

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 septembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'ordonnance "portant création du Commissariat général aux relations extérieures", demande complétée par lettre parvenue au Conseil d'Etat le 7 octobre 1997, a donné le 5 novembre 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 september 1997 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende oprichting van het Commissariaat-Generaal voor Externe betrekkingen", vraag aangevuld bij brief bij de Raad van State binnengekomen op 7 oktober 1997, heeft op 5 november 1997 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE

Certaines dispositions du projet dont notamment l'article 13, sont de nature à influencer le budget de la Région de Bruxelles-Capitale. Conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, le ministre ayant le Budget dans ses attributions est tenu de donner son accord sur ce type de projet.

Cet accord étant absent des pièces transmises au Conseil d'Etat, c'est sous réserve de l'accomplissement d'une telle formalité que le présent avis est donné.

OBSERVATION GENERALE

L'avant-projet d'ordonnance tend, selon son intitulé même à "porter création d'un Commissariat général aux relations extérieures".

Le commentaire de l'article 4 du projet indique que

"... le Commissariat reprend les missions actuelles des Services des relations extérieures, du commerce extérieur et des investissements étrangers du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que des missions actuellement exercées par le Bureau de liaison Bruxelles-Europe.".

.../...

Cependant, le texte en projet n'apporte aucune modification à l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale. Or, si l'on compare les missions du Gouvernement, énumérées à l'article 3 de ladite ordonnance avec les missions dévolues au Commissariat général aux relations extérieures en vertu de l'article 4 du projet, elles sont quasiment identiques.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, l'intention ne serait pas de confier au Commissariat la responsabilité de définir et de conduire la politique en la matière - c'est là une tâche qui revient en propre au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le contrôle de l'Assemblée de cette Région - mais uniquement de charger cet organisme de missions de préparation et d'exécution de cette politique.

Il convient d'harmoniser ces deux textes de manière à traduire correctement cette intention.

En outre, l'ordonnance précitée a créé un comité consultatif du commerce extérieur au sein du Conseil économique et social régional bruxellois, chargé d'émettre des avis sur des questions concernant la politique des débouchés et des exportations de la Région de Bruxelles-Capitale et de proposer un plan d'action au Gouvernement afin de coordonner la politique des débouchés et de l'exportation.

.../...

Il convient également d'éviter que ces missions fassent double emploi avec la mission du Commissariat consacrée à l'article 4, § 2, de l'avant-projet qui prévoit que celui-ci "est chargé d'encourager une politique cohérente de l'ensemble des institutions et des organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région."

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

Les définitions consacrées par cette disposition ne sont pas utiles à la compréhension générale de l'ordonnance en projet et peuvent dès lors être omises.

La numérotation des autres articles du projet devra être adaptée en conséquence.

Article 3

1. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un seul alinéa. L'emploi des paragraphes sera donc omis à l'article 3.

La même observation vaut pour les articles 10, 11 et 13.

.../...

2. Le paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, de cette disposition doit être rédigé comme suit :

"Art. 3 Il est créé un organisme d'intérêt public intitulé "Commissariat général aux relations extérieures", en abrégé C.G.R.E. et ci-après dénommé "le Commissariat".".

3. L'article 3, § 3, devenant l'alinéa 3, sera rédigé comme suit :

"A l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, sont insérés dans la catégorie A, à leur place dans l'ordre alphabétique, les mots : "Commissariat général aux relations extérieures".".

Article 4

1. Afin de rendre le texte plus lisible - surtout en cas de référence à celui-ci -, il est proposé de remplacer la subdivision en tirets contenue à l'article 4, § 1er, A et B, par la subdivision en 1°, 2°, 3°, etc. (1). De même, au paragraphe 1er, A, il serait légistiquement plus correct d'insérer un article défini au début de chaque mission particulière. Enfin, l'énumération non limitative contenue entre parenthèses sous le huitième tiret, devenant l'8°, doit être omise car elle est dépourvue de portée juridique.

(1) la même observation vaut pour l'article 13, § 1er, de l'avant-projet.

2. Outre l'observation générale, cet article appelle les commentaires suivants :

- 1° Cette disposition définit les missions qui incombent au Commissariat, d'une part, dans le domaine des relations extérieures (A) et, d'autre part, dans le domaine des relations économiques extérieures (B).

La plupart de ces missions sont cependant formulées en des termes fort vagues qui ne permettent pas de déterminer toujours clairement la portée exacte de celles-ci.

L'exposé des motifs et le commentaire de cette disposition devraient être plus explicites à cet égard.

Il apparaît également que certaines missions sont visées à plusieurs reprises. Ainsi, dans le domaine des relations extérieures, il est question au premier tiret, de "la gestion des relations avec les institutions de l'Union européenne" alors que la même idée est consacrée par les cinquième et septième tirets.

Afin d'améliorer la lisibilité du texte en projet, il serait préférable de faire une distinction entre, d'une part, les relations avec les institutions européennes et, d'autre part, les autres types de relations (soit avec les institutions internationales, les régions et villes étrangères, les autres partenaires économiques ...).

.../...

Des explications fournies par les délégués du Ministre Président, il ressort que la gestion des relations avec les institutions européennes comprend notamment l'installation des institutions européennes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il convient cependant d'attirer l'attention des auteurs du projet sur l'article 6, § 3, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu pour les travaux à réaliser en faveur des institutions européennes et internationales.

D'autre part, l'article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a prévu la création d'un comité de coopération qui "délibère, selon la procédure du consensus, des initiatives que peuvent prendre en commun l'Etat et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles", ces initiatives pouvant en tout ou en partie être financées par le budget de l'Etat (1).

(1) Un accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale a déterminé certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (Moniteur belge du 30 novembre 1993). Celui-ci a été complété par des avenants n^{os} 1 et 2 (Moniteur belge des 11 octobre 1994 et 1er octobre 1997).

- 2° Le premier tiret du B relatif aux relations économiques extérieures consacre la compétence du Commissariat pour mettre en oeuvre une politique de promotion des intérêts économiques et commerciaux des entreprises et personnes morales bruxelloises.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose que les Régions sont compétentes pour la politique des débouchés et des exportations, sans préjudice de la compétence fédérale pour :

- a) octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement;
- b) mener une politique de coordination et de coopération;
- c) mener une politique de promotion en concertation avec les Régions et, par souci d'efficacité maximale, de préférence par le biais d'accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1er, avec une ou plusieurs Régions.

.../...

Tant les travaux préparatoires que la doctrine (1) confirment que la compétence des Régions constitue l'essentiel en cette matière, les compétences de l'Etat n'étant que des exceptions.

Il s'ensuit que les Régions sont compétentes pour mener leur propre politique de promotion dans le domaine du commerce extérieur sans préjudice toutefois des initiatives fédérales en la matière qui résulteraient soit d'une concertation avec les Régions, soit d'accords de coopération. A cet égard, il convient de citer l'accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations (2).

Le chapitre III de cet accord traite de la coopération entre l'Etat et les Régions en matière d'actions destinées à promouvoir l'exportation. Il y est notamment prévu que l'Office belge du Commerce extérieur (OBCE) et les services régionaux du commerce extérieur se communiquent leurs plans d'action et se concertent en vue de coordonner l'exécution de leurs programmes d'actions respectifs.

(1) Andersen R., "La répartition des attributions", in "La Belgique fédérale", Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 251 et suivantes; Darville-Finet Ch., "Le commerce extérieur, les principales étapes du nouveau paysage institutionnel", Rev. bel. Dr. int., 1994/1, pp. 164 et suivantes.

(2) publié au Moniteur belge du 26 octobre 1994, p. 26889.

Il est permis de s'interroger sur le rôle du Commissariat par rapport à ces missions.

- 3° Dans le deuxième tiret du B, il est question du "soutien financier des actions individuelles de prospection et d'étude des marchés étrangers dans le cadre de la législation sur le commerce extérieur".

Interrogés sur la portée des termes "dans le cadre de la législation sur le commerce extérieur", les délégués du Ministre Président ont répondu qu'il s'agissait de l'ordonnance bruxelloise du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (1).

-
- (1) Cette ordonnance a été mise en oeuvre par plusieurs arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale : l'arrêté du Gouvernement du 16 mars 1995 portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale (Moniteur belge du 19 avril 1995); l'arrêté du Gouvernement du 16 mars 1995 relatif aux aides pour la prospection et la présence à l'étranger sur les marchés hors de l'Union européenne (Moniteur belge du 19 avril 1995); l'arrêté du Gouvernement du 16 mars 1995 relatif aux aides pour la réalisation de documents informatifs de promotion à l'exportation (Moniteur belge du 19 avril 1995); l'arrêté du Gouvernement du 16 mars 1995 relatif aux aides pour la collaboration d'experts en commerce extérieur (Moniteur belge du 6 mai 1995); l'arrêté du Gouvernement du 16 mars 1995 relatif aux aides pour la participation à des foires à l'étranger et en Belgique (Moniteur belge du 6 mai 1995); l'arrêté du Gouvernement du 16 mars 1995 relatif aux aides pour la participation aux appels d'offres pour des marchés hors de l'Union européenne (Moniteur belge du 6 mai 1995).

.../...

Cette précision doit apparaître plus clairement dans le dispositif. En outre, il convient de préciser si le Commissariat se substitue ou non au Gouvernement pour l'octroi des aides au titre des actions de prospection.

- 4° Le paragraphe 3 dispose que "dans le cadre de ses missions, le Commissariat peut faire appel à l'assistance de postes diplomatiques belges, avec lesquels il peut correspondre directement."

A propos de cette disposition, il est rappelé que certains accords de coopération règlent la collaboration entre les représentations diplomatiques et consulaires belges au profit, d'une part, des attachés économiques et commerciaux régionaux et des Régions, d'autre part (1).

- 5° Le paragraphe 4 autorise le Gouvernement à définir d'autres missions pour le Commissariat ainsi que les conditions dans lesquelles celui-ci devra les exercer.

(1) Accord de coopération du 17 juin 1994 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations (Moniteur belge du 26 octobre 1994); accord de coopération du 7 février 1995 "investissements étrangers" entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (Moniteur belge du 29 juin 1995).

Une telle délégation n'est pas conforme à l'article 9 de la loi spéciale précitée qui prévoit que seul le décret règle les compétences des organismes qu'il crée.

Cette disposition sera omise.

Article 5

Une telle disposition est superflue compte tenu de l'article 3, § 2, du projet qui accorde la personnalité juridique au Commissariat.

Article 6

Cette disposition autorise le Commissariat à exercer des activités commerciales compatibles avec les missions qui lui sont confiées.

S'il n'est pas critiquable en soi qu'un organisme d'intérêt public ait des activités commerciales, encore faut-il qu'elles soient clairement définies.

Interrogés à ce propos, les délégués du Ministre Président n'ont pas pu expliciter la portée de ces activités compte tenu du fait qu'ils ne peuvent anticiper "sur les services commerciaux" qui seront réclamés de la part des partenaires du Commissariat.

.../...

Le texte, tel qu'il est rédigé, ne permet pas de tracer la frontière entre les missions de service public telles qu'elles sont consacrées par l'article 4 du projet et les missions qui pourraient être qualifiées "d'activités commerciales". La tentative d'explication fournie par les délégués du Ministre Président n'éclaire en rien la portée de la disposition examinée.

En conséquence, celle-ci doit être fondamentalement revue.

Article 8

1. Le paragraphe 4 de cette disposition prévoit que "le Gouvernement peut imposer un plan comptable selon les méthodes commerciales". Une telle disposition se justifie lorsque l'organisme d'intérêt public exerce des activités commerciales (1). Compte tenu de l'observation faite sous l'article 6 du projet, il y a lieu de s'interroger sur l'utilité de cette disposition.

2. La dernière phrase de l'article 8 constitue apparemment l'alinéa 2 du paragraphe 4. Elle n'a cependant aucun rapport avec celui-ci et devrait constituer l'alinéa 2 du paragraphe 1er.

(1) L'article 7, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public prévoit également que la comptabilité des organismes qui exercent notamment une activité commerciale, est organisée selon des méthodes commerciales.

Article 9

La volonté des auteurs du projet est de créer une commission de concertation réunissant notamment les partenaires du Commissariat c'est-à-dire, essentiellement les organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale et les représentants du Commissariat, et donnant des avis sur la politique de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de relations extérieures et de commerce extérieur.

Telle qu'elle est formulée, cette disposition laisse supposer que pour l'exercice des missions prévues à l'article 4, § 2, du projet, il est créé une commission de concertation qui assumera cet exercice.

Outre sa formulation peu claire, cette disposition consacre à l'alinéa 2, une délégation de pouvoirs au Gouvernement qui est beaucoup trop large.

Il convient de préciser dans l'ordonnance en projet quelles seront les compétences de cette commission, les modalités principales de sa composition et de son fonctionnement et de voir dans quelle mesure, elle ne fera pas double emploi avec le Comité consultatif du commerce extérieur. Il est fait référence à cet égard à l'observation générale.

.../...

Article 10

Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit qu'il revient au Gouvernement, aux conditions fixées par lui, de désigner le fonctionnaire dirigeant et le fonctionnaire dirigeant adjoint.

Interrogés sur la nature de cette désignation, les délégués du Ministre Président ont expliqué qu'il ne s'agissait pas d'une "première nomination" au sens de l'article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. En effet, à la différence de celle-ci qui implique une nomination à titre définitif, les fonctionnaires précités seront titulaires d'un mandat limité dans le temps (cinq ans).

Le système du mandat est consacré par l'article 22 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Selon cette disposition, certains grades peuvent être conférés à des agents du niveau 1, pour une durée limitée qui ne peut excéder six ans, aux conditions fixées

.../...

par le statut (1). Ainsi le système du mandat ne permet pas d'attribuer l'emploi à une personne étrangère à l'administration.

Si l'intention des auteurs du projet est de recourir au système du mandat, la seule possibilité qui leur est offerte est de se conformer à l'article 22 de l'arrêté dit de principes généraux.

Si l'intention est de confier les fonctions dirigeantes à des personnes engagées sous contrat pour une durée déterminée, encore faut-il qu'une telle formule qui, au regard du principe inscrit dans l'arrêté de principes généraux d'un engagement sous statut, revêt un caractère exceptionnel (2), soit compatible avec l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté précité du 26 septembre 1994.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment la solution envisagée en l'espèce peut être compatible avec l'une ou l'autre des hypothèses énumérées par cette disposition.

(1) C'est la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique qui a instauré le système du mandat pour la désignation dans des emplois des rangs 17 ou 16 ainsi que pour ceux du rang 15 pour lesquels le titulaire doit assurer la responsabilité d'une administration (Daurmont O., "Le recrutement", in "Précis de fonction publique", Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 199).

(2) Sur le caractère exceptionnel du recours au contrat, voir F. LEURQUIN - DE VISSCHER, Le personnel contractuel dans la fonction publique régionale en Belgique, in Les agents contractuels dans la fonction publique régionale, Bruylant, Bruxelles, 1997, sous presse.

La disposition doit être fondamentalement revue à la lumière de cette observation (1).

Article 11

Cette disposition prévoit que le personnel du Commissariat sera composé d'agents statutaires du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes d'intérêt public régionaux qui seront soit transférés, soit mis à la disposition de celui-ci.

On n'aperçoit pas pour quelle raison certains agents seront mis à la disposition du Commissariat et pourquoi d'autres seront transférés.

D'une manière générale, cette disposition est trop imprécise.

(1) L'article 63 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 précité, en tant qu'il prévoit que certains principes généraux dont ceux visés aux articles 11, § 1er, et 14, ne sont pas applicables aux membres du personnel pour lesquels des dispositions légales ou réglementaires autorisent des procédures spécifiques de nomination dans les organismes d'intérêt public relevant de la fonction publique administrative du pouvoir fédéral mais bien à ceux relevant de la fonction publique des entités fédérées, fait actuellement l'objet d'une question préjudicielle posée à la Cour d'arbitrage par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Orfinger, n° 62.922/VI, du 5 novembre 1996, (A.P.T., 1997, p. 139).

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de préjuger de la réponse qui sera donnée à cette question par la Cour d'arbitrage, notamment, quant à une éventuelle discrimination entre les deux catégories d'organismes.

.../...

Article 12

Compte tenu de l'indétermination qui existe quant au régime qui sera celui du fonctionnaire dirigeant et du fonctionnaire dirigeant adjoint, le Conseil d'Etat s'abstient de formuler des observations au sujet de cette disposition.

Article 13

1. Le paragraphe 1er de cette disposition prévoit que le Commissariat a notamment pour ressource "les crédits alloués pour couvrir les frais relatifs à des missions particulières qui lui seraient demandées par la Région".

Interrogés sur la portée des termes "missions particulières", les représentants du Ministre Président ont déclaré qu'il s'agissait en réalité des missions visées à l'article 4 du projet et que l'adjectif "particulières" pouvait être omis.

En conséquence, il y a lieu, à l'article 13, § 1er, deuxième tiret, devenant 2º, de remplacer les mots "missions particulières qui lui seraient demandées par la Région" par les mots "missions visées à l'article 4".

2. Parmi les ressources figurent également "les recettes liées à son action et des indemnités pour prestations". Interrogés sur la portée de ces termes, les représentants du Ministre Président ont expliqué qu'il s'agissait des recettes liées aux activités commerciales du Commissariat que l'article 6 du projet autorise. Il est en conséquence renvoyé à l'observation faite sous cet article.

.../...

Article 14

L'article 14 de l'avant-projet d'ordonnance a pour objet d'autoriser le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à recruter du personnel contractuel "afin d'assurer la mise en place du Commissariat" et "en vue d'assumer la formation des agents statutaires du Commissariat".

Il ressort du commentaire de cette disposition qu'il est fait application de l'article 2, alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994, précité, lequel prévoit "la possibilité d'engager par contrat de travail du personnel en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires, qu'il s'agisse soit de la mise en oeuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail".

La version néerlandaise du commentaire contient un second alinéa qui explicite l'intention des auteurs de l'avant-projet :

"Gedurende de installatieperiode van het nieuwe Commissariaat, is het wenselijk dat bepaalde betrekkingen waarin de personeelsformatie voorziet contractueel zouden kunnen worden toegekend om ervoor te zorgen dat het Commissariaat onmiddellijk operationeel zou zijn. De essentiële taak van dit personeel zal erin bestaan te zorgen voor de opleiding van de nieuwe personeelsleden van het Commissariaat. De selectie zal gebeuren op objectieve basis op grond van een bepaald functieprofiel in functie van de deskundigheid op het vlak van internationale betrekkingen en/of buitenlandse handel."

Les délégués du Ministre Président ont expliqué que les agents visés à l'article 11 de l'avant-projet ont besoin de suivre une formation qui sera essentiellement assurée par

.../...

des personnes compétentes dans le domaine des relations extérieures et du commerce extérieur, lesquelles auront pour tâche de transmettre leur savoir-faire. Ils ont précisé que cette mission devrait s'étendre sur une période de cinq ans durant laquelle les promotions des agents transférés au Commissariat seront bloquées.

Si l'engagement temporaire d'agents contractuels en vue d'assurer la formation du personnel entre dans les prévisions de l'article 2, alinéa 2, 3^o - et non du 1^o - de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 précité, qui l'autorise pour l'accomplissement de tâches spécifiques (1), encore faut-il que certaines limites soient respectées, celles que tracent l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'arrêté du 26 septembre 1994 précité, à savoir :

- a) le recrutement statutaire des agents est la règle, l'engagement par contrat l'exception et, comme toute exception, celle-ci doit être appliquée de manière restrictive (2);
- b) la période pendant laquelle le régime contractuel pour certaines fonctions sera d'application doit être limitée;

(1) Ces tâches ont été déterminées à l'article 2, 3^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 1995 réglant la situation administrative et pécuniaire des contractuels des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

Sur la notion de tâches spécifiques et l'interprétation restrictive qu'il convient de lui donner, voir F. LEURQUIN - DE VISSCHER, op. cit., n^o 8.

(2) Arrêté royal précité du 26 septembre 1994, articles 2 et 62, § 1^{er}.

- c) le nombre d'agents contractuels doit être suffisant pour remplir les tâches spécifiques pour lesquelles ils sont engagés mais limité par rapport au nombre total d'agents du service ou de l'organisme;
- d) l'engagement de personnel sous contrat doit se faire dans le respect du principe de l'égal accès aux emplois publics tel qu'il est établi par l'article 10, alinéa 2, de la Constitution.

En l'espèce, il n'apparaît pas qu'il ait été suffisamment tenu compte de ces limites.

De plus, constituerait une perversion du système le fait de confier à ces agents contractuels, recrutés en grand nombre, en sus de leurs tâches spécifiques de formation, des tâches de direction des services, ce que laisse supposer la circonstance qu'ils seraient désignés dans des emplois de promotion. Une autre conséquence de ce système serait que les agents statutaires, qui auraient déjà ou auraient entre-temps acquis les capacités ou l'expérience et réussi des épreuves pour occuper ces emplois de promotion, seraient, pendant une durée de cinq ans, privés de toute perspective d'avancement.

Compte tenu de ces observations, la disposition en projet doit être fondamentalement revue.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Door sommige bepalingen van het ontwerp en inzonderheid door artikel 13 kan de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden beïnvloed. Overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dat op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing is, moet voor dit soort ontwerp de akkoordbevinding worden verkregen van de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort.

Aangezien die akkoordbevinding geen deel uitmaakt van de aan de Raad van State voorgelegde stukken, wordt dit advies gegeven onder voorbehoud dat dit vormvereiste wordt vervuld.

ALGEMENE OPMERKING

Volgens het opschrift zelf van het voorontwerp van ordonnantie strekt dit ertoe een "Commissariaat-Generaal voor Externe betrekkingen" op te richten.

In de commentaar op artikel 4 van het ontwerp staat vermeld dat

"... het Commissariaat generaal ... de huidige opdrachten over(neemt) van de diensten voor externe betrekkingen, van de diensten voor buitenlandse handel en buitenlandse investeringen van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evenals de opdrachten die thans uitgevoerd worden door het Verbindingsbureau Brussel-Europa.".

.../...

De ontworpen tekst wijzigt echter geenszins de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Als men de in artikel 3 van die ordonnantie opgesomde taken van de Regering vergelijkt met de taken die krachtens artikel 4 van het ontwerp aan het Commissariaat-generaal voor externe betrekkingen worden opgedragen, stelt men vast dat ze praktisch identiek zijn.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg, zou het niet de bedoeling zijn om het Commissariaat de verantwoordelijkheid te laten dragen voor het uitstippelen en voeren van het beleid in dezen - dat is een taak die toekomt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, onder de controle van de Raad van dat Gewest - maar alleen dat orgaan te belasten met taken van voorbereiding en uitvoering van dat beleid.

Die beide teksten moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht opdat ze die bedoeling correct weergeven.

Voorts is bij de voornoemde ordonnantie binnen de Brusselse Gewestelijke Economische en Sociale Raad een adviescommissie voor buitenlandse handel opgericht, die ermee belast is adviezen uit te brengen over onderwerpen die het afzet- en uitvoerbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffen en aan de Regering een actieplan voor te stellen om het afzetbeleid en het uitvoerbeleid op elkaar af te stemmen.

.../...

Men behoort bovendien te voorkomen dat die taken samenvallen met de taak van het Commissariaat, zoals die is aangegeven in artikel 4, § 2, van het voorontwerp, welk artikel voorschrijft dat het Commissariaat "belast (is) met de aanmoediging van een samenhangend beleid voor het geheel van de instellingen van openbaar nut die van het Gewest afhangen.".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Bepalend gedeelte

Artikel 2

De definities in deze bepaling zijn niet dienstig voor het begrijpen van de ontworpen ordonnantie in haar geheel en mogen dus vervallen.

De overige artikelen van het ontwerp behoren dienovereenkomstig te worden vernummerd.

Artikel 3

1. Er is geen enkele reden om een artikel in paragrafen in te delen als elke paragraaf uit slechts één lid bestaat. In artikel 3 behoort de indeling in paragrafen dan ook te vervallen.

.../...

Deze opmerking geldt tevens voor de artikelen 10, 11 en 13.

2. In deze bepaling behoort paragraaf 1, die het eerste lid wordt, als volgt te worden gesteld :

"Art. 3 Er wordt een instelling van openbaar nut opgericht, "Commissariaat-generaal voor Externe Betrekkingen" genaamd, afgekort als C.G.E.B., hierna te noemen "het Commissariaat".".

3. In artikel 3 behoort paragraaf 3, die het derde lid wordt, als volgt te worden gesteld :

"In artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut worden in categorie A, op hun plaats volgens de alfabetische volgorde, de woorden "Commissariaat-generaal voor externe betrekkingen" ingevoegd.".

Artikel 4

1. Om de tekst leesbaarder te maken - vooral als naar die tekst wordt verwezen - wordt voorgesteld om in artikel 4, § 1, A en B, de onderverdeling in streepjes te

.../...

vervangen door een onderverdeling in 1°, 2°, 3°, enz. (1). Zo ook zou het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt beter zijn om in de Franse tekst van paragraaf 1, A, elke afzonderlijke taak te laten voorafgaan door het bepaald lidwoord. Ten slotte moet de niet-exhaustieve opsomming die tussen haakjes wordt gegeven naast het achtste streepje, dat 8° wordt, vervallen daar ze geen juridische reikwijdte heeft.

2. Afgezien van de algemene opmerking, geeft dit artikel aanleiding tot de volgende commentaar :

1° In deze bepaling worden de taken gedefinieerd die aan het Commissariaat worden opgedragen, enerzijds op het gebied van de externe betrekkingen (A), en anderzijds op het gebied van de buitenlandse economische betrekkingen (B).

De meeste van die taken zijn echter in zeer vage bewoordingen gesteld, waardoor de exacte reikwijdte ervan niet steeds duidelijk kan worden vastgesteld.

De memorie van toelichting en de commentaar op deze bepaling zouden in dit verband explicieter moeten zijn.

Voorts blijken sommige taken meermaals te worden vermeld. Zo is er, wat de externe betrekkingen betreft, naast het eerste streepje sprake van het "beheer van de

(1) Deze opmerking geldt tevens voor artikel 13, § 1, van het voorontwerp.

betrekkingen met de instellingen van de Europese Unie", terwijl dezelfde idee voorkomt naast het vijfde en het zevende streepje.

Om de leesbaarheid van de ontworpen tekst te verhogen, zou beter een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de betrekkingen met de Europese instellingen, en anderzijds de overige soorten betrekkingen (namelijk de betrekkingen met de internationale instellingen, met buitenlandse steden en gewesten, met de overige economische partners, ...).

Uit de uitleg die de gemachtigden van de Minister-Voorzitter hebben verstrekt, blijkt dat het beleid ter zake van de betrekkingen met de Europese instellingen onder meer bestaat uit de vestiging van de Europese instellingen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De aandacht van de stellers van het ontwerp dient echter te worden gevestigd op artikel 6, § 3, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens hetwelk de betrokken Regeringen en de bevoegde federale overheid overleg plegen voor de werken die ten behoeve van Europese en internationale instellingen uitgevoerd moeten worden.

Daarnaast is bij artikel 43 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voorzien in de oprichting van een samenwerkingscommissie, die "volgens de procedure van de consensus

.../...

(beraadslaagt) over initiatieven die de Staat en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest samen kunnen nemen tot uitbouw en bevordering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel", welke initiatieven geheel of gedeeltelijk door de staatsbegroting kunnen worden gefinancierd (1).

- 2° Naast het eerste streepje van B, betreffende de buitenlandse economische betrekkingen, staat dat het Commissariaat bevoegd is om een beleid te voeren ter bevordering van de economische belangen en de handelsbelangen van de Brusselse ondernemingen en rechtspersonen.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarin wordt bepaald dat de Gewesten bevoegd zijn voor "het afzet- en uitvoerbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid om :

- a) waarborgen te verstrekken tegen export-, import- en investeringsrisico's;

(1) Bij een samenwerkingsakkoord van 15 september 1993 tussen de Federale Staat en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn een aantal initiatieven bepaald die tot doel hebben de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel te bevorderen (Belgisch Staatsblad van 30 november 1993). Dat samenwerkingsakkoord is aangevuld met de bijakten nr. 1 en nr. 2 (Belgisch Staatsblad van 11 oktober 1994 en 1 oktober 1997).

- b) een beleid van coördinatie en samenwerking te voeren;
- c) een beleid van bevordering te voeren in overleg met de Gewesten en, met het oog op een maximal efficiëntie, bij voorkeur via in artikel 92bis, § 1, bedoelde samenwerkingsakkoorden met één of meer Gewesten."

Zowel de parlementaire voorbereiding als de rechtsleer (1) bevestigen dat in essentie de Gewesten bevoegd zijn voor deze aangelegenheid, terwijl de federale Staat slechts in uitzonderlijke gevallen bevoegd is.

Daaruit volgt dat de Gewesten bevoegd zijn om hun eigen promotiebeleid inzake buitenlandse handel te voeren, onverminderd evenwel de federale initiatieven ter zake, die hetzij uit overleg met de Gewesten, hetzij uit samenwerkingsakkoorden kunnen voortvloeien. In dat verband behoort melding te worden gemaakt van het samenwerkingsakkoord dd. 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het

(1) R. Andersen, "La répartition des attributions", in "La Belgique fédérale", Bruylant, Brussel, 1994, blz. 251 en volgende; Ch. Darville-Finet, "Le Commerce extérieur, les principales étapes du nouveau paysage institutionnel", Rev. bel. Dr. int., 1994/1, blz. 164 en volgende.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie (1).

Hoofdstuk III van dit akkoord handelt over de samenwerking van de Staat en de Gewesten inzake exportbevorderende acties. Daarin wordt onder meer bepaald dat de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel (BDBH) en de gewestelijke diensten voor de buitenlandse handel elkaar hun actieprogramma's meedelen en overleg plegen om de uitvoering van hun respectieve actieprogramma's te coördineren.

De vraag rijst wat de rol is van het Commissariaat met betrekking tot die taken.

- 3° Onder het tweede streepje van B wordt gesproken over "de financiële steun van individuele acties van onderzoek en studie van buitenlandse markten in het kader van de wetgeving over de buitenlandse handel".

Op de vraag wat bedoeld wordt met de zinsnede "in het kader van de wetgeving over de buitenlandse handel", hebben de gemachtigden van de Minister-Voorzitter geantwoord dat het gaat om de Brusselse ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de

(1) Bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 oktober 1994, blz. 26889.

buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1).

Deze precisering dient duidelijker te blijken uit het dispositief. Bovendien behoort te worden gepreciseerd of het Commissariaat al dan niet in de plaats treedt van de Regering voor de toekenning van tegemoetkomingen in het kader van acties van marktverkenning.

- 4º Paragraaf 3 bepaalt dat "in het kader van zijn opdrachten (...) het Commissariaat een beroep (kan) doen op de bijstand van Belgische diplomatieke posten, waarmee het rechtstreeks in contact kan treden."

(1) Verschillende besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering hebben aan deze ordonnantie uitvoering gegeven : het besluit van de Regering van 16 maart 1995 tot uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Belgisch Staatsblad van 19 april 1995); het besluit van de Regering van 16 maart 1995 betreffende tegemoetkomingen voor de prospectie en de aanwezigheid op de markten buiten de Europese Unie (Belgisch Staatsblad van 19 april 1995); het besluit van de Regering van 16 maart 1995 tot toekenning van tegemoetkomingen voor de realisatie van exportbevorderende informatieve documenten (Belgisch Staatsblad van 19 april 1995); het besluit van de Regering van 16 maart 1995 tot toekenning van tegemoetkomingen voor de medewerking van exportdeskundigen (Belgisch Staatsblad van 6 mei 1995); het besluit van de Regering van 16 maart 1995 tot toekenning van tegemoetkomingen voor de deelneming aan beurzen in het buitenland en in België (Belgisch Staatsblad 6 mei 1995); het besluit van de Regering van 16 maart 1995 tot toekenning van tegemoetkomingen voor de deelneming aan aanbestedingen op markten buiten de Europese Unie (Belgisch Staatsblad 6 mei 1995).

In verband met die bepaling wordt eraan herinnerd dat bepaalde samenwerkingsakkoorden de samenwerking regelen onder de Belgische diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen ten voordele van enerzijds, de gewestelijke economische attachés en handelsattachés en anderzijds, de Gewesten (1).

- 5° Paragraaf 4 machtigt de Regering om het Commissariaat met andere taken te belasten en tevens de voorwaarden te bepalen waaronder dat Commissariaat deze taken dient uit te voeren.

Zulk een overdracht van bevoegdheid is niet conform artikel 9 van de voornoemde bijzondere wet, dat stelt dat alleen het decreet de bevoegdheden regelt van de "organismen" die het opricht.

Deze bepaling dient te vervallen.

Artikel 5

Deze bepaling is overbodig, gelet op artikel 3, § 2, van het ontwerp, dat aan het Commissariaat rechtspersoonlijkheid verleent.

-
- (1) Samenwerkingsakkoord dd. 17 juni 1994 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie (Belgisch Staatsblad van 26 oktober 1994); samenwerkingsakkoord dd. 7 februari 1995 "buitenlandse investeringen" tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Belgisch Staatsblad van 29 juni 1995).

.../...

Artikel 6

Deze bepaling machtigt het Commissariaat om handelsactiviteiten te ontwikkelen die verenigbaar zijn met de eraan toevertrouwde taken.

Al kan er op zich geen kritiek geleverd worden op het feit dat een instelling van openbaar nut handelsactiviteiten aan de dag legt, toch dienen deze duidelijk te worden omschreven.

Toen de gemachtigden van de Minister-Voorzitter hierover om hun mening zijn gevraagd, hebben zij die activiteiten niet nader kunnen bepalen, aangezien zij niet kunnen vooruitlopen "op de commerciële dienstverlening" waar de partners van het Commissariaat om zullen verzoeken.

De aldus gestelde tekst maakt geen duidelijk onderscheid mogelijk tussen de taken van openbaar nut, zoals die welke vervat zijn in artikel 4 van het ontwerp, en de taken die als "handelsactiviteiten" kunnen worden omschreven. De poging tot uitleg door de gemachtigden van de Minister-Voorzitter verduidelijkt de reikwijdte van de onderzochte bepaling hoegenaamd niet.

Deze bepaling dient bijgevolg grondig te worden herzien.

.../...

Artikel 8

1. Paragraaf 4 van deze bepaling stelt dat "de Regering (...) een boekhoudkundig plan (kan) opleggen volgens de handelsmethodes". Zulk een bepaling is zinvol wanneer de instelling van openbaar nut handelsactiviteiten ontwikkelt (1). Gelet op de opmerking die onder artikel 6 van het ontwerp is geformuleerd, moet het nut van deze bepaling worden betwijfeld.

2. De laatste zin van artikel 8 vormt blijkbaar het tweede lid van paragraaf 4. Ze houdt er echter geen enkel verband mee en zou het tweede lid van paragraaf 1 moeten vormen.

Artikel 9

De stellers van het ontwerp beogen de oprichting van een overlegcommissie, met daarin onder meer de partners van het Commissariaat, namelijk in hoofdzaak de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de vertegenwoordigers van het Commissariaat. Zij geeft adviezen over het beleid van het Brussels Hoofdstedelijk

(1) Artikel 7, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut stelt eveneens dat de comptabiliteit van de instellingen die met name een commerciële activiteit aan de dag leggen, volgens handelsmethodes wordt georganiseerd.

Gewest inzake buitenlandse betrekkingen en buitenlandse handel.

Zoals deze bepaling gesteld is, doet ze het vermoeden rijzen dat, voor de uitvoering van de in artikel 4, § 2, van het ontwerp bedoelde taken, een overlegcommissie wordt opgericht die daarvoor zal zorgen.

Deze bepaling is niet alleen onduidelijk gesteld, maar in het tweede lid worden bovendien te ruime bevoegdheden aan de Regering overgedragen.

In de ontworpen ordonnantie behoort duidelijk te worden gesteld over welke bevoegdheden die commissie zal beschikken, hoe haar samenstelling en werkwijze in hoofdzaak zullen worden bepaald en behoort te worden nagegaan in hoeverre deze commissie en de Adviescommissie voor Buitenlandse Handel elkaar niet zullen overlappen. In dat verband wordt verwezen naar de algemene opmerking.

Artikel 10

Paragraaf 3 van deze bepaling stelt dat het aan de Regering toekomt de leidend ambtenaar en de adjunct-leidend ambtenaar aan te stellen volgens de door haar vastgestelde voorwaarden.

In antwoord op de vraag naar de aard van deze aanstelling, hebben de gemachtigden van de Minister-Voorzitter erop gewezen dat het niet gaat om een "eerste

.../...

benoeming" in de zin van artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel. In tegenstelling tot deze laatste, die een vaste benoeming impliceert, worden de voormelde ambtenaren immers bekleed met een mandaat dat in de tijd beperkt is (vijf jaar).

Het systeem van mandaat is vastgelegd bij artikel 22 van het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

Volgens deze bepaling kunnen sommige graden worden toegekend aan ambtenaren van niveau 1, voor een beperkte tijd die de duur van zes jaar niet mag overschrijden, onder de door het statuut bepaalde voorwaarden (1). Zo kan volgens het systeem van mandaat de betrekking niet worden toegewezen aan een persoon die niets uitstaande heeft met het overheidsbestuur.

(1) Bij wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, is het systeem van mandaat ingevoerd voor de aanstelling in betrekkingen van rang 17 of 16, alsmede voor die van rang 15, waarvoor de ambtsbekleder de verantwoordelijkheid voor een bestuur moet dragen (O. Daurmont, "Le recrutement", in "Précis de fonction publique", Bruylant, Brussel, 1994, p. 199).

Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is het systeem van mandaat toe te passen, bestaat de enige mogelijkheid die hen hiertoe wordt geboden erin artikel 22 van het zogenaamde besluit over de algemene principes na te leven.

Indien het de bedoeling is om de leidende functies toe te vertrouwen aan personen die bij arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd in dienst zijn genomen, moet zulk een formule, die uitzonderlijk is (1) ten aanzien van het beginsel dat vervat is in het besluit over de algemene principes, namelijk dat op basis van een statuut in dienst wordt genomen, verenigbaar zijn met artikel 2, tweede lid, van het voormelde besluit van 26 september 1994.

De Raad van State ziet niet in hoe de oplossing die in casu wordt overwogen, verenigbaar kan zijn met de ene of de andere mogelijkheid, zoals ze in die bepaling worden opgesomd.

(1) Over de uitzonderlijkheid van het werken met een arbeidsovereenkomst, zie F. LEURQUIN-DE VISSCHER, "Le personnel contractuel dans la fonction publique régionale en Belgique", in "Les agents contractuels dans la fonction publique régionale", Bruylant, Brussel, 1997, ter perse.

De bepaling moet fundamenteel worden herzien in het licht van deze opmerking (1).

Artikel 11

Deze bepaling stelt dat het personeel van het Commissariaat bestaat uit "statutaire" personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de gewestelijke instellingen van openbaar nut die, hetzij overgeheveld worden naar het Commissariaat, hetzij ter beschikking ervan worden gesteld.

-
- (1) Over artikel 63 van het voormelde koninklijk besluit van 26 september 1994, in zoverre het bepaalt dat sommige algemene principes, waaronder die welke worden genoemd in de artikelen 11, § 1, en 14, niet toepasselijk zijn op de personeelsleden voor wie wettelijke of reglementaire bepalingen specifieke benoemingsprocedures toestaan in de instellingen van openbaar nut behorend tot de sector van de federale administratieve overheidsdiensten, maar wel op de personeelsleden die ressorteren onder overheidsdiensten van de deelentiteiten, is thans door de Raad van State een prejudiciële vraag gesteld aan het Arbitragehof in het arrest Orfinger, nr. 62.922/VI, van 5 november 1996, (A.P.T., 1997, p. 139).

Het komt aan de Raad van State niet toe vooruit te lopen op het antwoord dat op deze vraag zal worden gegeven door het Arbitragehof, onder meer in verband met een eventuele discriminatie tussen de twee categorieën van instellingen.

.../...

De Raad van State ziet niet in om welke reden bepaalde personeelsleden ter beschikking van het Commissariaat worden gesteld en andere personeelsleden worden overgeheveld.

Algemeen beschouwd is deze bepaling te onnauwkeurig.

Artikel 12

Gezien de onduidelijkheid omtrent de vraag welke regeling zal gelden voor de leidend ambtenaar en de adjunct-leidend ambtenaar, onthoudt de Raad van State zich van opmerkingen over deze bepaling.

Artikel 13

1. De eerste paragraaf van deze bepaling stelt dat het Commissariaat onder meer over het volgende financieringsmiddel beschikt : "de toegekende kredieten om de kosten te dekken in verband met bijzondere opdrachten die door het Gewest zouden worden gevraagd".

Over de strekking van de bewoordingen "bijzondere opdrachten", hebben de vertegenwoordigers van de Minister-Voorzitter des gevraagd verklaard dat het in werkelijkheid gaat om de taken genoemd in artikel 4 van het ontwerp en dat het adjectief "bijzondere" mag worden weggelaten.

.../...

Bijgevolg moeten in artikel 13, § 1, tweede streepje, dat 2º wordt, de bewoordingen "bijzondere opdrachten die door het Gewest zouden worden gevraagd" worden vervangen door de woorden "taken genoemd in artikel 4".

2. Tot de financieringsmiddelen behoren eveneens "ontvangsten (...) die uit zijn activiteiten voortvloeien evenals vergoedingen voor dienstverleningen". Op de vraag naar de strekking van deze bewoordingen, hebben de vertegenwoordigers van de Minister-Voorzitter erop gewezen dat het gaat om de ontvangsten uit de handelsactiviteiten van het Commissariaat die artikel 6 van het ontwerp toestaat. Bijgevolg wordt verwezen naar de opmerking die in verband met dat artikel is gemaakt.

Artikel 14

Artikel 14 van het voorontwerp van ordonnantie heeft tot doel de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te machtigen arbeidscontractanten aan te werven "ten einde in te staan voor de aanstelling van het Commissariaat" en "om te zorgen voor de opleiding van de statutaire personeelsleden".

Uit de commentaar op deze bepaling blijkt dat artikel 2, tweede lid, 1º, van het voormelde koninklijk besluit van 26 september 1994 wordt toegepast, dat voorziet in

.../...

"de mogelijkheid om bij arbeidsovereenkomst personeel aan te werven om aan uitzonderlijke en tijdelijke behoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties, hetzij voor een buitengewone toename van het werk".

De Nederlandse versie van de commentaar bevat een tweede alinea, die de bedoeling van de stellers van het voorontwerp preciseert :

"Gedurende de installatieperiode van het nieuwe Commissariaat, is het wenselijk dat bepaalde betrekkingen waarin de personeelsformatie voorziet contractueel zouden kunnen worden toegekend om ervoor te zorgen dat het Commissariaat onmiddellijk operationeel zou zijn. De essentiële taak van dit personeel zal erin bestaan te zorgen voor de opleiding van de nieuwe personeelsleden van het Commissariaat. De selectie zal gebeuren op objectieve basis op grond van een bepaald functieprofiel in functie van de deskundigheid op het vlak van internationale betrekkingen en/of buitenlandse handel.".

De gemachtigden van de Minister-Voorzitter hebben erop gewezen dat de personeelsleden bedoeld in artikel 11 van het voorontwerp een opleiding moeten krijgen die hoofdzakelijk zal worden gegeven door personen die bevoegd zijn voor buitenlandse betrekkingen en buitenlandse handel, welke personen tot taak zullen hebben hun kennis over te dragen. Zij hebben erop gewezen dat deze taak zou moeten lopen over een periode van vijf jaar, waarin een bevorderingsstop zal gelden voor de naar het Commissariaat overgehevelde personeelsleden.

Al is de tijdelijke aanwerving van arbeidscontractanten om te zorgen voor de opleiding van het personeel in overeenstemming met artikel 2, tweede lid, 3° - en niet

.../...

1° - van het voormelde koninklijk besluit van 26 september 1994, dat dit toestaat voor het vervullen van specifieke taken (1), dan nog moeten bepaalde grenzen in acht worden genomen, namelijk die aangegeven door artikel 10, tweede lid, van de Grondwet, artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en het voormelde besluit van 26 september 1994, namelijk :

- a) indienstneming als ambtenaar is de regel, indienstneming bij arbeidsovereenkomst de uitzondering, die net als iedere uitzondering restrictief moet worden toegepast (2);
- b) de periode waarin voor bepaalde functies met arbeidscontractanten gewerkt wordt, moet beperkt worden;
- c) het aantal arbeidscontractanten moet toereikend zijn opdat ze de specifieke taken kunnen vervullen waarvoor ze in dienst worden genomen, maar moet beperkt zijn ten opzichte van het totale aantal personeelsleden van de dienst of de instelling;

(1) Deze taken zijn bepaald in artikel 2, 3°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 mei 1995 tot regeling van de administratieve en geldelijke situatie van de contractuelen van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Over de notie specifieke taken en de restrictieve interpretatie die eraan moet worden gegeven, zie F. LEURQUIN-DE VISSCHER, op. cit., nr. 8.

(2) Het voormelde koninklijk besluit van 26 september 1994, artikelen 2 en 62, § 1.

- d) de indienstneming van het personeel bij arbeidsovereenkomst moet geschieden met inachtneming van het principe van de gelijke benoembaarheid tot overheidsbetrekkingen, zoals dat is vastgelegd in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet.

In casu blijkt niet dat voldoende rekening is gehouden met deze grenzen.

Door aan die arbeidscontractanten, die in groten getale aangeworven worden, naast hun specifieke opleidings-taken er andere van leiding van de diensten op te dragen, wat op te maken is uit de omstandigheid dat zij in bevorderingsbetrekkingen aangesteld zouden worden, zou het systeem bovendien ondeugdelijk worden gemaakt. Een ander gevolg van het systeem zou zijn dat als ambtenaar aangestelde personeelsleden die met het oog op het vervullen van die bevorderingsbetrekkingen al langer bekwaam of ervaren mochten zijn, respectievelijk het inmiddels mochten zijn geworden en te dien einde voor examens zouden zijn geslaagd, vijf jaar lang geen uitzicht meer op een bevordering zouden hebben.

Vanwege deze opmerkingen moet de ontworpen bepaling grondig worden herzien.

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp vertoont fouten tegen het correcte taalgebruik, slordigheden of is op zijn minst voor verbetering vatbaar.

.../...

Zo bij voorbeeld schrijve men, onder voorbehoud van de inhoudelijke opmerkingen die in het advies omtrent de diverse bepalingen van het ontwerp gemaakt worden, in het opschrift : "Commissariaat-generaal" en niet "Commissariaat-Generaal"; in artikel 1 "een aangelegenheid als bedoeld" in plaats van "een aangelegenheid bedoeld"; in artikel 4, § 1, "Wat de aangelegenheden betreft waarvoor ... bevoegd is, wordt het Commissariaat belast met de volgende taken :

A. Op het gebied van de externe betrekkingen :

- 1º beleid ter zake van de betrekkingen met de instellingen van de Europese Unie; ...
- 3º archivering ... door informatiedoorstroming en vervolgwerkzaamheden met ... het Commissariaat-generaal; ...
- 4º indiening van ... en toezicht op de voortgang van die dossiers; ...
- 6º ontvangst van en dienstbetoon aan parlementsleden, ... experts ... van Brussel; ...
- 9º voorbereiding, opstelling en bewaking van de voortgang van de bilaterale akkoorden; ...
- 12º organisatie van de ontvangst ... Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

.../...

B. Op het gebied van de buitenlandse economische betrekkingen :

- 1o externe promotie ... het organiseren van zendingen, gezamenlijke deelneming aan beurzen ... enige andere activiteit ... kan bijdragen; ...
- 2o financiële steun ... wetgeving op de buitenlandse handel;
- 5o coördineren en informeren ... programma's van technische en financiële bijstand die zijn opgezet door ... partnerschap; ...
- 9o coördinatie van ... hun opleiding en toezicht op hun activiteiten; § 2 Wat de ... opgesomde aan-
gelegenheden betreft ... die onder het Gewest res-
sorteren.". Evenzo schrijve men in artikel 6
"... de eraan toevertrouwde taken.", in artikel 8,
§ 1, "... wordt het dagelijks bestuur van het
Commissariaat uitgeoefend door ..., bijgestaan
door de adjunct-leidend ambtenaar.", in artikel 8,
§ 2, "De Regering bepaalt ... slechts door de
leidend ambtenaar behoeven te worden onder-
tekend.", in artikel 8, § 3, "Alle beslissingen
genomen ter uitvoering van de §§ 1 en 2, ...
worden opgetekend.", in artikel 10, § 2, die het
tweede lid wordt, "De Regering benoemt en schorst
de personeelsleden en ontzet ze uit hun ambt.". Voorts wordt in artikel 11, § 1, die het eerste
lid wordt, ten onrechte "modaliteiten" gebruikt in
plaats van "(nadere) regels" en wordt in arti-
kel 14 de uitdrukking "in te staan voor" in de
onderwerpelijke context verkeerd gebruikt.

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur
adjoint. La note du Bureau de
coordination a été rédigée et
exposée par Mme G. JOTTRAND,
référéndaire adjoint.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd opge-
steld en toegelicht door
Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-
referendaris.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN