LEGISLATION - WETGEVING
L
10 05. 1971
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

L

MTL. - 1 - L.11.362/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 8 mars 1971, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section sûreté de l'Etat de l'administration de la Sûreté publique", a donné le 23 mars 1971 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e maart 1971 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 1966 houdende het statuut van het personeel van de sectie veiligheid van de Staat van het bestuur van de Openbare Veiligheid", heeft de 23e maart 1971 het volgend advies gegeven :

C.E.
Sortie
10.5.71

PREAMBULE.

I. Dans le texte français du considérant, il conviendrait, pour se conformer à l'usage, d'employer le terme "précités" plutôt que le terme "prémentionnés".

II. Le préambule fait état de "l'accord du Ministre de la Fonction publique donné le 15 octobre 1970".

/Les membres du personnel des Services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ont la qualité d'agent de l'Etat au sens de l'article ler de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Cet arrêté leur est donc applicable par lui-même, à l'exception des articles dont les dispositions particulières propres auxdits agents écartent l'application/(1).

L'énumération des articles de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 à l'application desquels l'article ler, 1°, de l'arrêté royal du 29 avril 1966 soustrait les agents des Services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ne comprend pas l'article 6 dudit arrêté du 2 octobre 1937, qui régit donc l'établissement des arrêtés relatifs à ces agents.

.../...

---

(1) Avis du Conseil d'Etat L. 8593/1 préalable à l'arrêté royal du 16 mars 1964 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et certains autres arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat (reproduit par extraits dans l'Instruction générale du 31 juillet 1964, M. B. 10 novembre 1964, p. 11.784); avis L. 9499/2 préalable à l'arrêté royal du 29 avril 1966 modifié par le projet.

Dans le texte fixé par l'arrêté royal du 16 mars 1964, l'article 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 soumettait à l'"accord du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions" les "règlements organiques" visés par cet article, c'est-à-dire les arrêtés qui "établissent les dispositions qui ont pour objet d'assurer dans chaque Ministère l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété". Mais ce texte n'était plus en vigueur le 15 octobre 1970, le jour où le Ministre de la Fonction publique a donné l'accord visé au préambule. En effet, l'article 1er de l'arrêté royal du 17 septembre 1969, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1970, l'avait remplacé par une disposition nouvelle.

Dans son texte nouveau, l'article 6 soumet "à l'avis préalable du conseil de direction" les "dispositions particulières" qui "assurent dans chaque Ministère l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété".

Etant donné que l'application de l'article 6 de l'arrêté du 2 octobre 1937 n'a pas été écartée à l'égard des agents des Services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, le présent projet n'aurait-il pas dû être soumis à la formalité de l'avis préalable du conseil de direction ?

Deux thèses sont susceptibles d'être défendues.

Selon la première, la formalité n'est pas requise puisque l'arrêté royal du 29 avril 1966 enlève au conseil de direction, en ce qui concerne les agents des Services extérieurs de la Sûreté, les attributions qu'à cette date, le statut du 2 octobre 1937 confiait à ce collège à l'égard

.../...

de l'ensemble des agents de l'Etat en matière de signalement, d'avancement et de discipline. L'article ler, 1°, va même jusqu'à déclarer non applicable l'article 53 du statut qui, en créant le conseil de direction, établit cependant une institution dont, en vertu de la nature même des choses, l'existence est opposable à tous.

Selon la seconde thèse, la formalité de la consultation du conseil de direction doit être accomplie. En faveur de cette seconde thèse, on peut faire valoir qu'en modifiant l'article 6 du statut, l'arrêté royal du 17 septembre 1969 a attribué au conseil de direction une compétence nouvelle. Selon le premier considérant de l'arrêté, l'intervention de ce collège a pour but de "favoriser" l'"adaptation aux besoins propres du département" des "dispositions particulières" qui "doivent assurer, au sein de chaque Ministère, l'exécution du statut des agents de l'Etat". L'article 6, § 2, précise que les dispositions qui, tout en ayant cet objet, "contiennent des dérogations au statut non expressément prévues par celui-ci", sont soumises à la fois à la formalité de l'avis préalable du conseil de direction et aux formalités prescrites par l'article 116 pour les arrêtés qui modifient, même pour partie, le statut. Le Gouvernement a ainsi voulu délibérément l'intervention du conseil de direction pour l'établissement des arrêtés qui, à la fois, assurent l'exécution du statut des agents de l'Etat et y dérogent. S'il en est ainsi, c'est que le Gouvernement a estimé utile que le conseil de direction puisse examiner si des dérogations déterminées sont justifiées dans leur principe et dans leur étendue et ne portent pas atteinte à l'équilibre à respecter entre les régimes applicables aux diverses catégories d'agents de l'Etat

.../...

faisant partie d'un même Ministère. Il se conçoit, dès lors, que tout en n'ayant aucune attribution à l'égard des agents des Services extérieurs de la Sûreté de l'Etat en matière de signalement, d'avancement et de discipline, le conseil de direction émette un avis sur le présent projet.

Ni l'une ni l'autre des deux thèses ne s'impose d'une manière certaine. Par conséquent, pour assurer la sécurité juridique, il se recommande de soumettre le présent projet à l'avis préalable du conseil de direction. Pour mettre fin à la difficulté d'interprétation que soulève la combinaison des textes actuellement en vigueur, il conviendrait de prendre une disposition résolvant la question de manière expresse.

Article 1er.

I. Si le Gouvernement estime qu'il ne faut pas soumettre à l'avis du conseil de direction les arrêtés qui assurent l'exécution du statut à l'égard des agents des Services extérieurs de la Sûreté de l'Etat, il y a lieu de compléter par la mention de l'article 6, l'énumération des articles de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 à l'application desquels sont soustraits les dits agents.

II. En ce qui concerne encore le conseil de direction, on peut reprocher au texte actuel de l'article 1er, 1°, de l'arrêté royal du 29 avril 1966 un manque de cohérence interne puisque cette disposition, d'une part, écarte l'application de l'article 53 qui institue le conseil de direction et, d'autre part, laisse subsister celle des articles 51 et 96 qui prescrivent un rapport ou un avis du conseil de direction.

.../...

Le présent projet ne remédie pas à cette anomalie. Il conviendrait de le compléter en vue d'éliminer le manque de concordance indiqué.

Article 4.

L'article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 que l'article 4 du projet remplace par une disposition nouvelle fait partie du chapitre II relatif au recrutement. Or, l'article 9, alinéa 2, nouveau, qu'introduit le projet concerne exclusivement la promotion au grade de commissaire. Il serait, dès lors, plus logique d'insérer cette disposition dans l'article 20 de l'arrêté royal du 29 avril 1966.

L'article appelle en outre de minimes amendements de forme. Il pourrait être rédigé comme suit :

"Article 4.-

L'article 9 du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

"Article 9. Lorsque des candidats ayant la qualité d'agent de l'Etat et des candidats étrangers aux administrations de l'Etat participent ensemble soit à un concours organisé pour le recrutement au grade d'inspecteur, soit à un concours organisé pour le recrutement au grade de commissaire, les lauréats sont classés uniquement suivant le nombre de points obtenus au concours, sous réserve des dispositions des lois relatives au personnel d'Afrique, coordonnées le 21 mai 1964.

Les lauréats non classés en ordre utile conservent, sans limitation de durée, le bénéfice de leur réussite au concours".

.../...

Article 5.

Il y a lieu de modifier la rédaction de l'ensemble de l'article 5, d'une part, pour le mettre en harmonie avec le texte qui vient d'être proposé pour l'article 9 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 et, d'autre part, pour tenir compte de la modification apportée par les articles 2 et 4 du projet à la nature du concours visé : celui-ci ne constitue plus comme en 1966 une épreuve unique de recrutement et de promotion, mais exclusivement une épreuve de promotion.

"Article 5.-

L'article 20 du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

"Article 20. La promotion au grade de commissaire est attribuée par la voie d'un concours. Celui-ci est organisé conformément aux articles 6 à 8 et 9, alinéa 2.

Ne sont admissibles à ce concours que les inspecteurs principaux de première classe, les inspecteurs principaux, et les inspecteurs qui ont obtenu le certificat du cours moyen de l'Ecole de criminologie et de police scientifique et qui comptent une ancienneté de grade de quatre ans au moins".

Article 6.

L'article 6 porte en termes généraux que "Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1970". Mais, selon les explications fournies par les fonctionnaires compétents, le seul but de cette rétroactivité est de rendre applicable à des épreuves de promotion dont le procès-verbal a été clos le 28 mai 1968, la règle nouvelle énoncée à l'article 9, alinéa 3, introduit par l'article 4

.../...

du projet. Selon cette règle nouvelle, "Les lauréats non classés en ordre utile, conservent sans limitation de durée, le bénéfice de leur réussite au concours". Par conséquent, pour atteindre l'objectif poursuivi par le Gouvernement, il suffirait de prendre une disposition transitoire étendant les effets de la réussite auxdites épreuves. Une telle disposition ne méconnaît pas le principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs, tel qu'il est compris en droit belge.

Si le Gouvernement se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat, il conviendra de faire précéder les articles 6 et 7 du projet de l'intitulé "Dispositions transitoire et finale". En outre, l'article 6 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 6.-

Les lauréats qui ne se sont pas classés en ordre utile aux concours de promotion au grade de commissaire dont le procès-verbal a été clos le 28 mai 1968 conservent, sans limitation de durée, le bénéfice de leur réussite à ces concours".

AANHEF.

1. In de Franse tekst van de considerans schrijve men, zoals gebruikelijk, "précités" liever dan "prémentionnés".

II. De aanhef vermeldt het "akkoord van de Minister van het Openbaar Ambt gegeven op 15 oktober 1970".

De leden van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat zijn Rijksambtenaar in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Dat besluit is dus uit zichzelf op hen toepasselijk, behalve in die artikelen waarvan de toepassing door bijzondere bepalingen, eigen aan die personeelsleden, is uitgesloten (1).

Onder de artikelen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 die volgens artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 29 april 1966 geen toepassing vinden op de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat komt artikel 6 van genoemd koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet voor. Voor de vaststelling van de op die ambtenaren betrekking hebbende besluiten geldt dat artikel dus wel.

.../...

---

(1) Advies van de Raad van State L. 8593/1 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 maart 1964 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en van sommige andere besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel (bij uittreksel overgedrukt in de Algemene Onderrichting van 31 juli 1964, Belgisch Staatsblad van 10 november 1964, blz. 11.784); advies L. 9499/2 over het ontwerp dat heeft geleid tot het door dit ontwerp gewijzigde koninklijk besluit van 29 april 1966.

In de door het koninklijk besluit van 16 maart 1964 vastgestelde tekst schreef artikel 6 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 "het akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort" voor ten aanzien van de "organieke reglementen" bedoeld in dat artikel, dit wil zeggen de besluiten "die de bijzondere bepalingen vaststellen om in ieder Ministerie te voorzien in de uitvoering van dit statuut en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld". Op 15 oktober 1970, toen de Minister van het Openbaar Ambt het in de aanhef vermelde akkoord gaf, was die tekst echter niet meer van kracht. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 september 1969, dat 1 januari 1970 in werking is getreden,had hem namelijk door een nieuwe bepaling vervangen.

Artikel 6, nieuwe tekst, schrijft "het voorafgaand advies van de directieraad" voor ten aanzien "van de bijzondere bepalingen die in ieder Ministerie voorzien in de uitvoering van dit statuut en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld".

Had het onderhavige ontwerp, nu de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat niet buiten artikel 6 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 zijn gehouden, niet vooraf aan het advies van de directieraad moeten worden onderworpen ?

Twee stellingen zijn verdedigbaar.

Volgens de eerste is die formaliteit niet vereist gezien het koninklijk besluit van 29 april 1966 de directieraad ten aanzien van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid de bevoegdheid uit handen heeft genomen welke hij op die datum ingevolge het statuut van 2 oktober 1937

.../...

voor alle Rijksambtenaren bezat ter zake van beoordeling, bevordering en tucht. Artikel 1, 1°, van dat besluit gaat nog verder : het verklaart niet-toepasselijk op die ambtenaren artikel 53 van het statuut dat met de oprichting van een directieraad toch een instelling tot stand brengt wier bestaan uit de aard van de zaak aan allen kan worden tegengesteld.

Volgens de tweede stelling moet de directieraad wel worden geraadpleegd. Tot staving van die stelling kan worden aangevoerd dat het koninklijk besluit van 17 september 1969 met de wijziging die het in artikel 6 van het statuut heeft aangebracht de directieraad een nieuwe bevoegdheid heeft gegeven. De bemoeienis van dat college is er volgens de eerste considerans van genoemd besluit op gericht "de bijzondere bepalingen die in ieder Ministerie moeten voorzien in de uitvoering van het statuut van het Rijkspersoneel beter aan te passen aan de eigen behoeften van het departement". Artikel 6, § 2, zegt verder dat de bepalingen,met die strekking,"die afwijkingen van dit statuut bevatten welke het niet uitdrukkelijk toestaat", onderworpen zijn èn aan het advies van de directieraad èn aan de formaliteiten die in artikel 116 zijn voorgeschreven ten aanzien van besluiten die het statuut, zelfs gedeeltelijk, wijzigen. De Regering heeft daarmee de bemoeienis van de directieraad bewust willen voorschrijven voor de vaststelling van besluiten die voorzien in de uitvoering van het statuut van het Rijkspersoneel en er tevens van afwijken. De reden daarvoor is dan dat de Regering het dienstig heeft geacht dat de directieraad kan nagaan of bepaalde afwijkingen naar beginsel en omvang verantwoord zijn en geen gevaar opleveren voor het noodzakelijke evenwicht tussen de regelingen die gelden voor de onderscheiden categorieën van tot eenzelfde

.../...

Ministerie behorende Rijksambtenaren. Het ware dan ook te begrijpen dat de directieraad, ook al heeft hij ten aanzien van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid generlei bevoegdheid in zake van beoordeling, bevordering en tucht, toch advies over dit ontwerp zou geven.

Geen van beide opvattingen is echter met stelligheid door te zetten. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het derhalve aanbeveling het ontwerp toch eerst aan de directieraad ter fine van advies voor te leggen. Wil men een einde maken aan de interpretatiemoeilijkheid die bij de combinatie van de twee thans geldende teksten rijst, dan moet de vraag in een uitdrukkelijke bepaling worden beslecht.

Artikel 1.

1. Is de Regering van oordeel dat over besluiten die ten aanzien van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat in de uitvoering van het statuut voorzien geen advies van de directieraad dient te worden gevraagd, dan moet artikel 6 worden opgenomen in de opsomming van de artikelen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 die op genoemde ambtenaren niet toepasselijk zijn.

II. Nog in verband met de directieraad kan de huidige tekst van artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 29 april 1966 ook gebrek aan samenhang worden verweten. Die bepaling sluit de toepassing van artikel 53, dat een directieraad instelt, immers uit terwijl zij de artikelen 51 en 96, die een rapport of een advies van de directieraad voorschrijven, onverkort laat gelden.

.../...

Het ontwerp heft die anomalie niet op. Het zou moeten worden aangevuld, wil de hierboven aangegeven discrepantie weggewerkt zijn.

Artikel 4.

Artikel 9 van het koninklijk besluit van 29 april 1966, waarvoor artikel 4 van het ontwerp een nieuwe bepaling brengt, staat in het hoofdstuk II dat handelt over de werving. Nu doelt het nieuwe, door het ontwerp ingevoerde artikel 9, tweede lid, alleen op de bevordering tot commissaris. Logischer ware dan ook die bepaling in te voegen in artikel 20 van het koninklijk besluit van 29 april 1966.

Het artikel behoeft bovendien enkele lichte vormwijzigingen. Men leze het als volgt :

"Artikel 4.-

Artikel 9 van hetzelfde besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 9. Wanneer gegadigden die Rijksambtenaar zijn samen met buitenstaanders deelnemen hetzij aan een vergelijkend examen voor werving in de graad van inspecteur, hetzij aan een vergelijkend examen voor werving in de graad van commissaris, worden de geslaagden alleen gerangschikt volgens het aantal punten dat zij op het vergelijkend examen hebben behaald, onder voorgehoud van de bepalingen van de op 21 mei 1964 gecoördineerde wetten betreffende het personeel in Afrika.

Niet batig gerangschikte geslaagden behouden zonder enige tijdsbeperking het voordeel van hun goede uitslag op het vergelijkend examen".

.../...

Artikel 5.

Artikel 5 moet worden omgewerkt eensdeels ter wille van de overeenstemming met de zojuist voor artikel 9 van het koninklijk besluit van 29 april 1966 in overweging gegeven tekst en anderdeels om rekening te houden met hetgeen de artikelen 2 en 4 van het ontwerp aan het wezen zelf van het bedoelde vergelijkend examen hebben veranderd : dat examen is niet meer zoals in 1966 één enkel wervings- en bevorderingsexamen maar alleen nog een bevorderingsexamen.

"Artikel 5.-

Artikel 20 van hetzelfde besluit wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 20. Bevordering tot de graad van commissaris wordt verleend bij wege van een vergelijkend examen. Dat examen wordt georganiseerd overeenkomstig de artikelen 6 tot 8 en 9, tweede lid.

Tot dat vergelijkend examen worden alleen toegelaten de eerstaanwezend inspecteurs eerste klasse, de eerstaanwezend inspecteurs en de inspecteurs die het getuigschrift van de middelbare cursus van de school voor criminologie en criminalistiek hebben behaald en ten minste vier jaar graadanciënniteit tellen".

Artikel 6.

Artikel 6 stelt in algemene bewoordingen : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1970". Volgens de uitleg van de bevoegde ambtenaren wordt met die terugwerking echter alleen bedoeld, de nieuwe regel aangegeven in het door artikel 4 van het ontwerp ingevoerde artikel 9, derde lid, mede te doen gelden voor de bevorderingsexamens, waarvan het proces-verbaal op 28 mei 1968 is

.../...

afgesloten. Die nieuwe regel nu wil dat "de niet batig gerangschikte geslaagden het voordeel van hun goede uitslag op het vergelijkend examen zonder enige tijdsbeperking behouden". Het door de Regering nagestreefde oogmerk kan dan ook gewoon worden bereikt met een overgangsbepaling die de gevolgen van het geslaagd zijn doortrekt tot genoemde examens. Zodanige bepaling druist niet in tegen het algemeen beginsel van de niet-terugwerking van administratieve handelingen, zoals dat naar Belgisch recht wordt verstaan.

Treedt de Regering in de door de Raad van State gegeven wenk, dan moeten vóór de artikelen 6 en 7 van het ontwerp als opschrift de woorden "Overgangs- en slotbepalingen" worden ingevoegd en leze men artikel 6 als volgt :

"Artikel 6.-

Geslaagde maar niet batig gerangschikte deelnemers aan de vergelijkende examens voor bevordering tot commissaris waarvan het proces-verbaal op 28 mei 1968 is afgesloten behouden zonder enige tijdsbeperking het voordeel van hun goede uitslag op die examens".

La chambre était composée de

Messieurs : G.VAN BUNNEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J.MASQUELIN, conseillers d'Etat,
Madame : G.CISELET, staatsraden,
Mevrouw :

Messieurs : R.PIRSON, assesseurs de la section
de Heren : de législation,
M.VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling
wetgeving,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.Ch.HUBERLANT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) M.JACQUEMIJN. (s.) G.VAN BUNNEN.