CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.470/2
du 9 juillet 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités de transfert de membres du personnel de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité aux communautés et la Commission communautaire commune'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.470/2
van 9 juli 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering overgaan naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'

Le 12 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités de transfert de membres du personnel de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité aux communautés et la Commission communautaire commune'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 juillet 2014. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, président, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juillet 2014.

*

Op 12 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering overgaan naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, staatsraad, voorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juli 2014.

*

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, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le projet a pour seul fondement légal l'article 30/1, §§ 2 et 3, de la loi du 13 mars 1991 'relative à la suppression ou à la restructuration d'organismes d'intérêt public et d'autres services de l'État'. En conséquence, les trois premiers alinéas doivent être omis et l'alinéa 4 doit être revu pour viser cette disposition.

2. Interrogé sur l'analyse d'impact mentionnée à l'alinéa 5, le fonctionnaire délégué a répondu qu'il s'agit d'une erreur et qu'il n'y en a pas eu puisque cette formalité n'est pas nécessaire car il s'agit d'un projet qui concerne l'autorégulation de l'autorité fédérale. Le préambule sera adapté en conséquence afin de mentionner, conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', que le projet est dispensé d'analyse d'impact sur la base de l'article 8, § 1er, 4°, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

3. À l'alinéa 6 (devenant l'alinéa 3), il y a lieu de remplacer le mot « inspection » par le mot « Inspecteur ».

4. L'alinéa relatif au visa du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 56.470/2 du Conseil d'État donné le 9 juillet 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

DISPOSITIF

Article 2

1. Compte tenu de l'article 2, § 3, alinéa 2, 1°, du projet, le paragraphe 4, alinéa 2, doit être rédigé comme suit :

« Le critère de l'ancienneté de grade ou de classe n'est pas appliqué au membre du personnel qui n'a pas la qualité d'agent ».

De même, le paragraphe 4, alinéa 3, doit être modifié afin de remplacer les mots « agent de l'État » par le mot « agent ».

2. Au même paragraphe 4, alinéa 3, il existe une discordance entre les versions française et néerlandaise du projet (« service public » - « federale overheidsdienst »).

Cette discordance doit être levée.

3. En vue de l'affectation d'office dans les emplois restant à pourvoir lorsqu'il aura été satisfait aux demandes de transfert visées au paragraphe 2, le paragraphe 5 prévoit deux ordres de classement des membres du personnel, à savoir, d'une part, « l'ordre décroissant du pourcentage de l'emploi affecté aux compétences transférées » et, d'autre part « l'ordre inverse de celui que déterminent les paragraphes 3 et 4 ». La disposition s'abstient toutefois de prévoir une hiérarchie entre ces deux ordres. À peine d'être inapplicable, elle sera revue de manière soit à ne prévoir qu'un seul ordre, soit à prévoir que l'un des deux ordres ne sera pris en compte qu'en cas d'égalité dans l'autre ordre.

Article 3

À l'alinéa 1er, il convient dans la version néerlandaise de viser, comme dans la version française, « de gezamenlijke voordracht ».

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Articles 4 et 5

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 4 du projet rend applicable, sans autre forme de précision, l'article 4 de l'arrêté royal du 25 juillet 1989 'déterminant les modalités de transfert de membres du personnel des ministères fédéraux aux Gouvernements des Communautés et des Régions et au Collège réuni de la Commission communautaire' [2], alors que l'article 5 dispose que les articles 5 et 6 du même arrêté royal sont applicables « par analogie ».

Il en va d'autant plus ainsi que, selon le fonctionnaire délégué, l'application par analogie de ces deux dispositions ne serait justifiée que par la nécessité d'y remplacer la notion de « services publics fédéraux » par celle d'« institut national d'assurance maladie-invalidité ».

Une telle justification vaut en effet aussi pour l'article 4 en projet.

Article 6

Il convient de remplacer les mots « entre en vigueur » par les mots « produit ses effets ».

Article 7

L'article 7 doit être rédigé comme suit :

« Le Premier Ministre et le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté ».

