



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.890/2/V
du 7 septembre 2020

advies 67.890/2/V
van 7 september 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
13 décembre 2006 portant le
statut des agents des services
extérieurs de la Sûreté de
l'État'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
13 december 2006 houdende
het statuut van de ambtenaren
van de buitendiensten van de
Veiligheid van de Staat'

Le 24 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments, et Ministre des Affaires européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 9 septembre 2020, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 2006 portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 septembre 2020.

*

Op 24 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met de Regie van Gebouwen, en minister van Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 9 september 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 december 2006 houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 7 september 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 september 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

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 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.

PORTÉE DU PROJET ET FONDEMENT JURIDIQUE

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 13 décembre 2006 'portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État'.

L'auteur du projet entend opérer un premier rapprochement entre les statuts des deux catégories de membres du personnel, à savoir les agents des services intérieurs et les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État. L'arrêté royal en projet tend principalement à rendre applicables certaines dispositions du statut des agents des services extérieurs aux agents des services intérieurs de la Sûreté de l'État, lesquels sont soumis à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État'.

L'arrêté en projet opère également quelques modifications de forme, adapte la notion de « prestations de service effectuées durant la nuit » et remplace les indemnités téléphonique et journalière par une allocation de protection de base et une allocation de renseignement.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le préambule fait état de deux avis de l'Inspecteur des Finances datés des 5 décembre 2019 et 1^{er} juillet 2020 mais ces avis ne sont pas versés au dossier transmis au Conseil d'État.

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer de l'accomplissement de cette formalité.

2. Le projet doit être soumis à la négociation syndicale. Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité ait déjà été menée à son terme.

3. Si cette consultation et cette négociation devaient conduire à des modifications du projet sur des points autres que ceux faisant l'objet du présent avis et autres que de forme ou de détail, il conviendra d'à nouveau saisir la section de législation.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Les alinéas 2 et 3 du préambule doivent être omis car les textes invoqués n'en constituent pas le fondement légal.

2. Les alinéas 4, 5 et 7 doivent être omis car les textes y visés ne sont pas modifiés par le projet.

Si toutefois l'auteur de celui-ci souhaite mentionner ces alinéas en raison du fait que les arrêtés royaux y visés participent au cadre juridique du projet, il lui est loisible de le faire sous la forme de considérants, à déplacer après les visas ¹.

3. Le projet est proposé par le seul Ministre de la Justice.

Or, il résulte de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité' que « la signature conjointe » du ministre de l'Intérieur est requise pour « tout arrêté réglementaire relatif à l'organisation générale de la Sûreté de l'État », ce qui implique que le Ministre de l'Intérieur propose aussi le projet.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans les mots destinés à remplacer ceux qui figurent actuellement dans la disposition modifiée, il y a lieu d'écrire « [...] , 226 et 252 à 254 » plutôt que « [...] , 226, 252 à 254 ».

Article 2

Dans la version française de l'article 2/1 en projet de l'arrêté royal du 13 décembre 2006, l'intitulé de la loi du 11 décembre 1998 doit être rectifié.

Article 5

Il convient de formuler l'article 5 du projet comme suit :

« L'article 138, § 1^{er}, alinéa 3, du même arrêté royal, modifié par l'arrêté royal du 14 juillet 2010, est abrogé ».

Article 10

L'article 252 en projet de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 énonce que le bénéfice de l'allocation de protection de base n'est pas cumulable avec le bénéfice de tout autre avantage ou indemnité octroyé « pour la même raison ». Il ressort de l'avis du Ministre de la Fonction publique que cette interdiction de cumul vise par exemple l'allocation de garde prévue par l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale'.

Tel qu'il est rédigé, le texte de l'article 252, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 manque toutefois de précision. Il serait préférable d'énumérer les différentes allocations avec lesquelles l'allocation de protection de base n'est pas cumulable.

Article 13

À la lecture du rapport au Roi, il apparaît que la mesure transitoire concerne l'article 12 de l'arrêté royal modifié.

Il convient de viser plus précisément l'article 12 de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 'portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État'.

*

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET ONTWERP EN RECHTSGROND

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’ te wijzigen.

De steller van het ontwerp wil een eerste harmonisatie bewerkstelligen tussen de statuten van de twee categorieën van personeelsleden, te weten de ambtenaren van de binnendiensten en de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat. Het ontworpen koninklijk besluit strekt er hoofdzakelijk toe sommige bepalingen van het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten toepasselijk te maken op de ambtenaren van de binnendiensten van de Veiligheid van de Staat, die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’.

Het ontworpen besluit brengt ook enkele formele wijzigingen aan, past het begrip “dienstprestaties uitgevoerd tijdens de nacht” aan en vervangt de telefoon- en dagvergoedingen door een basisbeschermingstoelage en een inlichtingentoelage.

VOORAFGAANDE FORMEVEEISTEN

1. In de aanhef wordt melding gemaakt van twee adviezen van de inspecteur van Financiën die dateren van 5 december 2019 en 1 juli 2020. Die adviezen bevinden zich echter niet in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste is vervuld.

2. Over het ontwerp moet vooraf met de vakbonden overleg worden gepleegd. Uit het dossier blijkt echter niet dat aan dat vormvereiste reeds is voldaan.

3. Indien het ontwerp na die raadpleging en dat overleg nog zou worden gewijzigd op andere punten dan die welke in dit advies worden besproken en het daarbij niet om formele of detailwijzigingen zou gaan, moet de gewijzigde tekst nogmaals worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

Het tweede en het derde lid van de aanhef dienen te vervallen daar de aangevoerde teksten niet de rechtsgrond van het ontwerp vormen.

2. Het vierde, vijfde en zevende lid moeten vervallen daar de erin bedoelde teksten niet bij het ontwerp worden gewijzigd.

Indien de steller van het ontwerp die leden echter wenst te vermelden omdat de erin genoemde koninklijke besluiten deel uitmaken van het juridische kader van het ontwerp, staat het hem vrij dat te doen in de vorm van overwegingen die na de aanhefverwijzingen moeten komen.¹

3. Het ontwerp wordt alleen door de minister van Justitie voorgedragen.

Uit artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ volgt echter dat “[de] medeondertekening” door de Minister van Binnenlandse Zaken is vereist voor “elk ontwerp van reglementair besluit betreffende de algemene organisatie van de Veiligheid van de Staat”, wat impliceert dat het ontwerp ook door de minister van Binnenlandse Zaken wordt voorgedragen.

¹ *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling nr. 40.

DISPOSITIEF

Artikel 1

In de woorden die de thans in de gewijzigde bepaling voorkomende woorden moeten vervangen, dient te worden geschreven “(...), 226 en 252 tot 254” in plaats van “(...), 226, 252 tot 254”.

Artikel 2

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 2/1 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 moet het opschrift van de wet van 11 december 1998 worden gecorrigeerd.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp dient als volgt te worden geredigeerd:

“Artikel 138, § 1, derde lid, van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 juli 2010, wordt opgeheven”.

Artikel 10

Het ontworpen artikel 252 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 stelt dat het genot van de basisbeschermingstoelage niet cumuleerbaar is met het genot van enig ander voordeel of enig andere vergoeding toegekend “om dezelfde reden”. Uit het advies van de minister van Ambtenarenzaken blijkt dat dit cumulverbod bijvoorbeeld betrekking heeft op de wachtvergoeding waarin wordt voorzien bij het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’.

Het ontworpen artikel 252, vierde lid, van het koninklijk besluit van 13 december 2006 is in zijn huidige redactie echter te vaag. Het zou beter zijn een opsomming te geven van de verschillende toelagen waarmee de basisbeschermingstoelage niet cumuleerbaar is.

Artikel 13

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat de overgangsmaatregel betrekking heeft op artikel 12 van het gewijzigde koninklijk besluit.

Er dient meer bepaald te worden verwezen naar artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT