



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.694/3
van 3 december 2019

avis 66.694/3
du 3 décembre 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de Minister van Landbouw 'tot vaststelling van het vergoedingsstelsel van het personeelslid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) dat de functie uitoefent van 'Belgian Counselor for food safety and Sanitary and Phytosanitary (SPS) related matters'

un projet d'arrêté du Ministre de l'Agriculture 'fixant le régime d'indemnisation du membre du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA) exerçant la fonction de 'Belgian Counselor for food safety and Sanitary and Phytosanitary (SPS) related matters'

Op 31 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het vergoedingsstelsel van het personeelslid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) dat de functie uitoefent van 'Belgian Counselor for food safety and Sanitary and Phytosanitary (SPS) related matters'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 november 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2019.

*

Le 31 octobre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant le régime d'indemnisation du membre du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA) exerçant la fonction de 'Belgian Counselor for food safety and Sanitary and Phytosanitary (SPS) related matters'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 novembre 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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 de minister 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 minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de federale Minister van Landbouw strekt er in de eerste plaats toe aan het personeelslid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) dat de functie uitoefent van ‘Belgian Counselor for food safety and Sanitary and Phytosanitary (SPS) related matters’, de vergoedingen en toelagen toe te kennen die de ambtenaren van de klasse A2 van de loopbaan bij de buitendiensten van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken genieten (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts bepaalt het ontwerp dat de post van *Belgian Counselor for food safety and SPS related matters* voor de regio Azië gevestigd is in de ambassade van Peking en dat er “[p]er post (...) slechts één Belgian Counselor for food safety and SPS related matters tewerkgesteld [wordt]”¹ (artikel 2).

Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3).

¹ De gemachtigde heeft laten weten dat er “geen andere posten” zijn.

BEVOEGDHEID VAN DE AFDELING WETGEVING

4. Vermits artikel 2 van het ontwerp louter de interne organisatie van het bestuur betreft, is het niet reglementair in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Bijgevolg is de afdeling Wetgeving niet bevoegd om over dat artikel advies te geven.

RECHTSGROND

5. In de aanhef wordt de directe rechtsgrond voor het ontworpen besluit gesitueerd in de artikelen 40 en 100 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’.

Deze artikelen bevatten delegaties aan de “bevoegde Minister of Ministers” om, “na beraadslaging in de Ministerraad”, de specifieke toelagen bedoeld in artikel 38 van het voormelde koninklijk besluit en de specifieke vergoedingen bedoeld in artikel 97 van hetzelfde koninklijk besluit vast te stellen. Opdat het ontworpen besluit rechtsgrond zou kunnen vinden in deze bepalingen is enerzijds vereist dat het gaat om toelagen voor “prestaties die niet als normaal kunnen worden beschouwd ten aanzien van de uitoefening van de functie en [die] niet gedekt zijn door een in dit besluit vastgestelde toelage” (artikel 38, eerste lid, van het koninklijk besluit) en anderzijds dat het gaat om vergoedingen “toegekend aan het personeelslid dat naar aanleiding van de uitoefening van zijn functie andere werkelijke onkosten moet dragen dan die [welke] gedekt zijn door de in dit besluit vastgelegde vergoedingen, die niet beschouwd kunnen worden als normaal, of ze nu al dan niet inherent zijn aan de functie, om terugkerende kosten te dekken die werkelijk zijn gemaakt tijdens de uitoefening van de functie” (artikel 97, eerste lid, van het koninklijk besluit van 13 juli 2017).

Daarover om toelichting verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In artikel 1 van het ontwerp wordt alleszins een specifieke toelage als bedoeld in artikel 38 van het genoemd K.B. bedoeld.

(...)

En effet, il y a bien des prestations qui ne peuvent être considérées comme normales par rapport à l'exercice de la fonction et qui ne sont pas couvertes par une allocation définie dans l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale. A titre d'exemple, on va devoir intervenir pour les soins de santé (frais médicaux), garde meuble, frais scolaires et de garderies si besoin, l'indemnité de poste spécifique aux SPF Affaires étrangères, indemnités de logements, ...

Des frais réels seront couverts via une intervention pour des frais de représentation active (par exemple pour des réceptions).”

Dit antwoord maakt niet duidelijk welke de vergoedingen en toelagen zijn die luidens artikel 1, eerste lid, van het ontworpen besluit worden “toegekend aan de ambtenaren van de klasse A2 van de loopbaan bij de buitendiensten van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken waarmee [het betrokken personeelslid] gelijkgesteld is”. Er kan dan ook niet beoordeeld worden of de beoogde vergoedingen en toelagen beantwoorden aan de vereisten bepaald in de artikelen 40 en 100 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017. De stellers van het ontworpen besluit zullen zich daarvan moeten vergewissen.

6. Wat de indirecte rechtsgrond voor het ontworpen besluit betreft wordt in de aanhef verwezen naar zowel artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’, dat de Koning machtigt om het statuut van het personeel van de instellingen opgesomd in artikel 1 van die wet (onder meer het FAVV) te bepalen, als artikel 4, § 2, 1°, van de wet van 22 juli 1993 ‘houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken’, dat de Koning machtigt om de arbeidsvoorwaarden van de met een arbeidsovereenkomst in dienst genomen personen te bepalen.

Op de vraag of het in dit geval gaat om een statutair of een contractueel personeelslid, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Momenteel is de betrokken functie een contractuele functie, maar de betrokken functie kan ook een statutaire functie zijn. De rechtsgrond ligt in beide bepalingen van beide wetten. Dat is mogelijk omdat het nog niet vaststaat of het in de toekomst om een statutaire functie of om een contractuele functie zal gaan en het in theorie beide kan zijn.”

Beide wetsbepalingen dienen derhalve als rechtsgrond te worden beschouwd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de aanhef dient een verwijzing te worden toegevoegd naar de regelgevingsimpactanalyse bedoeld in de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

8. In het zevende lid van de aanhef dient verwezen te worden naar het sectorcomité XII, overeenkomstig het protocol van de onderhandelingen en zoals wordt aanbevolen in het proces-verbaal van het sectorcomité XII van 6 februari 2018.

9. De verwijzing naar het advies van de Raad van State stelle men als volgt:

“Gelet op advies 66.694/3 van de Raad van State, gegeven op 3 december 2019, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.²

Artikel 1

10. In de Nederlandse tekst van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “in het eerste lid” (niet: “in de 1^e alinea”).

*

² *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. 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 du ministre 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 ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Ministre fédéral de l'Agriculture soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'attribuer au membre du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (ci-après : l'AFSCA) exerçant la fonction de 'Belgian Counselor for food safety and Sanitary and Phytosanitary (SPS) related matters' les indemnités et allocations accordées aux agents de la classe A2 de la carrière des services extérieurs du Service public fédéral Affaires étrangères (article 1^{er} du projet).

Ensuite, le projet prévoit que le poste de *Belgian Counselor for food safety and SPS related matters* est établi à l'ambassade de Pékin pour la région Asie et que « [u]n seul Belgian Counselor for food safety and SPS related matters est affecté par poste » ¹ (article 2).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 3).

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

4. L'article 2 du projet ne concernant que l'organisation interne de l'administration, il ne peut pas être qualifié de réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. La section de législation n'est par conséquent pas compétente pour donner un avis sur cet article.

¹ Le délégué a fait savoir qu'il n'y a pas d'autres postes.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Selon le préambule, les articles 40 et 100 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' procurent un fondement juridique direct à l'arrêté en projet.

Ces articles comportent des délégations à « Notre ou Nos Ministres compétents » en vue de fixer, « après délibération en conseil des ministres », les allocations spécifiques visées à l'article 38 de l'arrêté royal précité et les indemnités spécifiques visées à l'article 97 du même arrêté royal. Pour que l'arrêté en projet puisse trouver un fondement juridique dans ces dispositions, il est requis qu'il s'agisse, d'une part, d'allocations attribuées en raison de « prestations accomplies qui ne peuvent être considérées comme normales par rapport à l'exercice de la fonction et [qui] ne sont pas couvertes par une allocation définie dans le présent arrêté » (article 38, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal) et, d'autre part, d'indemnités accordées « au membre du personnel qui est astreint à supporter des frais réels à l'occasion de l'exercice de sa fonction, autres que ceux couverts par les indemnités définies dans le présent arrêté, qui ne peuvent être considérés comme normaux, qu'ils soient inhérents ou non à la fonction, et de manière à couvrir des frais récurrents réellement exposés dans l'exercice des fonctions » (article 97, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 juillet 2017).

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« In artikel 1 van het ontwerp wordt alleszins een specifieke toelage als bedoeld in artikel 38 van het genoemd K.B. bedoeld.

[...]

En effet, il y a bien des prestations qui ne peuvent être considérées comme normales par rapport à l'exercice de la fonction et qui ne sont pas couvertes par une allocation définie dans l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale. A titre d'exemple, on va devoir intervenir pour les soins de santé (frais médicaux), garde meuble, frais scolaires et de garderies si besoin, l'indemnité de poste spécifique aux SPF Affaires étrangères, indemnités de logements, ...

Des frais réels seront couverts via une intervention pour des frais de représentation active (par exemple pour des réceptions) ».

Cette réponse n'indique pas clairement quelles sont les indemnités et allocations qui, aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet, sont « accordées aux agents de la classe A2 de la carrière des Services extérieurs du Service Public fédéral Affaires étrangères auxquels [le membre du personnel concerné] est assimilé ». Il n'est donc pas possible d'apprécier si les indemnités et allocations visées répondent aux exigences prévues dans les articles 40 et 100 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017. Les auteurs de l'arrêté en projet devront s'en assurer.

6. En ce qui concerne le fondement juridique indirect de l'arrêté en projet, le préambule se réfère tant à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', qui habilite le Roi à fixer le statut du personnel des organismes énumérés à l'article 1^{er} de cette loi (notamment l'AFSCA), qu'à l'article 4, § 2, 1^o, de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique', qui confie au Roi le soin de déterminer les conditions de travail des personnes sous contrat de travail.

À la question de savoir s'il s'agit dans ce cas d'un membre du personnel statutaire ou contractuel, le délégué a répondu ce qui suit :

« Momenteel is de betrokken functie een contractuele functie, maar de betrokken functie kan ook een statutaire functie zijn. De rechtsgrond ligt in beide bepalingen van beide wetten. Dat is mogelijk omdat het nog niet vaststaat of het in de toekomst om een statutaire functie of om een contractuele functie zal gaan en het in theorie beide kan zijn ».

Aussi convient-il de considérer les deux dispositions légales comme procurant un fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Le préambule doit être complété par une référence à l'analyse d'impact de la réglementation visée dans la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

8. Le septième alinéa du préambule doit viser le comité de secteur XII, conformément au protocole de négociation et ainsi qu'il est recommandé dans le procès-verbal du comité de secteur XII du 6 février 2018.

9. On rédigera la référence à l'avis du Conseil d'État comme suit :

« Vu l'avis 66.694/3 du Conseil d'État, donné le 3 décembre 2019, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »².

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 1^{er}

10. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, on écrira « in het eerste lid » (et non : « in de 1^e alinea »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT