Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 74.280 van 12 juni 1998

A. 62.172/VIII-817
(voorheen VI-12.326)

In zake : **PULEO** Stefano,

die woonplaats heeft gekozen bij
G.E.R.F.A. vzw
Luttrebruglaan 137
1190 Brussel

tegen :

het Waals Gewest,
vertegenwoordigd door zijn Regering,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jacques PERILLEUX, advocaat,
Brederodestraat 13
1000 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIIIe KAMER,

Gezien het op 3 februari 1995 ingediende verzoekschrift, waarbij Stefano PULEO de nietigverklaring vordert van het besluit van de Waalse Regering d.d. 17 november 1994 houdende het statuut van de ambtenaren van het Gewest;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van mevrouw DEBUSSCHERE, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 12 december 1997, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 24 maart 1998, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 5 juni 1998;

Gehoord het verslag van mevrouw GEHLEN, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker;

Gehoord het eensluidend advies van mevrouw DEBUSSCHERE, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep :

1. Op 22 november 1991 vaardigt de Koning een besluit uit tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (afgekort als KBAP).

2. Op 1 juli 1993 keurt de Waalse Regering verscheidene verordeningsteksten betreffende het statuut van haar personeel goed, en inzonderheid het besluit van

1 juli 1993 houdende het statuut van de ambtenaren van het Gewest.

3. Bij zijn arrest nr. 47.689 van 31 mei 1994 vernietigt de Raad van State het voormelde koninklijk besluit van 22 november 1991.

4. Bij zijn arrest nr. 48.523 van 8 juli 1994 vernietigt de Raad van State tevens het voormelde besluit van de Waalse Regering van 1 juli 1993; de reden van de nietigverklaring is de onbevoegdheid van de steller van de handeling; door de nietigverklaring van het KBAP werd artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het gewijzigd is bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, waarbij de gemeenschappen en de gewesten bevoegd verklaard worden om het statuut van hun personeel vast te stellen, immers geacht niet in werking te zijn getreden.

5. Op 26 september 1994 vaardigt de Koning een nieuw besluit uit 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. Artikel 73 van dat koninklijk besluit bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 7 maart 1992.

6. Het koninklijk besluit van 26 september 1994 heeft aanleiding gegeven tot verscheidene beroepen tot nietigverklaring. Bij zijn arresten nrs. 62.922 tot 62.924 van 5 november 1996 heeft de Raad van State zes van de negen middelen die tot staving van die beroepen

waren aangevoerd niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard en voor het overige zijn uitspraak uitgesteld om, wat betreft de artikelen 11, 62 en 63 van het voormelde besluit, aan het Arbitragehof twee prejudiciële vragen te stellen. Het Hof heeft op die twee vragen geantwoord in zijn arrest nr. 78/97 van 17 december 1997.

7. Op 27 oktober 1994 neemt de Waalse Regering na akkoordbevinding van de inspectie van Financiën een voorontwerp van besluit houdende het statuut van de ambtenaren van het Gewest in eerste lezing aan. Over dat voorontwerp wordt onderhandeld met de vakbonden in sectorcomité XVI, dat op 10 november 1994 eenparig akkoord gaat met de tekst.

8. Op 17 november 1994 neemt de Waalse Regering de tekst in tweede lezing aan. Dat is de bestreden handeling, die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 6 december 1994. De aanhef van dat besluit luidt als volgt :

" ...

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op artikel 3, § 1, gewijzigd bij de wet van 4 juli 1989;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat de Raad van State, bij arrest van 8 juli 1994, het besluit van de Waalse Regering van 1 juli 1993 houdende het statuut van de ambtenaren van het Gewest vernietigd heeft, op de enige grond van de onbevoegdheid van zijn voorsteller, ten gevolge van de vernietiging van het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen;

Overwegende dat sindsdien het personeel van de diensten van de Waalse Regering onderworpen is aan een hybridisch statuut bestaande tegelijk uit regels toepasselijk op de rijksambtenaren en uit regels

goedgekeurd door de Waalse Regering, die niet door de Raad van State vernietigd werden, namelijk het geldelijk statuut van de Waalse ambtenaren;

Overwegende dat deze situatie een juridische instabiliteit heeft veroorzaakt die nadelig is voor de goede werking van de administratie;

Overwegende dat na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het statuut een eenstemmigheid is ontstaan om over te gaan tot het onmiddellijk herstel van de akte gecensureerd bij het arrest van de Raad van State van 8 juli 1994;

Overwegende bovendien dat artikel 5, § 1, 1e lid, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 tot uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen bepaalt dat geen akkoord tussen werkgever en werknemer mag genomen worden dat voor de periode gaande van 1 januari 1995 tot 31 december 1996 voorziet in een loonsverhoging;

Overwegende dientengevolge dat de periode tijdens welke loonsverhogingen kunnen toegekend worden aan het personeel van de diensten van de Waalse Regering zeer kort is;

Overwegende dat de protocollen nrs. 110 en 124 van het Sectorcomité nr. XVI, opgemaakt op 9 december 1993 en 31 maart 1994, een algemene herziening van de weddeschalen voorzien;

Overwegende dat het geboden is onverwijld maatregelen te treffen om enerzijds de voornoemde juridische instabiliteit te verhelpen, en anderzijds de hierboven vermelde protocollen vóór 1 januari 1995 op alle Waalse ambtenaren toe te passen;

Overwegende dat dit besluit een weergave is van het voormeld besluit van de Waalse Regering van 1 juli 1993, dat het onderwerp is geweest van een advies van de Raad van State;

...".

9. Op 9 november 1995 vaardigt de Waalse Regering een besluit uit tot wijziging van artikel 35 van het bestreden besluit. Op 23 januari 1997 vaardigt zij een nieuw besluit uit tot wijziging van het voormelde besluit. Tegen die besluiten is geen beroep tot nietigverklaring ingesteld;

Overwegende dat verzoeker een eerste middel ontleent "aan schending van artikel 3 van de wetten op de Raad van State en van de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, welk middel steunt op schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, machtsoverschrijding en machtsafwending"; dat hij uiteenzet dat, krachtens artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de ontwerpen van reglementaire besluiten, behalve in het geval van met bijzondere redenen omklede dringende noodzakelijkheid, om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moeten worden voorgelegd, en dat de verplichting om de dringende noodzakelijkheid met bijzondere redenen te omkleden pas is nageleefd wanneer de dringende noodzakelijkheid uitdrukkelijk gemotiveerd is en als de aangevoerde redenen juist en relevant zijn; dat hij drie argumenten onderscheidt die zijn aangevoerd tot staving van de dringende noodzakelijkheid en op elk ervan kritiek levert, waarbij hij onder meer het volgende aanvoert betreffende het eerste argument, volgens hetwelk de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes tot juridische instabiliteit heeft geleid waaraan een einde moet worden gemaakt :

- in de eerste overweging waarin dat argument wordt uiteengezet, wordt alleen aan een feit herinnerd, wat "de aangevoerde dringende noodzakelijkheid geenszins rechtvaardigt";
- de tweede overweging is onjuist, aangezien de bezoldigingsregeling - die trouwens wordt bestreden - niet op het administratief statuut steunt en niet bewezen is dat "de vermeende hybridische aard" van het bestaande statuut "de werking dermate zou verstoren

dat de dringende noodzakelijkheid gerechtvaardigd zou zijn";

- in de derde overweging wordt gewag gemaakt van juridische instabiliteit die echter denkbeeldig is, aangezien door de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 22 november 1991 "het oude artikel 87, paragraaf 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen opnieuw van toepassing is geworden, zodat het statuut van het Rijkspersoneel opnieuw toepasselijk is geworden op de personeelsleden van de gefedereerde entiteiten";
- ten slotte rechtvaardigt de eenstemmigheid die in de vierde overweging wordt aangevoerd, de dringende noodzakelijkheid niet en houdt die eenstemmigheid niet in dat ze ook betrekking had op het feit dat de Raad van State niet om advies diende te worden gevraagd";

dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord betoogt dat de verwerende partij "steeds opnieuw dwalingen omtrent de feiten begaat en verkeerde redeneringen volgt", zonder te antwoorden op de bewijsvoering die in het verzoekschrift wordt geformuleerd; dat hij, wat de aangevoerde juridische instabiliteit betreft, inzonderheid benadrukt dat de verwerende partij, na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 22 november 1991 en vóór de vernietiging ervan, van haar autonomie op het stuk van het statuut alleen gebruik heeft gemaakt door het voormelde besluit van 1 juli 1993 uit te vaardigen en dat op basis van dat besluit geen enkele individuele beslissing is genomen; dat hij voorts betoogt dat de overwegingen betreffende de terugwerking van het koninklijk besluit van 26 september 1994 irrelevant zijn, aangezien die vraag in casu niet wordt gesteld;

Overwegende dat de bestreden handeling een van de handelingen is die in ontwerpvorm om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moeten

worden voorgelegd, tenzij in geval van met bijzondere redenen omklede dringende noodzakelijkheid; dat het ontwerp ervan niet om advies is voorgelegd maar dat in de akte de dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd; dat drie voorwaarden vervuld moeten zijn opdat wordt voldaan aan de verplichting om de dringende noodzakelijkheid met bijzondere redenen te omkleden, namelijk een vormvoorwaarde - de aanwezigheid van een motivering van de dringende noodzakelijkheid - en twee inhoudelijke voorwaarden - de juistheid van de aangevoerde reden en de relevantie ervan; dat het aan de Raad van State toekomt na te gaan of aan die voorwaarden is voldaan en te controleren of de motivering van de dringende noodzakelijkheid niet door de feiten wordt tegengesproken;

Overwegende dat de aanhef van de bestreden handeling een motivering van de dringende noodzakelijkheid bevat waarvan de inhoud overgenomen is in de uiteenzetting van de feiten; dat aldus voldaan is aan de vormvoorwaarde; dat, gelet op de tijd die verstreken is tussen, enerzijds, de vernietiging van het besluit van 1 juli 1993 en de aanneming van het thans bestreden besluit van 17 november 1994, en, anderzijds, de aanneming van dat besluit en de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, de motivering van de dringende noodzakelijkheid niet door de omstandigheden wordt tegengesproken;

Overwegende dat de eerste reden die wordt aangevoerd ter rechtvaardiging van de dringende noodzakelijkheid de juridische instabiliteit is ten gevolge van de vernietiging door de Raad van State van het besluit van de Waalse regering van 1 juli 1993 houdende het statuut van de ambtenaren van het Gewest; dat het ambtenarenstatuut bestaat uit een geheel van rechtsregels die de verhoudingen regelen tussen het

bestuur en zijn ambtenaren, alsook tussen de ambtenaren onderling; dat bij het voormelde besluit van 1 juli 1993 de hoofdlijnen van het administratief statuut van de ambtenaren van het Waals Gewest zijn vastgelegd, maar dat, na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 22 november 1991, bij andere verordeningsbesluiten specifieke aspecten zijn geregeld van dat administratief statuut (het besluit van 10 maart 1994 tot omzetting van de graden van de niveaus 2+, 2, 3 en 4 binnen de ministeries, het besluit van 14 april 1994 tot omschakeling van de graden van niveau 1 binnen de ministeries) alsook de bezoldigingsregeling (besluit van 14 april 1994); dat, hoewel ook tegen andere besluiten beroepen tot nietigverklaring zijn ingesteld, toen het bestreden besluit is uitgevaardigd alleen het besluit van 1 juli 1993 bij een arrest van de Raad van State was vernietigd; dat daaruit volgt dat de personeelsleden van het Waals Gewest destijds ten dele vielen onder het statuut van het Rijkspersoneel en ten dele onder verordeningsbesluiten die alleen voor hen golden; dat de verwerende partij, zonder naar behoren door verzoeker te worden tegengesproken, heeft aangetoond dat die verordeningsbesluiten en het statuut van het Rijkspersoneel op sommige punten onverenigbaar waren; dat dan ook niet ten onrechte is geconstateerd dat die personeelsleden aan een hybridisch statuut waren onderworpen, in die zin dat de rechtsregels die voor hen golden, uitgingen van verschillende overheden en soms tegenstrijdig waren, wat een bron van juridische instabiliteit was; dat die instabiliteit bevestigd wordt zowel door het Arbitragehof in zijn arrest nr. 31/95 van 4 april 1995 als door het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 26 september 1994 en door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies dat voorafgaat aan het voormelde koninklijk besluit, waarin telkens benadrukt wordt welke grote rechtsonzekerheid zou ontstaan als het nieuwe

koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes niet zou terugwerken, wegens de initiatieven die de Executieven op basis van het koninklijk besluit van 22 november 1991 hadden genomen, ook al gaat het daarbij om andere bepalingen dan de handeling waartegen het onderhavige beroep is ingesteld en om een kwestie van terugwerking die in de onderhavige zaak niet aan de orde is gesteld; dat de eerste reden die in de aanhef van de bestreden handeling is geformuleerd niet onjuist is en volstaat ter rechtvaardiging van de aangevoerde dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat verzoeker een tweede middel hieraan ontleent dat de bestreden handeling geen rechtsgrond bezit en dat artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geschonden is; dat hij erop wijst dat de Koning, na de vernietiging van het voormelde koninklijk besluit van 22 november 1991, op 26 september 1994 een besluit met dezelfde strekking heeft uitgevaardigd, van welk besluit eveneens de nietigverklaring is gevorderd; dat hij uiteenzet dat als het koninklijk besluit van 26 september 1994 vernietigd zou worden, het oude artikel 87, § 3, en artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opnieuw van toepassing zouden zijn, wat de bevoegdheid zou uitsluiten van de gefedereerde entiteiten om het statuut van hun personeel vast te stellen, zodat de bestreden handeling zou uitgaan van een daartoe onbevoegde steller;

Overwegende dat verzoeker in zijn wederantwoord een middel, dat hij voorstelt als het tweede middel, ontleent "aan onwettigheid van het besluit van de Waalse regering van 17 november 1994 tot omzetting van de graden van de niveaus 2+, 2, 3 en 4 binnen de ministeries en aan schending van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

hervorming der instellingen"; dat hij voorts uiteenzet dat hij aan de verwerende partij pas zal kunnen antwoorden wanneer de Raad van State zich over de wettigheid van het voormelde koninklijk besluit van 26 september 1994 zal hebben uitgesproken;

Overwegende dat het middel, zoals het in het inleidend verzoekschrift uiteengezet is, geen enkele aantijging van onwettigheid van het koninklijk besluit van 26 september 1994 bevat; dat het middel steunt op een mogelijke onbevoegdheid die zou voortvloeien uit een eventuele vernietiging van een andere handeling dan de bestreden handeling; dat een middel dat alleen op veronderstellingen steunt geen rechtsmiddel is en bijgevolg niet-ontvankelijk is; dat, het middel, voor zover het in de memorie van wederantwoord wordt ontleend aan de onwettigheid van het besluit van de Waalse regering van 17 november 1994 tot omzetting van de graden van de niveaus 2+, 2, 3 en 4 binnen de ministeries, in het verzoekschrift tot nietigverklaring aangevoerd had kunnen worden en bijgevolg niet-ontvankelijk ratione temporis is;

Overwegende dat verzoeker een derde middel ontleent aan "schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en aan interne strijdigheid van artikel 6 en artikel 139 van het besluit waartegen dit beroep is gericht"; dat hij uiteenzet dat de bestreden handeling volgens artikel 139 "uitwerking heeft met ingang van 1 december 1994", wat in tegenspraak is met en een schending is van artikel 6 naar luid waarvan "vóór de inkrachttreding van dit besluit ...iedere directieraad (overgaat) tot de beschrijving van de functie die overeenstemt met iedere betrekking"; dat hij betoogt dat die tegenstrijdigheid belet dat titel II en titel III van het bestreden besluit worden toegepast en hij de

nietigverklaring vordert van de voormelde artikelen 6 en 139 en van de voormelde titels II en III;

Overwegende dat verzoeker in zijn wederantwoord kritiek uit op de stelling van de verwerende partij waarin gewag wordt gemaakt van artikel 2 van het besluit van de Waalse regering van 17 november 1994 houdende overgangsbepalingen toepasselijk op de ambtenaren van het Gewest, volgens welke bepaling het voormelde artikel 6 niet toepasselijk is bij de eerste aanstelling van personeelsleden in de betrekkingen waarin de formatie voorziet; dat hij betoogt dat een overgangsbepaling geen voorwendsel kan zijn om voorbij te gaan aan een besluit dat voorschrijft dat een algemene bepaling op een welbepaalde datum in werking dient te treden;

Overwegende dat dit derde middel zo dient te worden verstaan dat het uitsluitend strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 6 en 139 en, als consequentie, van titel II en titel III van de bestreden handeling; dat verzoeker, die bij zijn beroep tot nietigverklaring de voormelde titels II en III betrekt, zichzelf tegenspreekt en een nietigverklaring vordert die geen gevolgen zou hebben, aangezien de bepalingen die door de vernietiging van artikel 139 tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad in werking zouden treden, veronderstellenderwijs zelf vernietigd zouden zijn;

Overwegende dat de omstandigheid dat de directieraden niet vóór 1 december 1994 hebben beschreven welke functie met iedere betrekking overeenstemt, zoals verplicht lijkt op basis van het in onderlinge samenhang lezen van de voormelde artikelen 6 en 139, hooguit kan betekenen dat artikel 6 bij het nemen van individuele beslissingen geschonden is, wat

echter geen tegenstrijdigheid met artikel 139 inhoudt; dat het middel trouwens alleen zou kunnen leiden tot de vernietiging van de woorden "Voor de inkrachttreding van dit besluit" die in artikel 6 voorkomen; dat die vernietiging geen effect zou sorteren wegens de overgangsbepaling die door de verwerende partij is aangevoerd en waarvan verzoeker niet beweert dat ze onwettig zou zijn; dat het middel niet kan worden aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van verzoeker.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op twaalf juni 1900 achtennegentig door :

de Hr.	GEUS,	kamervoorzitter,
Mevr.	DAURMONT,	staatsraad,
Mevr.	GEHLEN,	staatsraad,
Mevr.	HONDERMARCQ,	griffier,

De Griffier, **De Voorzitter,**

M.-Cl. HONDERMARCQ. **J.-Cl GEUS.**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**