



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.689/4
du 20 décembre 2021

advies 70.689/4
van 20 december 2021

sur

over

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'modifiant l'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune du
11 septembre 2014
déterminant la composition et
le fonctionnement des cabinets
des membres du Collège réuni
de la Commission
communautaire commune'

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
wijziging van het besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie van
11 september 2014 tot
vaststelling van de
samenstelling en de werking
van de kabinetten van de leden
van het Verenigd College van
de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie'

Le 14 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté 'modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 11 septembre 2014 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 décembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier 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 20 décembre 2021.

*

Op 14 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, Begroting, Openbaar Ambt en Externe betrekkingen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit 'tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 11 september 2014 tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de kabinetten van de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 december 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste 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 20 december 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Cette saisine en urgence est justifiée par le fait que la gestion de la crise liée au COVID-19 impose une charge de travail intense tant aux cabinets qu'aux administrations. Le personnel de l'administration a été renforcé ce qui engendre des besoins accrus d'accompagnement par les membres des cabinets. La détérioration marquée et récente des chiffres des infections liées au COVID-19 et les mesures à prendre pour tenter de la contrer ainsi que l'administration de la 3^{ème} dose de vaccin constituent encore une charge de travail supplémentaire qui nécessite de pouvoir être prise en charge dans les meilleurs délais ».

En l'espèce, cette exigence n'est pas respectée. Le préambule sera par conséquent complété en ce sens.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet d'arrêté étant « directement ou indirectement de nature [...] à entraîner des dépenses nouvelles », il doit être soumis à l'avis de l'Inspection des finances ainsi qu'à l'accord des membres du Collège réuni compétents pour les Finances et le Budget, conformément aux articles 9, 2^o, et 30 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget'.

Il sera veillé à l'accomplissement de ces formalités préalables.

EXAMEN DU PROJET

1. Au préambule, le troisième visa sera omis et le visa du fondement juridique sera complété par l'indication des articles qui procurent un fondement juridique au projet ¹.

2. Par l'article 3, § 3, en projet, de l'arrêté du 11 septembre 2014 'déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune', le Collège réuni entend s'accorder à lui-même une habilitation pour décider, « [e]n cas de crise sanitaire prolongée » et « à l'initiative d'un ou plusieurs de ses membres », de « constituer un cadre de gestion de crise spécifique et exceptionnel », sur la base duquel « [l]'effectif d'un ou plusieurs cabinets pourra à cette fin être augmenté pour une durée déterminée, renouvelable si nécessaire ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 22 à 28.

L'article 15 de l'arrêté du 11 septembre 2014 dispose :

« Il ne peut être dérogé aux dispositions du présent arrêté que de l'accord du Collège réuni. Toutefois, si une dérogation nécessite un accroissement des crédits réservés au Cabinet d'un Membre du Collège réuni, l'accord préalable des Membres du Collège réuni qui ont le Budget dans leurs attributions est également requis ».

Il résulte de cette disposition que moyennant le respect des conditions qu'elle fixe, il peut être dérogé aux limites prévues à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 11 septembre 2014, quant au nombre de collaborateurs qui peuvent être engagés au sein du cabinet d'un membre du Collège réuni.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas les raisons justifiant l'insertion du paragraphe 3 en projet.

Interrogée à ce propos, la déléguée du membre du Collège réuni a indiqué :

« L'art. 15 instaure en effet une dérogation de manière générale.

Cependant, le cadre qui serait introduit a pour vocation de gérer la situation particulière d'une crise qui se prolonge et qui ne constituerait pas une dérogation, qui est par nature exceptionnelle et ponctuelle ».

Il apparaît cependant que la disposition en projet, qui vise à rendre possible la constitution « d'un cadre de gestion de crise [...] exceptionnel », s'inscrit dans une logique de « dérogation » analogue à celle que règle l'article 15. Par conséquent, la section de législation n'aperçoit pas les raisons spécifiques qui justifient la consécration du dispositif à l'examen, ni, spécialement, ce que la modification en projet est censée rendre possible, qui ne pourrait pas déjà être mis en œuvre sur la base de l'article 15.

Le paragraphe 3 en projet doit, dès lors, être revu de sorte que la portée spécifique du dispositif qu'il consacre, au regard de ce que prévoit déjà l'article 15 de l'arrêté du 11 septembre 2014, y soit exprimée de manière claire.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering luidt in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Cette saisine en urgence est justifiée par le fait que la gestion de la crise liée au COVID-19 impose une charge de travail intense tant aux cabinets qu’aux administrations. Le personnel de l’administration a été renforcé ce qui engendre des besoins accrus d’accompagnement par les membres des cabinets. La détérioration marquée et récente des chiffres des infections liées au COVID-19 et les mesures à prendre pour tenter de la contrer ainsi que l’administration de la 3eme dose de vaccin constituent encore une charge de travail supplémentaire qui nécessite de pouvoir être prise en charge dans les meilleurs délais.”

In casu wordt aan dat vereiste niet voldaan. De aanhef moet bijgevolg in die zin worden aangevuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien het ontwerpbesluit “rechtstreeks of onrechtstreeks (...) nieuwe uitgaven [kan doen] ontstaan”, moet het overeenkomstig de artikelen 9, 2°, en 30 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën en voor akkoordbevinding worden voorgelegd aan de leden van het Verenigd College bevoegd voor Financiën en Begroting.

Er moet op worden toegezien dat die vormvereisten worden vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. In de aanhef moet de derde aanhefverwijzing worden weggelaten en moet de verwijzing naar de rechtsgrond worden aangevuld met de vermelding van de artikelen die voor het ontwerp een rechtsgrond opleveren.¹

2. Bij het ontworpen artikel 3, § 3, van het besluit van 11 september 2014 ‘tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de kabinetten van de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ wil het Verenigd College zichzelf een machtiging verlenen om “[b]ij een langdurige gezondheidscrisis” en “op voorstel van een of meerdere van zijn leden” te “beslissen om een specifiek en uitzonderlijk crisisbeheerskader samen te stellen”, op basis waarvan “het personeelsbestand van een of meerdere kabinetten voor een bepaalde indien nodig verlengbare duur [kan] worden uitgebreid”.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 22 tot 28.

Artikel 15 van het besluit van 11 september 2014 luidt als volgt:

“Er kan niet worden afgeweken van de bepalingen van dit besluit tenzij met het akkoord van het Verenigd College. Indien evenwel een afwijking een verhoging vereist van de voor het Kabinet van een Lid van het Verenigd College bestemde kredieten, dan is eveneens de voorafgaandelijke toestemming vereist van de Leden van het Verenigd College die bevoegd zijn voor de Begroting.”

Uit die bepaling volgt dat men, mits naleving van de erin vastgestelde voorwaarden, kan afwijken van de in artikel 3, § 1, eerste lid, van het besluit van 11 september 2014 voorziene beperkingen met betrekking tot het aantal medewerkers dat kan worden aangeworven in het kabinet van een lid van het Verenigd College.

Het is de afdeling Wetgeving dan ook niet duidelijk om welke redenen het ontworpen derde lid wordt ingevoegd.

Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van het lid van het Verenigd College het volgende aangegeven:

“L’art. 15 instaure en effet une dérogation de manière générale.

Cependant, le cadre qui serait introduit a pour vocation de gérer la situation particulière d’une crise qui se prolonge et qui ne constituerait pas une dérogation, qui est par nature exceptionnelle et ponctuelle.”

De afwijking waarin de ontworpen bepaling voorziet, namelijk “een (...) uitzonderlijk crisisbeheerskader samen te stellen”, blijkt evenwel eenzelfde logica te volgen als de afwijking die in artikel 15 wordt geregeld. De afdeling Wetgeving ziet dan ook niet in wat de specifieke redenen zijn om de voorliggende regeling te bekrachtigen, noch, meer bepaald, waarin de ontworpen wijziging zou moeten voorzien dat niet al op grond van artikel 15 zou kunnen worden geïmplementeerd.

De ontworpen paragraaf 3 moet derhalve worden herzien zodat de specifieke strekking van het daarin neergelegde dispositief duidelijk tot uiting wordt gebracht ten aanzien van wat reeds in artikel 15 van het besluit van 11 september 2014 is bepaald.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET