



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.724/4
du 17 janvier 2018

advies 62.724/4
van 17 januari 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses
concernant la direction
générale Recrutement et
Développement du Service
public fédéral Stratégie et
Appui'

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
betreffende het directoraat-
generaal Rekrutering en
Ontwikkeling van de Federale
overheidsdienst Beleid en
Ondersteuning'

Le 21 décembre 2017, 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 de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses concernant la direction générale Recrutement et Développement du Service public fédéral Stratégie et Appui'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 janvier 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 17 janvier 2018.

*

Op 21 december 2017 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 voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen betreffende het directoraat-generaal Rekrutering en Ontwikkeling van de Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 17 januari 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que la direction générale Recrutement et Développement du Service public fédéral Stratégie et Appui ¹ va intégrer le Bureau de Sélection de l'Administration fédérale – SELOR et le service FED+ qui est chargé du développement d'initiatives sur le plan culturel, promotionnel et sur le plan de la détente, la formation et le sport au profit des fonctionnaires fédéraux.

L'article 4 de l'avant-projet tend à abroger l'article 159 de la loi du 20 juillet 1991 'portant des dispositions sociales et diverses' par lequel le Secrétariat permanent de recrutement devient Selor en tant que service de l'État à gestion séparée et l'article 5 de l'avant-projet prévoit l'abrogation de l'article 103 de la loi-programme du 30 décembre 2001 par lequel a été créé comme service de l'État à gestion séparée FED+.

L'article 4 du projet d'arrêté royal 'portant modification [à] divers arrêtés royaux suite à la création du Service public fédéral Stratégie et Appui', qui fait l'objet de l'avis n° 62.725/4 donné ce jour, tend à abroger les textes suivants :

- l'arrêté royal du 20 septembre 2002 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité de gestion de FED+' ;
- l'arrêté royal du 20 septembre 2002 'relatif à la gestion financière de FED+ en tant que service de l'État à gestion séparée' ;
- l'arrêté royal du 15 décembre 1994 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale' ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'arrêté royal du 22 février 2017 'portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui'. Celui-ci est entré en vigueur, en application de son article 9, le 1^{er} mars 2017.

Dans le préambule, il est indiqué ce qui suit : « Considérant que SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale est intégré dans le SPF Stratégie et Appui ».

L'article 2 de cet arrêté royal dispose également que le Service public fédéral Stratégie et Appui se voit notamment confier les missions suivantes :

« 16° apporter son soutien et ses conseils et prester des services concernant tous les aspects du recrutement et de la sélection, de la carrière, de l'apprentissage et du développement des fonctionnaires et concernant la politique en matière de personnel en général au sein de l'autorité fédérale ;

[...]

21° développer des initiatives culturelles, promotionnelles, divertissantes, formatrices et sportives au profit des fonctionnaires fédéraux ; ».

– l'arrêté royal du 15 décembre 1994 'relatif à la gestion financière du Secrétariat permanent de recrutement en tant que service de l'État à gestion séparée'.

En les intégrant au sein du SPF BOSA (Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning – Service public fédéral Stratégie et Appui), l'auteur de l'avant-projet supprime les spécificités liées à l'autonomie de gestion de ces deux services à gestion séparée SELOR – Bureau de sélection de l'administration fédérale et FED+ (actuellement dénommés services administratifs à comptabilité autonome) auxquels s'appliquent les articles 2, alinéa 1^{er}, 2^o, et 77 à 84 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' pour les faire relever des articles 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et 43 à 76 de la même loi.

En procédant de la sorte pour le SELOR – Bureau de sélection de l'administration fédérale, l'auteur de l'avant-projet perd cependant de vue les articles 87, § 2, et 92^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'².

Il ressort du rapport au Roi joint à l'arrêté royal du 15 décembre 1994 'relatif à la gestion financière de Secrétariat permanent de recrutement en tant que service de l'État à gestion séparée' que :

« L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, stipule que 'chaque Exécutif fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations. Ce personnel est recruté par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement'.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 8 août 1988 il est en outre précisé 'qu'afin de répondre aux besoins spécifiques de recrutement des Communautés et des Régions, celles-ci seront étroitement associées à la gestion dudit Secrétariat permanent de recrutement dont les structures seront aménagées à cette fin'.

Enfin, dans les annexes au Rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent, l'on peut lire également : 'L'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui porte le statut des agents de l'État avait notamment eu pour mérite d'objectiver les recrutements dans les administrations de l'État et de charger un organe indépendant et interdépartemental, le Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État, d'y pourvoir. Le rôle du Secrétariat permanent de recrutement a été consacré par la loi spéciale de réformes institutionnelles, en son article 87, § 2 : il continue à être le seul organe chargé de procéder aux recrutements pour la plupart des emplois permanents des différents départements et services qui seront soumis à l'arrêté en projet.

Afin de consacrer ce rôle de manière fonctionnelle, la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses a prévu en son article 159 que le Secrétariat permanent de recrutement sera transformé en service de l'État à gestion séparée, selon des modalités à préciser dans des arrêtés qui seront soumis ultérieurement à la signature de Votre Majesté. Ils garantiront notamment l'association des Exécutifs à sa gestion, afin de répondre de la manière la plus adéquate possible aux besoins spécifiques en personnels statutaires de chacun des pouvoirs'.

² Voir également les articles 54, alinéa 1^{er}, et 55bis de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' et les articles 40, § 1^{er}, et 42, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Ceci posé, il était impératif de concevoir une structure devant permettre aux services du Secrétariat permanent de recrutement de fonctionner de manière optimale dans les nouvelles structures fédérales du pays. C'est la raison d'être de l'article 159 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses qui transforme le Secrétariat permanent de recrutement en service de l'État à gestion séparée.

Il est fait mention des services de l'État à gestion séparée dans l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 qui stipule que 'les services de l'État dont la gestion est, en vertu d'une loi particulière séparée de celle des services d'administration générale de l'État, sont soumis à des dispositions à fixer par le Roi, sur proposition des Ministres dont ces services relèvent et du Ministre des Finances. Ils sont appelés services de l'État à gestion séparée'.

[...]

Il résulte donc dudit article 140 des mêmes lois que ces deux catégories de services sont soumis à des règles budgétaires et comptables différentes. Si celui-ci ne fixe qu'un certain nombre de principes en matière budgétaire, il laisse cependant au Roi le soin de fixer en détail les règles de gestion (du service concerné) qui dérogent à celles des services d'administration générale de l'État.

Le projet d'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté exécute donc les dispositions de l'article 159 de la loi du 20 juillet 1991 en consacrant les règles relatives à la gestion financière du Service.

[...]

Lors de l'élaboration du projet qui est soumis à Votre Majesté la création d'un Comité de gestion a été prévue. Sa composition, son fonctionnement et ses attributions seront fixées par arrêté royal, après accord des Exécutifs des Communautés et des Régions. Sa mise au point devrait permettre de rencontrer les objectifs définis à l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988 ».

Conformément à l'intention du législateur spécial, telle qu'elle résulte de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980³, l'article 159 de la loi du 20 juillet 1991 permet un aménagement de la structure du SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale afin d'associer étroitement les régions et les communautés à sa gestion.

Ainsi, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 décembre 1994 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale', dispose que :

« Il est créé un Comité de gestion à SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale dénommé ci-après 'Comité de gestion', lequel comprend :

1° l'administrateur délégué de SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale ;

2° un fonctionnaire représentant le Premier Ministre ;

3° un fonctionnaire représentant le Ministre de la Fonction publique ;

4° un fonctionnaire représentant le Ministre des Finances ;

5° deux fonctionnaires représentant le Gouvernement flamand ;

³ *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, spéc. pp. 27 à 29.

6° un fonctionnaire représentant le Gouvernement de la Communauté française ;

7° un fonctionnaire représentant le Gouvernement wallon ;

8° un fonctionnaire du groupe linguistique français et un fonctionnaire du groupe linguistique néerlandais représentant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

9° un fonctionnaire représentant le Gouvernement de la Communauté germanophone.

Un fonctionnaire suppléant est adjoint à chaque fonctionnaire visé sub 2° à 9° du présent article.

En cas d'empêchement de l'administrateur délégué de SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale, celui-ci est remplacé par un titulaire d'une fonction de management – 2 auprès dudit Bureau ».

Tels qu'ils sont conçus, l'avant-projet et le projet d'arrêté royal 'portant modification [à] divers arrêtés royaux suite à la création du Service public fédéral Stratégie et Appui' ne permettent plus d'assurer un tel aménagement des structures du SELOR – Bureau de sélection de l'administration fédérale alors que la loi spéciale prévoit toujours que le personnel statutaire des communautés et des régions est recruté par l'intermédiaire de celui-ci, et ce, malgré l'autonomie accrue reconnue aux communautés et régions dans la fixation du statut de leurs agents depuis la sixième réforme de l'État ⁴.

En outre, l'arrêté royal du 15 décembre 1994 'fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du comité de gestion SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale' a été adopté dans le respect de l'article 92ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 puisqu'il a été délibéré en conseil des ministres et qu'il a été pris de l'accord des gouvernements compétents, respectivement du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement wallon, du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Gouvernement de la Communauté germanophone ⁵. Tel n'est pas le cas du projet faisant l'objet de l'avis n° 62.725/4 donné ce jour.

En conclusion, les articles 2 à 4 de l'avant-projet et l'article 4, 3° et 4°, du projet d'arrêté royal sur lequel la section de législation rend ce jour l'avis n° 62.725/4 doivent être revus afin de tenir compte, pour le SELOR – Bureau de sélection de l'administration fédérale, des articles 87, § 2, et 92ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. À cet égard, l'exposé des motifs devra être particulièrement complété en conséquence.

En conséquence, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant en ce qui concerne le SELOR.

⁴ Lire à ce sujet Br. LOMBAERT et S. ADRIAENSSEN, « Que reste-t-il des principes généraux de la fonction publique ? », C.D.P.K., 2016/3, pp. 408 à 428, spéc. p. 419.

⁵ Voir également l'avis n° 41.253/3 donné le 21 novembre 2006 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1994 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du Comité de gestion de SELOR – Bureau de sélection de l'Administration fédérale'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 6

En ce qui concerne FED+, l'article 6 de l'avant-projet prévoit que « [l]a présente loi produit ses effets le 1^{er} janvier 2018 », ce qui implique que les dispositions concernées auront une portée rétroactive.

Comme la Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de le signaler à de nombreuses reprises :

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁶.

L'exposé des motifs sera utilement complété par la justification de la date choisie et de la portée rétroactive du texte en projet.

*

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir par exemple, C.C., n° 3/2013, 17 janvier 2013, B.4 ; n° 158/2013, 21 novembre 2013, B.24.2 ; n° 146/2014, 9 octobre 2014, B.10.1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Uit de memorie van toelichting van het voorontwerp blijkt dat het Selectiebureau van de Federale Overheid – SELOR en de dienst FED+ die belast is met het ontwikkelen van culturele, promotionele, ontspannende, vormende en sportieve initiatieven ten behoeve van de federale ambtenaren in het directoraat-generaal Rekrutering en Ontwikkeling van de federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning¹ zullen opgaan.

Artikel 4 van het voorontwerp strekt tot opheffing van artikel 159 van de wet van 20 juli 1991 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’, waarbij het Vast Wervingssecretariaat, waarvan de benaming sedertdien gewijzigd is in Selor, omgevormd wordt tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer, en artikel 5 van het voorontwerp voorziet in de opheffing van artikel 103 van de programmawet van 30 december 2001, waarbij de staatsdienst met afzonderlijk beheer FED+ opgericht is.

Artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten ingevolge de oprichting van de Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning’ waarover vandaag advies 62.725/4 uitgebracht is, strekt tot opheffing van de volgende teksten:

- het koninklijk besluit van 20 september 2002 ‘tot vaststelling, van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité van FED+’;

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie het koninklijk besluit van 22 februari 2017 ‘houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning’, dat op 1 maart 2017 in werking getreden is krachtens artikel 9 van dat besluit.

In de aanhef van dat besluit staat het volgende: “Overwegende dat SELOR - Selectiebureau van de Federale Overheid wordt geïntegreerd in de FOD Beleid en Ondersteuning”.

Voorts wordt in artikel 2 van dat koninklijk besluit bepaald dat de federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning onder meer de volgende opdrachten heeft:

“16° het ondersteunen, het adviseren en het verlenen van diensten betreffende alle aspecten van rekrutering en selectie, loopbaan, leren en ontwikkelen van de ambtenaar en betreffende het personeelsbeleid in het algemeen binnen de federale overheid;

(...)

21° het ontwikkelen van culturele, promotionele, ontspannende, vormende en sportieve initiatieven ten behoeve van de federale ambtenaren;”.

- het koninklijk besluit van 20 september 2002 ‘betreffende het financiële beheer van FED+ als staatsdienst met afzonderlijk beheer’;
- het koninklijk besluit van 15 december 1994 ‘tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité SELOR - Selectiebureau van de federale Overheid’;
- het koninklijk besluit van 15 december 1994 ‘betreffende het financiële beheer van het Vast Wervingssecretariaat als staatsdienst met afzonderlijk beheer’.

Doordat de steller van het voorontwerp die beide diensten met afzonderlijk beheer SELOR – Selectiebureau van de Federale Overheid en FED+ (die thans administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie genoemd worden), die onder de toepassing vallen van de artikelen 2, eerste lid, 2°, en 77 tot 84 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, doet opgaan in de FOD BOSA (Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning – Service public fédéral Stratégie et Appui), ontnemt hij die diensten hun specifieke kenmerken inzake beheersautonomie en doet hij die diensten vallen onder de toepassing van de artikelen 2, eerste lid, 1°, en 43 tot 76 van dezelfde wet.

Door aldus te werk te gaan met SELOR – Selectiebureau van de Federale Overheid gaat de steller van het voorontwerp evenwel voorbij aan de artikelen 87, § 2, en 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.²

In het verslag aan de Koning dat bij het koninklijk besluit van 15 december 1994 ‘betreffende het financiële beheer van het Vast Wervingssecretariaat als staatsdienst met afzonderlijk beheer’ gevoegd is, staat het volgende:

“Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, bepaalt dat ‘iedere Executieve de personeelsformatie van haar administratie vaststelt en de benoemingen doet. Dit personeel wordt aangeworven door bemiddeling van het Vast Wervingssecretariaat’.

In de memorie van toelichting van de wet van 8 augustus 1988 wordt eveneens bepaald dat ‘om aan de specifieke aanwervingsnoden van de Gemeenschappen en de Gewesten te voldoen, deze nauw zullen betrokken worden bij het beheer van voornoemd Vast Wervingssecretariaat waarvan de structuren daartoe zullen worden aangepast’.

In de bijlagen van het Verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, voorafgaat, wordt eveneens het volgende gesteld: ‘Het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel heeft in het bijzonder de verdienste gehad de werving in de rijksbesturen objectief te doen verlopen en een onafhankelijk en interdepartementaal orgaan, het Vast Secretariaat voor werving van het rijkspersoneel, daarmee te belasten. De rol van het Vast Wervingssecretariaat werd bekrachtigd in

² Zie ook de artikelen 54, eerste lid, en 55bis van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ en de artikelen 40, § 1, en 42, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

artikel 87, § 2, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen: het blijft het enig orgaan dat belast is met de werving voor het merendeel van de permanente betrekkingen van de verschillende departementen en diensten waarop dit ontwerp van besluit toepasselijk zal zijn.

Om deze rol op functionele wijze te bekrachtigen heeft de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen er in haar artikel 159 in voorzien dat het Vast Wervingssecretariaat zal omgevormd worden tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer, volgens modaliteiten nog te preciseren in besluiten die later voor ondertekening aan Uwe Majesteit zullen worden voorgelegd. Zij zullen in het bijzonder waarborgen dat de Executieven betrokken worden bij het beheer ervan om zo gepast mogelijk aan de specifieke behoeften inzake statutair personeel van elk van de uitvoerende machten tegemoet te komen'.

Het was dus noodzakelijk een structurele wijziging door te voeren om de diensten van het Vast Wervingssecretariaat optimaal te laten functioneren binnen de nieuwe federale structuren van het land. In deze context werd artikel 159 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen waarbij het Vast Wervingssecretariaat wordt omgevormd tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer opgesteld.

In artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, wordt van de Staatsdiensten met afzonderlijk beheer melding gemaakt. Bedoeld artikel bepaalt dat 'de diensten van de Staat, waarvan het beheer krachtens een bijzondere wet gescheiden is van de diensten van algemeen bestuur van de Staat, zijn onderworpen aan bepalingen, vast te leggen door de Koning, op voordracht van de Ministers onder wie deze diensten ressorteren en van de Minister van Financiën. Zij worden Staatsdiensten met afzonderlijk beheer genoemd'.

(...)

Van bedoeld artikel 140 van dezelfde wetten kan dus afgeleid worden dat op het vlak van de begroting en de comptabiliteit verschillende regelen voor deze twee categorieën van diensten van toepassing zijn. Bedoeld artikel beperkt er zich dus toe alleen maar een zeker aantal principes op het vlak van de begroting vast te stellen, terwijl voor de rest aan de Koning de zorg overgelaten wordt de beheersregelen (van de betrokken dienst) vast te stellen die afwijken van die van de diensten van algemeen bestuur van de Staat.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat ik de eer heb voor ondertekening aan Uwe Majesteit voor te leggen, wordt dus genomen in uitvoering van de bepalingen van artikel 159 van de wet van 20 juli 1991 en bepaalt de regelen die betrekking hebben op het financiële beheer van de Dienst.

(...)

Bij het opstellen van het ontwerp dat aan Uwe Majesteit wordt voorgelegd, werd eveneens de oprichting van een Beheerscomité voorzien. De samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden ervan zullen vastgesteld worden bij koninklijk besluit, na akkoord van de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten. De totstandkoming ervan zou moeten tegemoetkomen aan de doeleinden gesteld in artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988."

Overeenkomstig de bedoeling van de bijzondere wetgever, zoals die blijkt uit artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,³ maakt artikel 159 van de wet van 20 juli 1991 het mogelijk dat de structuur van SELOR – Selectiebureau van de Federale Overheid aldus aangepast wordt dat de gewesten en de gemeenschappen nauw betrokken worden bij het beheer ervan.

Zo wordt in artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 december 1994 ‘tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité SELOR – Selectiebureau van de federale Overheid’ het volgende bepaald:

“Er wordt een comité opgericht tot beheer van SELOR - Selectiebureau van de federale Overheid hierna te noemen ‘Beheerscomité’, dat is samengesteld uit:

- 1° de afgevaardigd bestuurder van SELOR - Selectiebureau van de federale Overheid;
- 2° een ambtenaar die de Eerste Minister vertegenwoordigt;
- 3° een ambtenaar die de Minister van Ambtenarenzaken vertegenwoordigt;
- 4° een ambtenaar die de Minister van Financiën vertegenwoordigt;
- 5° twee ambtenaren die de Vlaamse Regering vertegenwoordigen;
- 6° een ambtenaar die de Franse Gemeenschapsregering vertegenwoordigt;
- 7° een ambtenaar die de Waalse Regering vertegenwoordigt;
- 8° een ambtenaar van de Nederlandse taalgroep en een ambtenaar van de Franse taalgroep die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vertegenwoordigen;
- 9° een ambtenaar die de Regering van de Duitstalige Gemeenschap vertegenwoordigt.

Aan elke ambtenaar bedoeld sub 2° tot 9° van dit artikel wordt een plaatsvervanger toegevoegd.

In geval van verhindering van de afgevaardigd bestuurder van SELOR – Selectiebureau van de federale Overheid, wordt hij vervangen door een houder van een managementfunctie -2 bij voornoemd Bureau.”

Door de wijze waarop dit voorontwerp en het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van diverse koninklijke besluiten ingevolge de oprichting van de Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning’ geconcipieerd zijn, is het niet meer mogelijk ervoor te zorgen dat de structuren van SELOR – Selectiebureau van de Federale Overheid aldus georganiseerd zijn, terwijl de bijzondere wet nog steeds bepaalt dat het statutair personeel van de gemeenschappen en de gewesten door bemiddeling van die dienst aangeworven wordt, ook al hebben de gemeenschappen en de gewesten sinds de zesde staatshervorming meer autonomie gekregen bij het vaststellen van het statuut van hun ambtenaren.⁴

Bovendien is het koninklijk besluit van 15 december 1994 ‘tot vaststelling van de samenstelling, de werkwijze en de bevoegdheden van het Beheerscomité SELOR – Selectiebureau van de federale Overheid’ vastgesteld met naleving van artikel 92*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien het genomen is na overleg in de

³ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, inz. 27 tot 29.

⁴ Zie daarover B. LOMBAERT en S. ADRIAENSSEN, “Que reste-t-il des principes généraux de la fonction publique?”, *C.D.P.K.*, 2016/3, 408 tot 428, inz. 419.

Ministerraad en met instemming van de bevoegde regeringen, namelijk van respectievelijk de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Waalse Regering, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap.⁵ Dat is niet het geval met ontwerp waarover vandaag advies 62.725/4 uitgebracht is.

De conclusie is dan ook dat de artikelen 2 tot 4 van dit voorontwerp en artikel 4, 3° en 4°, van het ontwerp van koninklijk besluit waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 62.725/4 geeft, aldus herzien moeten worden dat, wat SELOR – Selectiebureau van de Federale Overheid betreft, rekening gehouden wordt met de artikelen 87, § 2, en 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat verband moet de memorie van toelichting dienovereenkomstig aanzienlijk aangevuld worden.

Het voorontwerp wordt dan ook niet nader onderzocht voor zover het SELOR betreft.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 6

Wat FED+ betreft, luidt artikel 6 van het voorontwerp als volgt: “Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2018”, wat inhoudt dat de bepalingen in kwestie terugwerkende kracht zullen hebben.

Het Grondwettelijk Hof heeft in dat verband reeds meermaals op het volgende gewezen:

“De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van de rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.”⁶

⁵ Zie ook advies 41.253/3, dat op 21 november 2006 gegeven is over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1994 tot vaststelling van de samenstelling, de werking en de bevoegdheden van het Beheerscomité SELOR – Selectiebureau van de federale Overheid’.

⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bijvoorbeeld GwH 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4; 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1.

Het verdient aanbeveling de memorie van toelichting aan te vullen met de verantwoording van de gekozen datum en van de terugwerkende kracht van de ontworpen tekst.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET