



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.342/4
du 29 novembre 2021

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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 modifiant
l'arrêté royal du 2 octobre 2002
relatif à la désignation et à
l'exercice des fonctions
d'encadrement dans les services
publics fédéraux et les services
publics fédéraux de
programmation'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.342/4
van 29 november 2021

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging 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 tot
wijziging van het koninklijk
besluit van 2 oktober 2002
betreffende de aanduiding en de
uitoefening van de staffuncties
in de federale overheidsdiensten
en de programmatorische
federale overheidsdiensten'

Le 20 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 29 novembre 2021 *, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant 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 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 novembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Florence PIRET, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur, et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 novembre 2021.

* Par courriel du 21 octobre 2021.

Op 20 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 29 november 2021 *een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging 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 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de staffuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten’.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 29 november 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Florence PIRET, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur, en Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 november 2021.

* Bij e-mail van 21 oktober 2021.

*

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

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il y a lieu d'omettre les mots « et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation ».
2. À l'alinéa 3, il y a lieu d'omettre les mots « , et modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 2016 modifiant certaines dispositions relatives aux fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation ».
3. À l'alinéa 4, dans la version française, il y a lieu de mentionner que l'avis de l'Inspecteur des Finances a été donné en 2021.
4. Il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' que le projet d'arrêté royal examiné, qui a été délibéré en Conseil des ministres, doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact.

Comme indiqué dans la note au Conseil des ministres, l'auteur du projet est toutefois dispensé de l'accomplissement de cette formalité en vertu de l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 (autorégulation de l'administration fédérale).

Le préambule sera donc complété afin de mentionner cette dispense 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'.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 11bis en projet est divisé en douze paragraphes. Il y a lieu d'ajouter un « § 1^{er} » dans la version française en début d'article.
2. Dans la version française de l'article 11bis, § 3, alinéa 1^{er}, 4^o, en projet, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001, compte tenu de la terminologie qui est utilisée au paragraphe 1^{er}, 5, et dans la suite du projet, les mots « missions essentielles » seront remplacés par les mots « missions principales ».

3. Eu égard à la définition d'« exposé d'orientation politique » contenue dans l'article 11*bis*, § 1^{er}, 3, en projet, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001, les mots « (tel que mentionné à l'art. 121*bis* du Règlement de la chambre des représentants) » seront omis à chaque fois dans l'article 11*bis*, § 4, 1^o, en projet.

Cette observation vaut pour la suite du projet.

Article 4

Dans la version française, il y a lieu d'écrire :

« Des plans stratégiques ... (la suite comme au projet) ».

Article 6

1. L'article 6 du projet a pour objet de prévoir des mesures transitoires.

L'auteur du projet retient comme date-pivot le 1^{er} janvier 2022 pour passer des actuels contrats d'administration/plans d'administration au nouveau régime des plans stratégiques/plans opérationnels.

Trois situations sont envisagées :

- un service public dispose, au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, d'un contrat d'administration signé qui a une durée supérieure à l'année civile 2021 ;
- un service public ne dispose pas, au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, d'un contrat d'administration signé qui a une durée supérieure à l'année civile 2021 ;
- un service public ne dispose pas d'un plan stratégique signé au 1^{er} janvier 2022.

Dans le cadre de ces mesures transitoires, l'auteur du projet prend pour point de départ impliquant l'obligation d'adaptation d'un contrat d'administration existant ou de signature d'un contrat d'administration à naître la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal en projet ainsi que, comme date-limite, le 31 décembre 2021.

Il prévoit par ailleurs que « [l]e régime des plans stratégiques et des plans opérationnels est effectif à partir du 1^{er} janvier 2022 ».

Eu égard à la date à laquelle le texte en projet est examiné, il revient à l'auteur du projet de réexaminer le régime de mise en œuvre des règles en projet, en veillant à laisser un temps suffisant aux différents acteurs pour se mettre en conformité avec le texte en projet.

2. Les adaptations apportées à un contrat d'administration existant et dont la durée dépasse l'année civile 2021 de même que la signature d'un contrat d'administration par les administrations n'en disposant pas au jour de l'entrée en vigueur du texte en projet auront lieu suivant « les modalités mentionnées dans 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 programmation et dans l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux programmation ».

L'auteur du projet fait ainsi référence à des textes modifiés par celui-ci. La référence à la procédure d'adoption du contrat d'administration est par défaut une référence dynamique ¹, ce qui implique qu'à partir de l'entrée en vigueur du texte, son auteur impose de se conformer à la nouvelle procédure telle qu'introduite par le présent projet.

L'auteur vérifiera que telle est bien son intention ou s'il n'y a pas plutôt lieu, en l'espèce, de donner un caractère statique à la référence.

Article 7

Il est renvoyé à l'observation n° 1 sous l'article 6.

*

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 74.

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 punten betreft, geeft de voorliggende tekst aanleiding tot de volgende opmerkingen.

AANHEF

1. In het tweede lid dienen de woorden “en de uitoefening van de staffuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten” te worden weggelaten.
2. In het derde lid dienen de woorden “en gewijzigd door het koninklijk besluit van 15 juli 2016 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de staffuncties in de federale overheidsdiensten en in de programmatorische federale overheidsdiensten” te worden weggelaten.
3. In de Franse tekst van het vierde lid dient te worden vermeld dat het advies van de inspecteur van Financiën in 2021 is verstrekt.
4. Uit artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ volgt dat voor het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd.

Zoals is aangegeven in de nota aan de Ministerraad, is de steller van het ontwerp echter vrijgesteld van het vervullen van dat vormvereiste krachtens artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 (autoregulering van de federale overheid).

De aanhef moet dan ook aldus worden aangevuld dat die vrijstelling daarin vermeld wordt 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’.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 11*bis* is ingedeeld in twaalf paragrafen. In de Franse tekst dient aan het begin van dat artikel “§1^{er}” te worden ingevoegd.
2. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 11*bis*, § 3, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001, moeten de woorden “missions essentielles” worden

vervangen door de woorden “missions principales”, gelet op de terminologie die wordt gebruikt in paragraaf 1, 5, en verderop in het ontwerp.

3. Gelet op de definitie van “beleidsverklaring” die is vervat in het ontworpen artikel 11*bis*, § 1, 3, van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001, moeten de woorden “(zoals vermeld in art 121*bis* van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers)” telkens worden weggelaten in het ontworpen artikel 11*bis*, § 4, 1°.

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

Artikel 4

In de Franse tekst dient te worden geschreven:

“Des plans stratégiques ...(voorts zoals in het ontwerp).”

Artikel 6

1. Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe te voorzien in overgangsmaatregelen.

De steller van het ontwerp neemt als referentiedatum 1 januari 2022 in aanmerking om van de huidige bestuursovereenkomsten/bestuurssystemen over te schakelen naar de nieuwe regeling van de strategische plannen/operationele plannen.

Drie situaties kunnen zich voordoen:

– een openbare dienst beschikt op het ogenblik van inwerkingtreding van het ontworpen besluit over een ondertekende bestuursovereenkomst die een looptijd heeft die het kalenderjaar 2021 overschrijdt;

– een openbare dienst beschikt op het ogenblik van inwerkingtreding van het ontworpen besluit niet over een ondertekende bestuursovereenkomst die een looptijd heeft die het kalenderjaar 2021 overschrijdt;

– een openbare dienst beschikt op 1 januari 2022 niet over een ondertekend strategisch plan.

In het kader van die overgangsmaatregelen neemt de steller van het ontwerp als uitgangspunt voor de verplichting om een bestaande bestuursovereenkomst aan te passen of om een nog tot stand te komen bestuursovereenkomst te ondertekenen, de datum van inwerkingtreding van het ontworpen koninklijk besluit en als uiterste datum 31 december 2021.

Voorts bepaalt hij dat “[de] regeling van de strategische en de operationele plannen in werking [treedt] vanaf 1 januari 2022”.

Gelet op de datum waarop de ontworpen tekst wordt onderzocht, staat het aan de steller van het ontwerp om de regels inzake de uitvoering van de ontworpen regeling te herzien en

erop toe te zien dat de verschillende actoren over voldoende tijd beschikken om zich te conformeren aan de ontwerptekst.

2. De aanpassingen die worden aangebracht aan een bestaande bestuursovereenkomst waarvan de looptijd het kalenderjaar 2021 overschrijdt, alsook de ondertekening van een bestuursovereenkomst door de besturen die daarover niet beschikken op de dag waarop de ontworpen tekst in werking treedt, zullen plaatsvinden volgens “de modaliteiten vermeld in 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 in het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de staffuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten”.

De steller van het ontwerp verwijst aldus naar teksten die bij het ontworpen besluit worden gewijzigd. De verwijzing naar de procedure voor de vaststelling van de bestuursovereenkomst is automatisch een dynamische verwijzing¹, wat betekent dat de steller vanaf de inwerkingtreding van de tekst de verplichting oplegt om zich te voegen naar de nieuwe procedure zoals die bij dit ontwerp wordt ingevoerd.

De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan of dat wel zijn bedoeling is of dat *in casu* aan de verwijzing niet veeleer een statisch karakter dient te worden gegeven.

Artikel 7

Er wordt verwezen naar opmerking 1 die bij artikel 6 is gemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 74.