



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.412/4
du 13 juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant certaines
dispositions relatives aux
fonctions de management des
services publics fédéraux et des
services publics fédéraux de
programmation'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.412/4
van 13 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
sommige bepalingen
betreffende de
managementfuncties in de
federale overheidsdiensten en
in de programmatorische
federale overheidsdiensten'

Le 17 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions de management des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2016.

*

Op 17 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en in de programmatorische federale overheidsdiensten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

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', il convient d'ajouter au préambule un alinéa mentionnant le motif pour lequel il n'y a pas lieu de procéder à une analyse d'impact de la réglementation, à savoir le motif de dispense tiré de l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Une demande d'avis dans un délai de trente jours est introduite à l'égard des textes suivants :

– un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions de management des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation' (numéro de rôle 59.412/4) ;

– un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux et dans les services publics fédéraux de programmation' (numéro de rôle 59.413/4) ;

– un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale' (numéro de rôle 59.414/4) ;

– un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions de management et d'encadrement dans certains organismes d'intérêt public' (numéro de rôle 59.415/4) ¹.

Étant donné le lien entre ces quatre projets, il est conseillé à l'auteur du texte de les adopter et de les publier concomitamment. Par ailleurs, il ne pourrait en être autrement concernant les projets 59.412/4 et 59.413/4 ².

¹ La section de législation a donné le 13 juin 2016 les avis sur ces quatre projets.

² Voir l'article 3 du projet 59.413/4.

2. Plusieurs dispositions du texte en projet ont pour objet de faire référence, pour l'évaluation des mandataires, à la réalisation des objectifs stratégiques ou opérationnels définis dans le contrat d'administration et le plan d'administration visés à l'article 11bis de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 'relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation' et dont la responsabilité de la réalisation a été confiée au titulaire de la fonction de management.

Cette disposition est actuellement rédigée comme suit :

« Art. 11bis. § 1^{er}. [...].

§ 2. Le contrat d'administration contient au moins les éléments suivants :

1° Une description de toutes les missions et tâches confiées ;

2° Une analyse de l'environnement et des intéressés ;

3° La vision et les valeurs ;

4° Les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels formulés selon le principe SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporel) relatifs à l'exécution efficiente et de qualité de toutes les missions et tâches ;

5° Les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels formulés selon le principe SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réaliste et Temporel) relatifs au fonctionnement interne et à la gestion du service fédéral, abordant également les domaines suivants :

a) L'amélioration de l'efficience et la réduction des coûts ;

b) La simplification administrative ;

c) L'amélioration de l'orientation client ou de la relation avec l'utilisateur/le citoyen ;

d) Le développement durable ;

e) La promotion de l'égalité des chances ;

f) L'amélioration du contrôle interne et de l'audit interne ;

g) La collaboration avec d'autres services ;

6° Les objectifs d'efficience du service public et la manière dont il s'inscrira à l'intérieur du cadre budgétaire fixé par le gouvernement ;

7° Les indicateurs de résultats qui sont liés à chaque objectif ;

8° Les facteurs critiques de succès pour la réalisation des objectifs ;

9° L'analyse des risques stratégiques et opérationnels ;

10° L'attribution de la responsabilité de la réalisation des objectifs stratégiques ou opérationnels, de manière à ce que l'évaluation de chaque titulaire d'une fonction de management et de chaque titulaire d'une fonction d'encadrement soit faisable ;

11° Une description des projets, des processus, des initiatives ou des actions les plus importants ;

- 12° Le schéma des moyens ;
- 13° Les modalités de rapportage et de suivi ;
- 14° Les engagements des parties signataires.

[...]

§ 9. Chaque service public établit un plan d'administration qui décrit la stratégie annuelle pour la concrétisation des objectifs repris dans le contrat d'administration, ainsi que les conséquences de celle-ci sur l'exécution du contrat d'administration. Le degré de réalisation des objectifs est mesuré sur base d'indicateurs calculés périodiquement et repris dans des tableaux de bord.

Une modification du contrat d'administration entraîne une modification du plan d'administration.

[...] ».

Étant donné que l'attribution de la responsabilité de la réalisation des objectifs stratégiques ou opérationnels, de manière à ce que l'évaluation de chaque titulaire d'une fonction de management et de chaque titulaire d'une fonction d'encadrement soit faisable, doit être spécifiquement déterminée dans le contrat d'administration (article 11bis, § 2, 10°), il est préférable de se référer uniquement, dans les dispositions en projet, au contrat d'administration.

Les articles 5 à 8 du projet seront revus en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

Aux paragraphes 7bis et 9, la notion « de tutelle » est impropre.

La disposition en projet sera revue de même que les autres dispositions du projet.

Articles 7 et 8

De l'accord du fonctionnaire délégué, il y a lieu de reformuler les articles 7, 5°, et 8, du projet, comme suit :

« (comme dans la disposition en projet), et dont la responsabilité de la réalisation lui a été confiée ».

Article 10

Comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, la phrase liminaire de l'article 10 du projet doit être rédigée afin de prévoir qu'un alinéa 6 est ajouté à l'article 24*bis* de l'arrêté royal du 29 octobre 2001.

Article 13

1. À l'alinéa 1^{er}, dans le texte français, il y a un souci de concordance des temps³.
2. Il y a sans doute lieu de viser à l'alinéa 2 non seulement les articles 11 et 16*bis* de l'arrêté royal du 29 octobre 2001, mais également les articles 17, 18 et 18*bis* du même arrêté, qui sont respectivement relatifs aux entretiens de fonctionnement, au rapport d'évaluation et à la mention attribuée et au dossier d'évaluation.

Article 14

En vertu de l'article 14, 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 la formule figurant au projet est adoptée, il y aura lieu de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié⁴. L'article 14 du projet sera revu en conséquence.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.11.1

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

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Les chapitres seront numérotés en chiffres arabes ⁵.
2. À l'article 3, dans la phrase liminaire, la mention de l'intitulé de l'arrêté modificatif et de son article 1^{er} est inutile et sera omise ⁶.

*

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 64.

⁶ *Ibid.*, recommandations n^{os} 113 et 115.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

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’, moet aan de aanhef een lid worden toegevoegd waarin melding wordt gemaakt van de reden waarom geen regelgevingsimpactanalyse hoeft te worden uitgevoerd, *in casu* de vrijstellingsgrond die is ontleend aan artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De Raad van State is verzocht om binnen een termijn van dertig dagen advies uit te brengen over de volgende teksten:

– een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de managementfuncties in de Federale Overheidsdiensten en in de Programmatorische Federale Overheidsdiensten’ (rolnummer 59.412/4);

– een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de staffuncties in de Federale Overheidsdiensten en in de Programmatorische Federale Overheidsdiensten’ (rolnummer 59.413/4);

– een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid’ (rolnummer 59.414/4) ;

– een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de management- en staffuncties in sommige instellingen van openbaar nut’ (rolnummer 59.415/4).¹

Doordat die vier ontwerpen met elkaar verband houden, wordt aan de steller van de tekst de raad gegeven om ze tegelijk goed te keuren en bekend te maken. Overigens zou het niet anders kunnen wat de ontwerpen 59.412/4 en 59.413/4 betreft.²

¹ De afdeling Wetgeving heeft op 13 juni 2016 over die vier ontwerpen advies uitgebracht.

2. In verscheidene bepalingen van de ontworpen tekst wordt voor de evaluatie van de mandaathouders verwezen naar de verwezenlijking van de strategische of operationele doelstellingen die vastgelegd werden in de bestuursovereenkomst en het bestuursplan bedoeld in artikel 11bis van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 ‘betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten’ en waarvan de verantwoordelijkheid voor de realisatie ervan opgedragen is aan de houder van de managementfunctie.

Die bepaling luidt thans als volgt:

“Art. 11bis. § 1. (...).

§ 2. De bestuursovereenkomst bevat minstens volgende elementen:

1° Een beschrijving van alle toegewezen missies en opdrachten;

2° Een omgevings- en belanghebbendenanalyse;

3° De visie en de waarden;

4° De strategische doelstellingen en de volgens het SMART-principe (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerde operationele doelstellingen die betrekking hebben op de efficiënte en kwaliteitsvolle uitvoering van alle missies en opdrachten;

5° De strategische doelstellingen en de volgens het SMART-principe (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerde operationele doelstellingen die betrekking hebben op de verbetering van de interne werking en het beheer van de federale overheidsdienst en waarbij volgende domeinen ook aan bod komen:

- a) Efficiëntieverbetering en kostenreductie
- b) Administratieve vereenvoudiging
- c) Verbetering klantgerichtheid of verbetering van de relatie met de gebruiker/burger
- d) Duurzame ontwikkeling
- e) Bevordering gelijke kansen
- f) Verbetering interne controle en interne audit
- g) Dienstoverschrijdende samenwerking;

6° De efficiëntiedoelstellingen van de overheidsdienst en de wijze waarop hij zich zal inschrijven in het budgettair kader dat is bepaald door de regering;

7° De resultaatindicatoren die aan elke doelstelling zijn verbonden;

8° De kritieke succesfactoren voor de realisatie van de doelstellingen;

9° De analyse van strategische en operationele risico's;

10° De toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de strategische of operationele doelstellingen, zodanig dat de evaluatie van elke houder van een managementfunctie en elke houder van een staffunctie mogelijk is;

² Zie artikel 3 van ontwerp 59.413/4.

11° Een beschrijving van de belangrijkste projecten, processen, initiatieven of acties;

12° Het middelenschema;

13° De rapportering- en opvolgingsmodaliteiten;

14° De verbintenissen van de ondertekenende partijen.

(...)

§ 9. Elke overheidsdienst stelt een bestuursplan op dat de jaarlijkse strategie beschrijft voor de concretisering van de in [de] bestuursovereenkomst opgenomen doelstellingen, evenals de gevolgen ervan op de uitvoering van de bestuursovereenkomst. De mate waarin de doelstellingen worden bereikt, wordt gemeten aan de hand van indicatoren die periodiek worden berekend en opgenomen zijn in boordtabellen.

Een wijziging van de bestuursovereenkomst leidt tot een wijziging van het bestuursplan.

(...).”

Doordat de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de strategische of operationele doelstellingen, zodat de evaluatie van elke houder van een managementfunctie en elke houder van een staffunctie mogelijk is, specifiek geregeld dient te worden in de bestuursovereenkomst (artikel 11*bis*, § 2, 10°), zou het beter zijn om in de bepalingen van het ontwerp alleen naar de bestuursovereenkomst te verwijzen.

De artikelen 5 tot 8 van het ontwerp behoren dienovereenkomstig te worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

In de ontworpen paragrafen 7*bis* en 9 is het begrip “voogdij-” niet op zijn plaats.

De ontworpen bepaling en de overige bepalingen van het ontwerp behoren te worden herzien.

Artikelen 7 en 8

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de artikelen 7, 5°, en 8 van het ontwerp als volgt zouden moeten worden gesteld:

“(zoals in de ontworpen bepaling) en waarvan de verantwoordelijkheid voor de realisatie ervan aan hem opgedragen is.”

Artikel 10

Zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigd heeft, dient de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp aldus te worden gesteld dat artikel 24*bis* van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 daarbij aangevuld wordt met een zesde lid.

Artikel 13

1. In het eerste lid van de Franse tekst is er een probleem qua overeenstemming van de tijden.³

2. Wellicht dient in het tweede lid niet alleen naar de artikelen 11 en 16*bis* van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 te worden verwezen, maar ook naar de artikelen 17, 18 en 18*bis* van hetzelfde besluit, welke artikelen respectievelijk betrekking hebben op de functioneringsgesprekken, het evaluatieverslag en de toegekende vermelding en het evaluatiedossier.

Artikel 14

Volgens artikel 14 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 aan 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 inwerkingtredingsbepaling op te nemen. Indien de formulering in het ontwerp wordt aangenomen, behoort gezorgd te worden voor een datum van bekendmaking die iedereen voldoende tijd laat om van de bekendgemaakte tekst kennis te nemen.⁴ Artikel 14 van het ontwerp behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 3.11.1

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

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. De hoofdstukken dienen genummerd te worden met Arabische cijfers.⁵
2. De vermelding van het opschrift van het wijzigingsbesluit en van artikel 1 ervan in de inleidende zin van artikel 3, heeft geen nut en dient dan ook te worden weggelaten.⁶

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 64.

⁶ *Ibid.*, aanbevelingen 113 en 115.