Coordination (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 15e juni 1959 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Bureau voor Economische Programmatie", heeft de 16e juni 1959 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 15 juin 1959, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Bureau de Programmation Economique", a donné le 16 juin 1959 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp beoogt de oprichting van een nieuwe openbare dienst en de regeling van de rechtstoestand van het personeel van die dienst.

De volgorde van de artikelen moet worden aangepast aan die tweeledigheid van het voorwerp.

Om die reden is het gewenst de artikelen 6 en 7 onmiddellijk te doen volgen op artikel 3.

\+

\+ \+

Het gedeelte van het ontwerp dat de organisatie van de dienst betreft, vertoont een grote leemte : het bevat geen bepaling waarbij de opdracht van het Bureau wordt omschreven. Niettegenstaande het verslag aan de Koning daaromtrent commentaar geeft, blijft het geboden in het organiek besluit zelf die opdracht te omschrijven.

Het verdient aanbeveling alle onzekerheid omtrent aard en omvang van die opdracht weg te nemen : die opdracht bepaalt immers de aard van de beroepsverplichtingen van het personeel van de dienst; uit die opdracht vloeien tevens de inhoud en de grens voort van de bevoegdheid van het Bureau ,om op het gebied van

.../...

het Rijksbestuur, autonoom op te treden, van de plicht van de ministeriële departementen hun medewerking aan het Bureau te verstrekken en, ten slotte, van het recht van deze laatsten de adviezen te bekomen die zij dienstig achten.

\+

\+ +

De bepalingen die de rechtstoestand van het personeel regelen, zijn niet voldoende precies om de bedoeling van de Regering duidelijk te maken.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar wil de Regering de leden van het Bureau en de leden van het personeel onttrekken aan het statuut van de Rijksambtenaren en ze aanwerven bij arbeidsovereenkomst.

Mocht de Regering die bedoeling hebben, dan zijn de bepalingen van het ontwerp niet uitdrukkelijk genoeg om hieruit zodanige gevolgtrekkingen af te leiden.

Het normale regime der ambtenaren is immers, naar de opvatting van rechtsleer en rechtspraak, het statutair regime. Een duidelijke bepaling is nodig om tot het bestaan van een afwijkend regime te mogen besluiten, inzonderheid met betrekking tot belangrijke ambten. Welnu, de bepalingen van de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, en de aanwending van sommige termen zoals het Franse woord "nommer" in artikel 5, eerste lid, doen eerder denken aan een statutair verband.

.../...

Door de toepassing uit te sluiten van de bepalingen van het statuut van het Rijkspersoneel die de wijze en voorwaarden van benoeming regelen en door de woorden "de Minister van Economische Zaken verft aan" te gebruiken, verleent men ongetwijfeld de Minister bevoegdheid om tot die ambten te roepen wie hij wil; daardoor geeft men hem echter nog niet op onbetwistbare wijze de vrije keuze betreffende de rechtsverhouding waarin het aangestelde personeel tegenover de Staat zal kunnen geplaatst worden. Indien de Regering ook die bevoegdheid zoekt, lijkt een uitdrukkelijke bepaling niet alleen gewenst, maar zelfs onontbeerlijk.

\+

\+ \+

In verband met de werving van het personeel mag niet uit het oog worden verloren dat de Koning het regime van gemeen recht wel buiten werking kan stellen in zover dit van reglementaire oorsprong is,doch dat de wetsbepalingen onverminderd van toepassing blijven. Meer bepaald moge hier worden gewezen op de wet van 28 juni 1932 betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, inzonderheid op artikel 9 ; op het koninklijk besluit nr 87 van 5 februari 1935 betreffende de cumulatie in openbare

.../...

ambten en bedieningen; op de wet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 betreffende de prioriteit toegekend voor het bekomen van openbare ambten. Mocht de Koning het nodig oordelen gebruik te maken van de bevoegdheid hem door deze laatste wet in artikel 5, laatste zin, verleend, dan kan daartoe een artikel in het ontwerp worden opgenomen en in het verslag aan de Koning worden gerechtvaardigd.

+

\+ +

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

In het opschrift wordt, zoals in de verdere bepalingen van het ontwerp, de benaming van de op te richten adviesdienst best met hoofdletters geschreven : "Bureau voor Economische Programmatie".

+

\+ +

Niet alleen artikel 66, tweede lid, van de Grondwet - dat als grondslag wordt aanvaard voor regelingen betreffende het statuut van het personeel der Rijksbesturen - doch ook artikel 29 dient in de aanhef te worden vermeld : dit artikel is de grondslag van 's Konings bevoegdheid om de organisatie van het bestuur te regelen.

+

\+ +

Het ontwerp onttrekt de leden van het op te richten Bureau en het daaraan toegevoegd personeel aan de gemeenrechtelijke bepalingen die de toestand regelen van de titularissen van vaste bestuursambten in de Rijksdiensten. Krachtens artikel 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel, moet over het beginsel van een dergelijke afwijking van het gemeen recht beraadslaagd worden in ministerraad en moet het koninklijk besluit dat de van het statuut afwijkende regeling treft, gemotiveerd zijn.

De aanhef van het ontwerp bevat geen dergelijke motivering. De motivering kan echter gegeven worden in het verslag aan de Koning dat het ontwerp voorafgaat, indien althans dit verslag samen met het voorgenomen koninklijk besluit wordt gepubliceerd.

\+

\+ +

Om de respectieve rechten en verplichtingen van het Bureau en van de Ministeries beter te doen uitkomen, wordt de volgende redactie voor artikel 2, tweede lid, aanbevolen :

"De betrokken Ministeries verstrekken aan het Bureau alle inlichtingen welke het dienstig acht. Het Bureau licht hen voor met betrekking tot elk vraagstuk waaromtrent het wordt geraadpleegd. Het Bureau treedt rechtstreeks in betrekking met die Ministeries".

\+

\+ +

.../...

Artikel 3, eerste lid, zou niet alleen de samenstelling, maar ook de hiërarchische structuur van het Bureau moeten aangeven, zodat niet de verkeerde indruk wordt gewekt als zou het Bureau als college optreden.

Artikel 3, eerste lid, zou dan luiden als volgt :

"Artikel 3.-

Het Bureau voor Economische Programatie wordt bestuurd door een administrateur. Deze wordt door vier opdrachthouders bijgestaan".

+

+ +

In artikel 3, tweede lid, wordt de term "hulppersoneel" gebruikt om de personen aan te duiden die met het bediendenwerk zullen worden belast.

Het woord "hulppersoneel" wordt doorgaans alleen gebezigd om de personen aan te duiden wier diensten ofwel geen volle dagtaak uitmaken, ofwel een duidelijk bijkomstig en niet bestuurlijk karakter vertonen.

Overigens is in artikel 3, tweede lid, het woord "personeel" zonder nadere bepaling duidelijk genoeg.

+

+ +

.../...

Artikel 4 kan tegelijk duidelijker en bondiger gesteld worden als volgt :

"Artikel 4.-

Wat wedde en vergoedingen betreft, wordt de administrateur gelijkgesteld met een directeur-generaal, de opdrachthouder met een inspecteur-generaal of een adviseur".

+

\+ +

Het tweede deel van de zin die het derde lid vormt van artikel 5, zowel als het vijfde lid van ditzelfde artikel betreffen eveneens aspecten van de regeling van de geldelijke toestand der leden van het Bureau.

Rekening houdend bovendien met het feit dat de manier waarop in artikel 5, derde lid, naar artikel 2 van het koninklijk besluit van 6 maart 1954 wordt verwezen niet gebruikelijk is, ware het gepast artikel 4 met de volgende bepalingen aan te vullen :

"De bepalingen van artikel 9 van het besluit van de Regent van 20 juni 1946 houdende bepaling van de inrichting en de werking van de ministeriële kabinetten zijn op hen toepasselijk. De Minister van Economische Zaken kan bovendien aan de administrateur en aan de opdrachthouders een forfaitaire vergoeding voor representatiekosten toekennen, waarvan hij het bedrag vaststelt".

.../...

In verband met deze laatste bepaling dient te worden opgemerkt dat het woord "vergoeding" volgens de terminologie vastgelegd door het besluit van de Regent van 29 maart 1950 enkel doelt op de terugbetaling aan de ambtenaar van werkelijk gedane - zij het soms forfaitair geschatte - uitgaven.

+

+ +

Het eerste en tweede lid van artikel 5 worden bevattelijker mits zij als volgt worden omgewerkt :

"De leden van het Bureau worden aangeworven en benoemd door de Eerste-Minister en de Minister van Economische Zaken gezamenlijk, op advies van het Ministerieel Comité voor economische coördinatie .

De duur van het mandaat wordt in de benoemingsakte bepaald. Het mandaat is hernieuwbaar ".

+

+ +

.../...

Met inachtneming van de opmerking bij artikel 4 gemaakt, wordt voor artikel 5, derde lid, de volgende redactie voorgesteld :

"Van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 betreffende het statuut van het Rijkspersoneel zijn alleen de bepalingen van titel II, IV en V op de leden van het Bureau toepasselijk".

\+

\+ \+

Artikel 5, vierde lid, is ongewoon inzover daarin de wijziging van een artikel van een ander reglement ingelast wordt midden in een reeks bepalingen die het eigen voorwerp van het wijzigend besluit betreffen. Een dergelijke wijziging wordt meestal ingeschreven in een afzonderlijk artikel dat aan het einde - in onderhavig ontwerp best vóór artikel 9 - ingevoegd wordt.

Dit wijzigend artikel zou dan luiden als volgt :

"Artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 februari 1957, wordt aangevuld als volgt :

"e) van de leden van het Bureau voor Economische Programmatie".

.../...

Omwille van de overzichtelijkheid ware dan verder gepast in artikel 5 volgend vierde lid te behouden :

"Het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten is niet op hen van toepassing".

+
+ +

Artikel 5 van het ontwerp is blijkbaar alleen van toepassing op de leden van het Bureau. Inzover de Regering het wenselijk acht, zoals de gemachtigde ambtenaar het deed uitschijnen, dat sommige bepalingen van dit artikel eveneens toepassing vinden op het aan het Bureau toegevoegd personeel, is het nodig de redactie van artikel 5 te wijzigen of een artikel in het ontwerp in te voegen, dat die bedoeling uitdrukt.

+
+ +

Artikel 6 bepaalt niet wie de aldaar bedoelde commissie zal oprichten, wie zal bepalen welke departementen bij de economische programmatie betrokken zijn, wie in de commissie zitting zal hebben.

+
+ +

.../...

Artikel 7 ware beter gesteld op een wijze die doet uitkomen dat de bevoegdheid toegewezen wordt aan de administrateur van het Bureau. Het is daarbij niet duidelijk of de aanwijzingen door de administrateur ten opzichte van ambtenaren gedaan een bindend karakter hebben.

Evenmin valt uit de tekst op te maken of de administrateur gerechtigd is met de experten, die hij aan zijn werkgroepen wil verbinden, contracten af te sluiten.

Het ontwerp bepaalt evenmin of en door wie presentiegeld mag worden toegekend en of onder meer een vergoeding voor reiskosten kan worden uitgekeerd.

In zijn huidige vorm is artikel 7 enkel de vage uiting van een bedoeling; als regel die bevoegdheden moet toekennen, blijft het te vaag en is het onvermijdelijk een bron van moeilijkheden op het juridisch plan.

\+

\+ \+

De geijkte formule voor de bepaling opgenomen in artikel 9 luidt :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

\+

\+ \+

Ook de Eerste-Minister, die moet optreden ter uitvoering van het besluit, dient in artikel 10 te worden vermeld.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet tend à créer un nouveau service public et à régler la situation juridique du personnel de ce service.

L'ordre des articles devrait être adapté à ce double objet du projet.

Il s'indiquerait, en conséquence, d'introduire les articles 6 et 7 immédiatement après l'article 3.

\+

\+ \+

La partie du projet qui concerne l'organisation du service présente une lacune importante : elle ne prévoit pas de disposition définissant la mission du Bureau. Bien que ce point fasse l'objet d'un commentaire dans le rapport au Roi, il n'en demeure pas moins souhaitable de définir la mission dans l'arrêté organique lui-même.

Il se recommande de dissiper toute incertitude quant à la nature et à l'étendue de cette mission : cette dernière, en effet, détermine la nature des obligations professionnelles du personnel du service, tout comme elle détermine la portée et les limites de la compétence du Bureau pour agir d'une manière autonome dans le domaine de l'administration de l'Etat, de l'obligation qu'ont les départements ministériels de prêter leur concours au Bureau et, enfin, du droit qui appartient à ces derniers d'obtenir les avis qu'ils estiment utiles.

\+

Les dispositions qui règlent la situation juridique du personnel manquent de la précision requise pour traduire les intertions exactes du Gouvernement.

D'après les explications du fonctionnaire délégué, le Gouvernement entend soustraire les membres du Bureau ainsi que le personnel au statut des agents de l'Etat et les engager par voie contractuelle.

Si telle est effectivement l'intention du Gouvernement, les dispositions du projet ne sont pas suffisamment explicites pour en dégager pareilles conclusions.

D'après la jurisprudence et la doctrine, le régime normal des fonctionnaires est, en effet, le régime statutaire. Une disposition formelle est indispensable pour qu'il soit permis de conclure à l'existence d'un régime dérogatoire, plus spécialement en ce qui concerne les fonctions importantes. Or, les dispositions des articles 4 et 5 du projet et l'emploi de certains mots, tels que "nommer" à l'article 5, alinéa 1er, évoquent plutôt l'idée d'un régime statutaire.

Sans doute confère-t-on au Ministre, en excluant l'application de celles des dispositions du statut des agents de l'Etat qui règlent les modalités et les conditions de nomination, et en employant les mots "le Ministre des Affaires économiques recrute", le pouvoir d'appeler à ces fonctions qui bon lui semble, mais cela ne peut suffire pour lui accorder, d'une manière indiscutable, liberté entière quant au choix de la position juridique dans laquelle

.../...

le personnel désigné sera placé vis-à-vis de l'Etat.

Si le Gouvernement entend se voir également investir d'un tel pouvoir, une disposition expresse n'apparaît pas seulement souhaitable, mais indispensable.

\+

\+ \+

Pour ce qui est du recrutement du personnel, il importe de ne pas perdre de vue que,s'il est loisible au Roi d'exclure l'application du régime de droit commun pour autant qu'il soit d'origine réglementaire, les dispositions légales n'en demeurent pas moins intégralement applicables. A cet égard, il échet de rappeler la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative, notamment l'article 9, l'arrêté royal n° 87 du 5 février 1935 relatif au cumul en matière de fonctions et d'emplois publics, la loi des 3 août 1919 - 27 mai 1947 relative aux priorités pour l'accession aux emplois publics. Si le Roi estimait devoir faire usage des pouvoirs que cette dernière loi lui confère en son article 5, dernier alinéa, un article pourrait à cet effet être inséré dans le projet et une justification être donnée dans le rapport au Roi.

\+

\+ \+

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Dans l'intitulé comme au dispositif du projet, il se recommande d'écrire la dénomination du service consultatif à créer avec des majuscules : "Bureau de Programmation Economique".

\+

\+ \+

Au préambule, il convient de viser non seulement l'article 66, alinéa 2,de la Constitution - admis comme fondement légal des dispositions relatives au statut du personnel des administrations de l'Etat -,mais aussi l'article 29 : c'est de cet article, en effet, que le Roi tient le pouvoir de régler l'organisation de l'administration.

\+

\+ \+

Le projet soustrait les membres et le personnel du Bureau à créer aux dispositions de droit commun qui règlent la situation des titulaires de fonctions permanentes dans les administrations de l'Etat. Aux termes de l'article 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, le principe d'une telle dérogation au droit commun doit être délibéré en conseil des Ministres et l'arrêté royal fixant la réglementation dérogatoire au statut doit être motivé.

.../...

Le préambule du projet ne contient pas une telle motivation. La motivation peut, toutefois, être donnée dans le rapport au Roi qui précède le projet, à condition, bien entendu, que ce rapport et l'arrêté royal projeté soient publiés conjointement.

\+

\+ +

Afin de faire mieux ressortir les droits et devoirs respectifs du Bureau et des Ministères, il conviendrait de rédiger l'article 2, alinéa 2, comme suit :

"Les Ministères intéressés fournissent au Bureau tous renseignements que celui-ci juge utiles. Le Bureau les éclaire sur tout problème au sujet duquel il est consulté. Le Bureau se met directement en rapport avec ces Ministères".

\+

\+ +

L'article 3, alinéa 1er, devrait préciser non seulement la composition, mais aussi la structure hiérarchique du Bureau afin de ne pas susciter l'impression erronée que le Bureau agit en tant que collège.

L'article 3, alinéa 1er, pourrait être rédigé comme suit :

"Le Bureau de Programmation Economique est dirigé par un administrateur. Celui-ci est assisté de quatre chargés de mission".

+

+ +

Par les termes "personnel auxiliaire" l'article 3, alinéa 2, vise les personnes qui seront chargées de tâches d'employé.

Les termes "personnel auxiliaire" ne sont généralement employés que pour désigner les personnes dont les prestations ne comportent pas une journée de travail à horaire complet ou revêtent manifestement un caractère accessoire et non administratif.

A l'article 3, alinéa 2, le mot "personnel" sans autre précision est, au reste, suffisamment clair.

+

+ +

L'article 4 gagnerait à la fois en clarté et en concision s'il était rédigé comme suit :

"Article 4.-

Du point de vue du traitement et des indemnités, l'administrateur est assimilé à un directeur général, le chargé de mission à un inspecteur général ou un conseiller".

+

+ +

.../...

La deuxième partie de la phrase qui constitue l'alinéa 3 de l'article 5, et l'alinéa 5 du même article ont également trait à des aspects de la réglementation de la situation pécuniaire des membres du Bureau.

Etant donné la manière inhabituelle dont l'alinéa 3 de l'article 5 se réfère à l'article 2 de l'arrêté royal du 6 mars 1954, il conviendrait de compléter l'article 4 par les dispositions suivantes :

"Les dispositions de l'article 9 de l'arrêté du Régent du 20 juin 1946 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels, leur sont applicables. Le Ministre des Affaires économiques peut, en outre, accorder à l'administrateur et aux chargés de mission une indemnité forfaitaire pour frais de représentation, dont il fixe le montant".

A propos de cette dernière disposition, il convient de relever que d'après la terminologie consacrée par l'arrêté du Régent du 29 mars 1950, le terme "indemnité" est uniquement applicable au remboursement à l'agent des frais qu'il a effectivement exposés, même si ces frais sont parfois évalués forfaitairement.

+

\+ +

.../...

Les alinéas 1er et 2 de l'article 5 gagneraient en clarté s'ils étaient remaniés comme suit :

"Les membres du Bureau sont recrutés et nommés par le Premier Ministre conjointement avec le Ministre des Affaires économiques, sur avis du Comité ministériel de coordination économique.

La durée du mandat est fixée dans l'acte de nomination. Le mandat est renouvelable".

\+

\+ \+

Eu égard à l'observation faite à propos de l'article 4, la rédaction suivante est proposée pour l'article 5, alinéa 3 :

"Seules les dispositions des titres II, IV et V de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 relatif au statut des agents de l'Etat sont applicables aux membres du Bureau".

\+

\+ \+

.../...

L'article 5, alinéa 4, est inhabituel dans la mesure où il prévoit la modification d'un article d'un autre règlement parmi d'autres dispositions se rapportant à l'objet propre de l'arrêté modificatif. Une telle modification fait généralement l'objet d'un article distinct qui est inséré in fine dans le présent projet, immédiatement avant l'article 9 de préférence.

Cet article modificatif se présenterait alors comme suit :

"L'article 1er, 1°, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, modifié par l'arrêté royal du 11 février 1957, est complété comme suit :

"e) des membres du Bureau de Programmation Economique".

Par souci de clarté, il importerait, en outre, de maintenir dans l'article 5, l'alinéa 4 ci-après :

"L'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics ne leur est pas applicable".

\+

\+ \+

.../...

L'article 5 du projet n'est apparemment applicable qu'aux membres du Bureau. Si, comme le fonctionnaire délégué l'a donné à entendre, le Gouvernement estimait devoir étendre certaines dispositions de cet article au personnel du Bureau, il importerait de modifier la rédaction de l'article 5 ou d'insérer dans le projet un article exprimant cette intention.

\+

\+ +

L'article 6 ne précise pas qui instituera la commission en question, qui déterminera les départements intéressés à la programmation économique et qui siégera dans la commission.

\+

\+ +

L'article 7 gagnerait à être rédigé de manière à faire ressortir que les pouvoirs qui y sont visés appartiennent à l'administrateur du Bureau. En outre, il n'apparaît pas clairement si les désignations de fonctionnaires faites par l'administrateur revêtent un caractère obligatoire.

Le texte ne permet pas davantage de savoir si l'administrateur peut conclure des contrats avec les experts qu'il désire associer à ses groupes de travail.

.../...

Le projet ne prévoit pas non plus s'il sera alloué - et, le cas échéant, par qui seront alloués - des jetons de présence et, par exemple, des indemnités pour frais de parcours.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 7 n'est que l'expression très vague d'une intention; en tant que règle destinée à conférer des pouvoirs, il manque de précision et sera inévitablement une source de difficultés sur le plan juridique.

\+

\+ +

La formule néerlandaise consacrée pour la disposition prévue à l'article 9 est :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

\+

\+ +

Le Premier Ministre étant appelé à participer à l'exécution de l'arrêté, il y a également lieu de le mentionner à l'article 10.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raasheren van State, conseillers d'Etat,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. VERMEULEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. P. VERMEULEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.