



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.529/2/V
du 6 août 2014

advies 56.529/2/V
van 6 augustus 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
organisation du Service public
fédéral Affaires étrangères,
Commerce extérieur et
Coopération au
Développement'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de
organisatie van de Federale
Overheidsdienst Buitenlandse
Zaken, Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking'

Le 25 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 11 août 2014, sur un projet d'arrêté royal 'portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 6 août 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 août 2014.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 25 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 augustus 2014 ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk 'houdende de organisatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 6 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 augustus 2014.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

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.

*

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Parmi les dispositions de l'arrêté en projet, nombreuses sont celles qui entendent uniquement régir les missions, l'organisation et le fonctionnement du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

De telles dispositions, en ce compris celles qui ont pour seul objet d'accorder une délégation de compétence ou de signature¹, participent de l'organisation interne des services et ne présentent pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il n'appartient dès lors pas à la section de législation de se prononcer sur de telles dispositions.

Par conséquent, dans le texte en projet, ne seront pas examinés les articles 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, et 16.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 5°, la définition des mots « le code consulaire » est inutile et doit être omise.
2. Au 9°, il serait plus correct d'écrire « le Ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions ».
3. Le 10° définit les mots « le rang de pénibilité ». Or, ces mots ne sont employés qu'à l'article 17, d'une part, et la définition reproduit partiellement les règles relatives au rang de pénibilité pour le régime de congé annuel en poste prévues par l'article 52 de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 'fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire',

¹ Voir en ce sens l'avis 42.540/AG donné le 8 octobre 2007 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 30 janvier 2008 'modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences'.

d'autre part, texte qui selon l'intention de l'auteur du projet, est également appelé à s'appliquer à celui-ci.

Il est donc préférable d'omettre cette définition et de faire référence, à l'article 17 du projet, au rang de pénibilité prévu pour le régime de congé annuel en poste. Cette façon de procéder n'altère pas la lisibilité et la compréhension du texte en projet et ne laisse aucune ambiguïté quant au fait qu'il s'agit du même degré de pénibilité. Si l'auteur du projet maintient une définition, il doit la modifier afin de faire mieux apparaître qu'il s'agit du même rang de pénibilité que celui pris en compte dans le régime de congé annuel en poste.

Article 13

Tel que rédigé, le projet prévoit le remplacement du président en cas d'empêchement et ensuite que ce remplacement a lieu « pour la durée de cette absence ». Les notions « d'empêchement » et « d'absence » ne sont pas synonymes en ce que l'empêchement peut viser également l'hypothèse où le titulaire de la fonction ne peut pas intervenir tel que, par exemple, à la suite d'un conflit d'intérêt alors qu'il est présent.

Dans un souci d'uniformité de la terminologie employée et, partant, de sécurité juridique, il y a lieu de veiller à la cohérence de la terminologie. Selon le fonctionnaire délégué, l'auteur du projet vise les « empêchements » de sorte que, avec son accord, les mots « cette absence », seront remplacés par les mots « cet empêchement ».

La même observation vaut pour l'article 14.

Article 15

Dans la version française, il y a lieu d'insérer le mot « depuis » entre les mots « travaille » et « le plus longtemps ».

Article 18

1. Le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité et la portée normative de la seconde phrase de l'alinéa 2.

Par ailleurs, la question se pose de savoir comment seront valorisés les acquis résultant du développement par les agents concernés des compétences spécifiques ou spécialisées mentionnées dans cette disposition.

2. À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « le Ministre arrête les modalités ».

3. De même, à l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire « ainsi arrêtées ».

Article 19

L'article 19 du projet constitue une autohabilitation. Celle-ci n'a pas lieu d'être. L'article sera omis ainsi que les références aux conditions additionnelles aux articles 21, § 2, et 22, § 2.

Article 23

1. La section de législation se demande si l'alinéa 3 ne trouve pas également à s'appliquer à l'article 22, voire à l'article 21, du projet auquel cas ces dispositions seront complétées en ce sens.

2. À l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire « service public fédéral » et de mentionner, s'il est concerné, le ministère de la Défense.

Article 25

La date de l'arrêté auquel il est renvoyé sera complétée.

Article 26

En vertu de l'article 26, l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Pareille règle d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu en principe par l'article 6, alinéa 1^{er}, 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'.

Il y a lieu de vérifier, dans ces conditions, s'il est bien nécessaire de prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur.

Si l'auteur du projet souhaite s'assurer de l'entrée en vigueur du texte le premier jour d'un mois, il lui est loisible de rédiger l'article 26 comme suit :

« Art. 26. Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour suivant sa publication au *Moniteur belge* »².

² *Ibid.*, recommandation n° 152.1 et formule F-4-5-1-1.

OBSERVATION FINALE

Le projet présente de nombreuses déficiences quant à sa qualité rédactionnelle. Il y a lieu de le revoir attentivement, notamment les articles 17, § 2, 1^o et 2^o (remplacer « reprises » par « mentionnées »), 17, § 1^{er}, alinéa 6 (remplacer « de cet article » par « du présent article ») et 23, alinéa 1^{er} (écrire « adjoints » au lieu de « adjoint »).

*

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 verordeningen noodzakelijk is.

*

GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Het ontworpen besluit telt talrijke bepalingen die er enkel toe strekken de taken, de organisatie en de werking van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking te regelen.

Dergelijke bepalingen, waaronder die welke enkel tot doel hebben een delegatie van bevoegdheid of een ondertekeningsbevoegdheid toe te kennen,¹ hebben te maken met de interne organisatie van de diensten en zijn niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Het komt de afdeling Wetgeving dus niet toe zich over dergelijke bepalingen uit te spreken.

In de ontworpen tekst zal bijgevolg niet nader ingegaan worden op de artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11 en 16.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In onderdeel 5° is de definitie van de woorden “het consulaire wetboek” nutteloos en zij moet dus vervallen.
2. In onderdeel 9° zou het correcter zijn te schrijven “de minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken”.
3. In onderdeel 10° worden de woorden “de rang van hardship” gedefinieerd. Deze woorden worden enerzijds echter alleen in artikel 17 gebruikt en de definitie neemt anderzijds gedeeltelijk de regels over betreffende de rang van hardship voor de jaarlijkse verlofregeling op

¹ Zie in die zin advies 42.540/AG gegeven op 8 oktober 2007 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 30 januari 2008 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden’.

post vermeld in artikel 52 van het koninklijk besluit van 4 juli 2014 ‘tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière’, welke tekst naar de bedoeling van de steller van het ontwerp ook op dit ontwerp van toepassing zal zijn.

Het is dus verkieslijk deze definitie weg te laten en in artikel 17 van het ontwerp te verwijzen naar de rang van hardship voor de jaarlijkse verlofregeling op post. Deze handelwijze doet geen afbreuk aan de leesbaarheid en de bevattelijkheid van de ontworpen tekst en laat er geen twijfel over bestaan dat het om dezelfde graad van hardship gaat. Als de steller van het ontwerp een definitie behoudt, moet zij aangepast worden zodat duidelijker blijkt dat het om dezelfde rang van hardship gaat als die welke in aanmerking wordt genomen in de jaarlijkse verlofregeling op post.

Artikel 13

Zoals het ontwerp is gesteld, voorziet het in de vervanging van de voorzitter wanneer hij verhinderd is en bepaalt het voorts dat deze vervanging “voor de duur van deze afwezigheid” wordt gedaan. De begrippen “verhinderend” en “afwezigheid” zijn geen synoniemen, daar verhinderend ook kan slaan op de mogelijkheid dat de functiehouders niet kan optreden, bijvoorbeeld ten gevolge van een belangenconflict tijdens zijn aanwezigheid.

Ter wille van de eenheid in de gebruikte terminologie en meteen ook de rechtszekerheid moet er gestreefd worden naar een consequente terminologie. Volgens de gemachtigde ambtenaar bedoelt de steller van het ontwerp de “verhinderend” zodat hij het ermee eens is de woorden “deze afwezigheid” te vervangen door de woorden “deze verhinderend”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14.

Artikel 15

In de Franse versie moet het woord “depuis” ingevoegd worden tussen de woorden “travaille” en “le plus longtemps”.

Artikel 18

1. De Raad van State plaatst vraagtekens bij het nut en de regelgevende kracht van de tweede zin van het tweede lid.

Bovendien rijst de vraag hoe de verworvenheden die voortvloeien uit de “specifieke of gespecialiseerde competenties” die de betrokken ambtenaren hebben ontwikkeld, en waarvan sprake is in deze bepaling, ten nutte zullen worden gemaakt.

2. In het tweede lid schrijft men “de minister stelt de nadere regels vast”.

3. Evenzo schrijft men in het derde lid van de Franse tekst “ainsi anêtées”.

Artikel 19

Artikel 19 van het ontwerp verleent zichzelf een machtiging. Deze heeft geen bestaansreden. Het artikel moet vervallen, evenals de verwijzingen naar de bijkomende voorwaarden in de artikelen 21, § 2, en 22, § 2.

Artikel 23

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het derde lid ook niet van toepassing is op artikel 22, en zelfs op artikel 21, van het ontwerp. Zo ja, dan moeten deze bepalingen dienovereenkomstig aangevuld worden.

2. In het vierde lid schrijve men “federale overheidsdienst” en vermeld de ministerie van Landsverdediging als dit ministerie bedoeld wordt.

Artikel 25

De datum van het besluit waarnaar verwezen wordt, moet aangevuld worden.

Artikel 26

Op grond van artikel 26 treedt het besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Het nadeel van een dergelijke regel van inwerkingtreding is dat, als het ontworpen besluit op het einde van de maand bekendgemaakt wordt, de adressaten van het besluit niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om er kennis van te nemen, een termijn die in principe wordt voorgeschreven bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

Gelet op het voorgaande moet nagegaan worden of het wel nodig is een bijzondere inwerkingtreddingsbepaling op te nemen.

Als de steller van het ontwerp er zeker wil van zijn dat de tekst op de eerste dag van de maand in werking treedt, staat het hem vrij artikel 26 als volgt te stellen:

“Art. 26. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.”²

² *Ibid.*, aanbeveling 152.1 en formule F-4-5-1-1.

SLOTOPMERKING

Het ontwerp vertoont talrijke redactionele gebreken. Het dient aandachtig herwerkt te worden, meer bepaald de artikelen 17, § 2, 1° en 2° (“opgenomen” vervangen door “vermeld”), 17, § 1, zesde lid (in de Franse versie “de cet article” vervangen door “du présent article”) en 23, eerste lid (in de Franse versie schrijve men “adjoints” in plaats van “adjoint”).

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY