



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.422/2
du 21 novembre 2022

advies 72.422/2
van 21 november 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la situation juridique des
agents mis à disposition du
secrétariat de la Section
Besoins de financement du
Conseil supérieur des
Finances'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
rechtstoestand van de
ambtenaren ter beschikking
gesteld van het secretariaat van
de Afdeling
Financieringsbehoeften van de
Hoge Raad van Financiën'

Le 26 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude et de la Loterie nationale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la situation juridique des agents mis à disposition du secrétariat de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2022.

*

Op 26 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding en de Nationale loterij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de rechtstoestand van de ambtenaren ter beschikking gesteld van het secretariaat van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 november 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2022.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Même si le projet se situe dans le prolongement de l'article 12, § 7, de l'arrêté royal du 23 mai 2018 'relatif au Conseil supérieur des Finances', aux termes duquel « [l]e statut juridique, l'attribution des salaires, des allocations et des primes éventuelles, ainsi que le remboursement des frais réels des membres du secrétariat sont établis par [le Roi] », et que cette disposition figure au sein du chapitre II de cet arrêté royal, consacré à la Section besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances, le dispositif ne fait pas apparaître que le projet porte sur la situation juridique des agents mis à la disposition du secrétariat de cette section. Seul l'intitulé est rédigé en ce sens et la mention de l'article 12 de l'arrêté royal du 23 mai 2018 au préambule du projet ne fournit pas une transparence normative suffisante à cet égard, d'autant moins que, dans la pratique, des textes réglementaires ne sont pas toujours publiés avec leur préambule.

Le projet doit être complété pour préciser son champ d'application, limité au secrétariat de la Section besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de viser plus précisément l'article 12, § 7, de l'arrêté royal du 23 mai 2018 'relatif au Conseil supérieur des Finances' ¹, étant entendu que cet arrêté royal a été adopté sur la base de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ².

2. Dans la version française de l'alinéa 5, il y a lieu d'écrire « la Secrétaire d'État au Budget ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

² Aux termes de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, « [l]e Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'il désigne ».

3. À l'alinéa 6, il y a lieu d'écrire « le protocole de négociation n° 796 du 14 septembre 2022 ».

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 7

Ce n'est que dans la mesure où l'article 12, § 7, de l'arrêté royal du 23 mai 2018 habilite³ le Roi à établir le statut des membres du secrétariat que l'on peut admettre que la définition du « congé de mission » figurant à l'article 1^{er} du projet s'applique également aux membres du secrétariat issus des administrations des entités fédérées.

Il en résulte que l'article 7, dont plusieurs alinéas concernent le régime des congés, doit être revu de manière à excepter de son champ d'application les congés de mission.

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} débutera par les mots « Pour l'application du présent arrêté, ».
2. La deuxième phrase se présente comme une disposition dérogatoire à l'article 99 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État'. Or cette dernière disposition ne prévoit pas de durée maximale relative au congé de mission.

Partant, les mots « par dérogation à cette disposition, » seront omis.

Article 4

À la seconde phrase, il y a lieu d'écrire « l'agent de l'État retourne dans son service d'origine ».

Article 5

Dans la version française de l'article 5, l'on écrira chaque fois « congé de mission ».

³ Bien qu'il s'agisse d'une auto-habilitation, normalement proscrite.

Article 7

1. L'alinéa 4 contient une auto-habilitation qui est sans portée juridique et, partant, doit être omise ou remplacée par un dispositif déterminant lui-même la liste des congés incompatibles avec le congé de mission au sein du secrétariat de la Section besoins de financement du Conseil supérieur des Finances.

2. L'obligation de motivation formelle, prévue à l'alinéa 5, résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Cette obligation ne doit dès lors pas être répétée et le mot « motivée » sera donc omis.

Une observation analogue vaut pour l'article 8, alinéa 2.

Article 8

Dans la version française de l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « pour tout exercice [la suite comme au projet] ».

Article 9

Au 1^o, les conditions relatives à la fin d'un congé de mission à la demande de la personne intéressée seront présentées par une énumération formée par des *litterae* a), b) et c) ⁴.

Article d'exécution

Le projet sera pourvu d'un article d'exécution ⁵.

*

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

⁵ *Ibidem*, recommandation n° 164.

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.

ALGEMENE OPMERKING

Hoewel dit ontwerp in het verlengde ligt van artikel 12, § 7, van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 ‘betreffende de Hoge Raad van Financiën’, naar luid waarvan “[d]e rechtstoestand, de toekenning van de lonen, de eventuele toelagen en premies, en de terugbetaling van werkelijke onkosten van de leden van het secretariaat worden [bepaald] door [de Koning]”, en hoewel die bepaling vervat is in hoofdstuk II van dat koninklijk besluit, betreffende de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën, blijkt uit het dispositief niet dat het ontwerp betrekking heeft op de rechtstoestand van de ambtenaren ter beschikking gesteld van het secretariaat van die Afdeling. Alleen het opschrift is in die zin gesteld en de vermelding van artikel 12 van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 in de aanhef van het ontwerp zorgt er niet voor dat de regelgeving in dit opzicht voldoende transparant is, des te minder daar regelgevende teksten in de praktijk niet altijd met hun aanhef bekendgemaakt worden.

Het ontwerp dient aangevuld te worden ter verduidelijking van het toepassingsgebied ervan, dat beperkt is tot het secretariaat van de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het tweede lid dient nauwkeuriger verwezen te worden naar artikel 12, § 7, van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 ‘betreffende de Hoge Raad van Financiën’,¹ waarbij op te merken valt dat dit koninklijk besluit vastgesteld is op grond van artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.²

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27.

² In artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt het volgende bepaald: “Bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, regelt de Koning de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt”.

2. In de Franse tekst van het vijfde lid dient men te schrijven “la Secrétaire d'État au Budget”.
3. In het zesde lid dient men te schrijven “het protocol van onderhandelingen nr. 796 van 14 september 2022”.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 7

Slechts voor zover de Koning er bij artikel 12, § 7, van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 toe gemachtigd wordt³ de rechtstoestand van de leden van dat secretariaat te bepalen, kan aanvaard worden dat de definitie van het “verlof voor opdracht” waarvan in artikel 1 van het ontwerp sprake is, eveneens van toepassing is op de leden van het secretariaat die afkomstig zijn uit een bestuur van een deeltentiteit.

Daaruit volgt dat artikel 7, waarvan verscheidene leden betrekking hebben op de verlofregeling, herzien moet worden zodat de verloven voor opdracht buiten het toepassingsgebied ervan vallen.

Artikel 1

1. Het begin van artikel 1 moet als volgt worden geschreven:
“Voor de toepassing van dit besluit wordt onder verlof voor opdracht verstaan het verlof voor opdracht vermeld in (voorts zoals in het ontwerp)”.
2. De tweede zin komt over als een bepaling waarbij afgeweken wordt van artikel 99 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’. Laatstgenoemde bepaling voorziet evenwel niet in een maximumduur van het verlof voor opdracht.

Bijgevolg moeten de woorden “In afwijking van deze bepaling” worden weggelaten; de rest van de zin moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 4

De tweede zin dient als volgt gesteld te worden:

“Na zijn verlof voor opdracht keert de rijksambtenaar terug naar zijn dienst van oorsprong”.

³ Ook al gaat het daarbij om een zelfmachtiging, die normaliter verboden is.

Artikel 5

In de Franse tekst van artikel 5 dient men telkens “congé de mission” te schrijven.

Artikel 7

1. Het vierde lid bevat een zelfmachtiging die geen enkele juridische draagwijdte heeft en bijgevolg weggelaten moet worden of vervangen dient te worden door een dispositief dat zelf oplijst welke verloven niet verenigbaar zijn met het verlof voor opdracht binnen het secretariaat van de Afdeling Financieringsbehoeftes van de Hoge Raad van Financiën.

2. De verplichting tot uitdrukkelijke motivering, vervat in het vijfde lid, vloeit reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Die verplichting behoort dan ook niet herhaald te worden; het woord “gemotiveerde” moet dus worden weggelaten.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 8, tweede lid.

Artikel 8

In de Franse tekst van het eerste lid dient men “pour tout exercice” te schrijven in plaats van “pour toute exercice”.

Artikel 9

In de bepaling onder 1° moeten de voorwaarden betreffende de beëindiging van het verlof voor opdracht op verzoek van de betrokkene als een opsomming worden weergegeven, bestaande uit *litterae* a), b) en c).⁴

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 58.

Uitvoeringsbepaling

Het ontwerp moet voorzien worden van een uitvoeringsbepaling.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁵ *Ibidem*, aanbeveling 164.