KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 april 1996 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1994 tot vaststelling, met het oog op de toepassing van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, van de graden van de ambtenaren onderworpen aan het statuut van het rijkspersoneel, die een zelfde trap van de hiërarchie vormen", heeft op 25 april 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 22 avril 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 1994 déterminant, en vue de l'application de l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les grades des agents soumis au statut des agents de l'Etat, qui constituent un même degré de la hiérarchie", a donné le 25 avril 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

> "Le projet d'arrêté royal joint à la présente est la conséquence des modifications qui seront apportées, par un projet d'arrêté royal faisant l'objet d'un autre courrier de même date, à l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+. Une de ces modifications vise notamment à postposer l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 avril 1995 jusqu'à l'entrée en vigueur, pour chaque service, de son cadre organique intégrant les nouvelles carrières des niveaux 1 et 2+. Le projet d'arrêté royal, qui fait l'objet de la présente demande d'avis, transpose au plan linguistique (degrés et cadres linguistiques) cette modification de l'arrêté royal du 10 avril 1995 et l'urgence qui le caractérise et justifie l'application de l'article 84, est la conséquence de l'urgence qui préside aux modifications de l'arrêté royal du 10 avril 1995".

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn advies tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Evenals het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de koninklijke besluiten van 10 april 1995 waarover terzelfder tijd advies wordt gevraagd

(L. 25.086/1), kadert het voorliggend ontwerp in de hervorming van het openbaar ambt. De beperking van de rangen en graden van het rijkspersoneel noopt immers tot een aanpassing van de personeelsformaties van de diverse ministeries en openbare instellingen afhangende van de federale overheid en van de daarop geënte taalkaders. Teneinde die laatste op te stellen moeten voorafgaandelijk, naar het voorschrift van artikel 43, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, de trappen van de hiërarchie worden vastgesteld. Dit is reeds gebeurd met het door het ontwerp te wijzigen koninklijk besluit van 14 september 1994.

De timing van de gehele hervorming heeft echter aanleiding gegeven tot moeilijkheden. Mede doordat men de nieuwe indeling van rangen en graden heeft willen doen terugwerken tot 1 januari en 1 juni 1994, is het onmogelijk gebleken de noodzakelijke benoemingen en bevorderingen in de nieuwe graden te verrichten zolang de gehele hervorming, tot en met het in werking treden van de nieuwe personeelsformaties en taalkaders niet is afgerond. Onderhavig ontwerp heeft dan ook mede tot oogmerk, bij wijze van overgangsmaatregel, het mogelijk te maken dat wat dat betreft tot zolang de vroegere regeling geldig blijft. M.a.w., in plaats van met terugwerkende kracht te gelden, wordt de toepassing ervan naar de toekomst verschoven. Het tijdstip waarop de regeling toepassing zal vinden kan verschillen voor ieder departement of bestuur, daar het zal overeenstemmen met het in werking treden van de nieuwe taalkaders. Uiterste datum is 1 juni 1997.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Voorafgaande opmerking.

Aangezien ook in dit ontwerp de datum van uitwerking centraal staat, en voor die datum in artikel 4 - het ontworpen artikel 6 van het te wijzigen besluit - verwezen wordt naar het - door een ander ontwerp, voorwerp van de adviesaanvraag L. 25.086/1, eveneens te wijzigen - artikel 67 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+, dient de aandacht te worden gevestigd op het voorbehoud gemaakt in het advies L. 25.086/1. Voorbehoud dient eveneens te worden gemaakt t.a.v. de toepassing van de voornoemde taalwetten welke van openbare orde zijn. Het ontbreekt de Raad van State echter aan de nodige tijd om de zaak op dat stuk volledig te onderzoeken.

Aanhef.

1. De rechtsgrond van het ontwerp die wordt aangehaald in het eerste lid van de aanhef, dient te worden gepreciseerd :

"Gelet op ..., inzonderheid op artikel 43, § 3, vierde lid;"

Deze precisering is aangewezen, daar het aangehaalde artikel 43 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken nog andere delegaties aan de

.../...

Koning bevat, welke ten aanzien van het voor advies voorgelegde ontwerp niet relevant zijn.

2. De bepalingen aangehaald in het tweede en derde lid van de aanhef van het ontwerp vormen niet de rechtsgrond van het ontwerp, ze worden er niet door gewijzigd en ze zijn niet noodzakelijk voor een goed begrip ervan. De tweede en derde aanhefverwijzing dienen derhalve te worden geschrapt.

3. De aanhef van het ontwerp dient geen gewag te maken van de norm die de naleving van een pleegvorm oplegt, maar wel van de gegevens waaruit de naleving van de pleegvorm blijkt.

4. Het zesde lid van de aanhef van het ontwerp (dat het vierde lid wordt) vervolledige men met de datum van het advies.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Er is een discrepantie tussen de Nederlandse ("... bepaalde centrale diensten ...") en de Franse tekst ("... certains services publics ...") van het voorgestelde opschrift.

Artikel 3.

Voor wat betreft het vermelde artikel 67 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren in de rijksbesturen die behoren tot de niveaus 1 en 2+, wordt verwezen naar het advies in de zaak L. 25.086/1.

Blijkbaar is het de bedoeling dat, tot de inwerkingtreding van de nieuwe personeelsformaties en uiterlijk tot 1 juni 1997, de indeling in trappen van de hiërarchie vastgesteld bij het gewijzigde artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 september 1994 wordt toegepast op de bestaande taalkaders.

Aangezien die trappen blijkens artikel 43, § 3, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken in beginsel bepaald worden met het oog op het vaststellen van nieuwe taalkaders, kan de gevolgde werkwijze enkel maar regelmatig geacht worden te zijn indien, wat de reeds bestaande taalkaders betreft, welke voor ieder departement of openbare dienst apart zijn vastgesteld, de vroegere indeling in taaltrappen overeenstemde met die welke thans als overgangsmaatregel wordt ingevoerd.

Artikel 4.

De stellers van het ontwerp verliezen uit het oog dat het ontworpen artikel 6 de inwerkingtreding regelt van het hele koninklijk besluit van 14 september 1994, dus ook

van de overgangsbepaling van zijn artikel 3, waarvan de toepassing uiteraard niet moet worden uitgesteld tot de inwerkingtreding van het nieuwe taalkader (1).

Gelet op het korte tijdsbestek waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt, is het niet aangewezen dat hier een uiteenzetting wordt gegeven over de betekenis van de begrippen "inwerkingtreding", "verbindend zijn" of "uitwerking hebben" van wetten in de materiële zin (2). Het volstaat er op te wijzen dat besluiten houdende de indeling van de rangen volgens de trappen van de hiërarchie maar echt uitwerking krijgen op het tijdstip dat de nieuwe taalkaders van kracht worden, aangezien zij precies met het oog op het vaststellen van de taalkaders worden bepaald. Die indeling is echter wel "verbindend" voor die datum, aangezien er rekening mede moet worden gehouden bij het vaststellen van de taalkaders.

Artikel 4 van het ontwerp kan dan ook beter worden weggelaten.

---

(1) Die overgangsbepaling bevat trouwens zelf een regeling betreffende haar inwerkingtreding.

(2) Zie, aangaande die problematiek, o.m. : A. Vander Stichele, Afkondiging en inwerkingtreding van wetten, in R.W. 1961-1962, k. 2364 e.v.; P. Roubier, Le droit transitoire; P. Lewalle, L'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, Faculté de droit, Liège.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

> "Le projet d'arrêté royal joint à la présente est la conséquence des modifications qui seront apportées, par un projet d'arrêté royal faisant l'objet d'un autre courrier de même date, à l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+. Une de ces modifications vise notamment à postposer l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 avril 1995 jusqu'à l'entrée en vigueur, pour chaque service, de son cadre organique intégrant les nouvelles carrières des niveaux 1 et 2+. Le projet d'arrêté royal, qui fait l'objet de la présente demande d'avis, transpose au plan linguistique (degrés et cadres linguistiques) cette modification de l'arrêté royal du 10 avril 1995 et l'urgence qui le caractérise et justifie l'application de l'article 84, est la conséquence de l'urgence qui préside aux modifications de l'arrêté royal du 10 avril 1995".

Compte tenu du bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, limite son avis aux observations suivantes.

PORTEE DU PROJET.

A l'instar du projet d'arrêté royal modifiant les arrêtés royaux du 10 avril 1995, au sujet duquel un avis est demandé simultanément (L. 25.086/1), le présent projet s'inscrit dans le cadre de la réforme de la fonction publique. En effet, la limitation des rangs et des grades

des agents de l'Etat nécessite une adaptation des cadres organiques des divers ministères et des établissements publics ressortissant à l'autorité fédérale, et des cadres linguistiques qui s'y appliquent. Afin de fixer ces cadres, il y a lieu préalablement, en vertu de l'article 43, § 3, alinéa 4, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, de déterminer les degrés de hiérarchie, ce qui a été fait par l'arrêté royal du 14 septembre 1994, que le projet entend modifier.

Toutefois, la programmation de l'opération dans son ensemble a donné lieu à des difficultés. Notamment en raison du fait que la nouvelle répartition en rangs et en grades devait rétroagir au 1er janvier et au 1er juin 1994, il s'est avéré impossible de procéder aux nominations et promotions requises aux nouveaux grades tant que la totalité de la réforme, y compris l'entrée en vigueur des nouveaux cadres organiques et cadres linguistiques, ne serait pas réalisée. Le projet soumis vise dès lors entre autres, par voie de mesure transitoire, à permettre que le régime antérieur reste provisoirement en vigueur sur ce point. En d'autres termes, au lieu de rétroagir, l'application du nouveau régime est différée jusqu'à une date future. Le moment auquel le régime sera mis en application peut être différent pour chaque département ou administration, dès lors qu'il correspondra à l'entrée en vigueur des nouveaux cadres linguistiques. La date ultime est le 1er juin 1997.

EXAMEN DU PROJET.

Observation préliminaire.

Etant donné que, dans le présent projet également, la date de prise d'effet joue un rôle essentiel, et que pour cette date l'article 4 - l'article 6 en projet de l'arrêté à modifier - se réfère à l'article 67 - également à modifier par un autre projet, faisant l'objet de la demande d'avis L. 25.086/1 - de l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+, il convient d'attirer l'attention sur la réserve formulée dans l'avis L. 25.086/1. Une réserve doit également être faite pour ce qui concerne l'application des lois linguistiques susvisées, qui sont d'ordre public. Toutefois, le Conseil d'Etat ne dispose pas du temps nécessaire pour examiner complètement l'affaire sur ce point.

Préambule.

1. Il y aurait lieu de préciser le fondement légal du projet, visé au premier alinéa du préambule :

"Vu ..., notamment l'article 43, § 3, alinéa 4;".

Cette précision s'impose, dès lors que l'article 43, visé, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, contient également d'autres délégations au Roi, qui ne sont pas pertinentes au regard du projet soumis pour avis.

2. Les dispositions visées aux deuxième et troisième alinéas du préambule du projet ne procurent pas de fondement légal à ce dernier, elles ne sont pas modifiées par lui et ne sont pas indispensables à la bonne compréhension de celui-ci. Il conviendrait, dès lors, de supprimer les deuxième et troisième alinéas du préambule.

3. Le préambule du projet doit faire mention, non pas de la norme qui impose l'observation d'une formalité, mais des éléments dont il apparaît que la formalité a été accomplie.

4. Il y aurait lieu de compléter le sixième alinéa (qui deviendrait le quatrième alinéa) du préambule du projet par la date de l'avis.

Dispositif.

Article 1er.

Il existe une discordance entre le texte français ("... certains services publics ...") et le texte néerlandais (... bepaalde centrale diensten ...") de l'intitulé proposé.

Article 3.

En ce qui concerne l'article 67, susvisé, de l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 1 et 2+, l'on se référera à l'avis dans l'affaire L. 25.086/1.

L'intention, manifestement, est que la répartition en degrés de la hiérarchie, fixée par l'article 3 modifié de l'arrêté royal du 14 septembre 1994, soit appliquée aux cadres linguistiques existants jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux cadres organiques et au 1er juin 1997 au plus tard.

Dès lors que, selon l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, ces degrés ne sont déterminés qu'en vue de fixer les cadres linguistiques nouveaux, le procédé suivi ne peut être réputé régulier que si, en ce qui concerne les cadres linguistiques existants, fixés séparément pour chaque département ou service public, la répartition antérieure en degrés de la hiérarchie correspondait à celle qui est présentement instituée sous forme de mesure transitoire.

Article 4.

Les auteurs du projet ont perdu de vue que l'article 6, en projet, règle l'entrée en vigueur de l'ensemble de l'arrêté royal du 14 septembre 1994, et dès lors, de la disposition transitoire de l'article 3 de celui-ci, dont

l'application ne doit évidemment pas être différée jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre linguistique (1).

Compte tenu du bref délai imparti au Conseil d'Etat, section de législation, il n'est pas indiqué, en l'occurrence, d'exposer la signification des notions de "entrée en vigueur", "être obligatoire", ou "produire ses effets" de lois au sens matériel (2). Il suffira de souligner que des arrêtés répartissant les rangs en degrés de la hiérarchie ne produisent vraiment leurs effets qu'au moment de l'entrée en vigueur des nouveaux cadres linguistiques, dès lors qu'ils sont déterminés précisément en vue de la fixation des cadres linguistiques. Cette répartition est toutefois "obligatoire", dès lors qu'il doit en être tenu compte lors de la fixation des cadres linguistiques.

Il serait donc préférable d'omettre l'article 4 du projet.

---

(1) Cette disposition transitoire contient d'ailleurs elle-même une règle relative à son entrée en vigueur.

(2) Voir au sujet de cette problématique, notamment : A. Vander Stichele, Afkondiging en inwerkingtreding van wetten, dans R.W., 1961-1962, col. 2364 et suiv.; P. Roubier, Le droit transitoire; P. Lewalle, L'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, Faculté de droit, Liège.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,

La chambre était composée de

Messieurs : président de chambre,
conseillers d'Etat,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, prémier référendaire.

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

A. BECKERS. J. DE BRABANDERE.