugeront s'il est utile de fournir également dans le rapport au Roi certaines précisions de fond à cet égard.

Article 11

16. L'article 11 du projet comporte la formule exécutoire. À cet égard, il faut rappeler qu'un secrétaire d'État ne peut être désigné pour exécuter des arrêtés royaux, même s'il les a proposés ou contresignés. En effet, il n'y a pas nécessairement, dans chaque gouvernement fédéral, un secrétaire d'État chargé de la matière considérée. C'est donc seulement le ministre qui sera indiqué, étant entendu que lors de la nomination d'un secrétaire d'État, le Roi peut le charger de l'exécution des arrêtés pour lesquels le ministre auquel il est adjoint est compétent⁵.

⁵ *Ibid.*, recommandation, n° 167.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	
	L. DENYS,	assesseurs de la
		section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. T'KINDT, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

W. GEURTS

M. VAN DAMME