*

[2] Tel que cet article a été modifié par l'arrêté royal du 22 mai 2014.

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, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het ontwerp vindt uitsluitend rechtsgrond in artikel 30/1, §§ 2 en 3, van de wet van 13 maart 1991 'betreffende de afschaffing of herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten'. Bijgevolg dienen de eerste drie leden te vervallen en moet het vierde lid aldus herzien worden dat naar die bepaling verwezen wordt.

2. Om uitleg gevraagd over de impactanalyse waarvan in het vijfde lid melding wordt gemaakt, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat daarbij een vergissing begaan is en dat er geen impactanalyse heeft plaatsgehad, aangezien dat vormvereiste niet vervuld hoeft te worden omdat het ontwerp betrekking heeft op de autoregulering van de federale overheid. De aanhef behoort bijgevolg aldus te worden aangepast dat daarin, overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 'houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging', wordt vermeld dat het ontwerp vrijgesteld is van impactanalyse op grond van artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'.

3. In het zesde lid (dat het derde lid wordt) dient het woord "Inspectie" te worden vervangen door het woord "inspecteur".

4. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet geredigeerd worden als volgt:

"Gelet op advies 56.470/2 van de Raad van State, gegeven op 9 juli 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[1]

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Gelet op artikel 2, § 3, tweede lid, 1°, van het ontwerp, dient paragraaf 4, tweede lid, als volgt te worden gesteld:

"Het criterium van de graad- of klasseanciënniteit wordt niet toegepast voor het personeelslid dat niet de hoedanigheid van ambtenaar heeft."

Zo ook dient paragraaf 4, derde lid, aldus te worden gewijzigd dat het woord "Rijksambtenaar" vervangen wordt door het woord "ambtenaar".

2. In diezelfde paragraaf 4, derde lid, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp ("federale overheidsdienst" - "service public").

Dat gebrek aan overeenstemming dient te worden verholpen.

3. Met het oog op de ambtshalve aanwijzing voor betrekkingen die nog te verlenen zullen zijn wanneer ingegaan is op de aanvragen tot overdracht waarvan in paragraaf 2 sprake is, voorziet paragraaf 5 in twee volgordes van rangschikking van de personeelsleden, namelijk, enerzijds "de dalende volgorde van het percentage van de betrekking dat besteed wordt aan de overgedragen bevoegdheden" en anderzijds "de omgekeerde volgorde van de paragrafen 3 en 4". In die bepaling wordt evenwel geen hiërarchie tussen deze beide volgordes bepaald. Om te voorkomen dat de daarin vervatte regeling onwerkbaar blijkt, dient de bepaling aldus herzien te worden dat in slechts een volgorde wordt voorzien of dat bepaald wordt dat een van beide volgordes pas in aanmerking wordt genomen ingeval de andere volgorde tot een gelijke rangschikking leidt.

Artikel 3

In het eerste lid dient de Nederlandse tekst te worden afgestemd op de Franse tekst en dient te worden geschreven "de gezamenlijke voordracht".

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

Artikelen 4 en 5

De afdeling Wetgeving van de Raad van State ziet niet in waarom bij artikel 4 van het ontwerp artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 'tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de federale ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie' [2] zonder meer van toepassing wordt verklaard, terwijl artikel 5 bepaalt dat de artikelen 5 en 6 van hetzelfde koninklijk besluit van "overeenkomstige" toepassing zijn.

Dat geldt des te meer daar de enige reden voor de overeenkomstige toepasselijkheid van die beide bepalingen volgens de gemachtigde ambtenaar de noodzaak is daarin het begrip "federale overheidsdiensten" te vervangen door dat van "Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering".

Die reden gaat immers ook op voor het ontworpen artikel 4.

Artikel 6

De woorden "treedt in werking op" dienen te worden vervangen door de woorden "heeft uitwerking met ingang van".

Artikel 7

Artikel 7 dient als volgt te worden gesteld:

"De eerste minister en de minister bevoegd voor Sociale Zaken zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit."

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Jacques JAUMOTTE

[2] Zoals dat artikel gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 22 mei 2014.