

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 26 juni 1998 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende diverse wijzigingen aan de regelgeving betreffende het toegevoegd vorsingspersoneel en het beheerspersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat", heeft op 12 november 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 26 juin 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant diverses modifications à la réglementation relative au personnel adjoint à la recherche et au personnel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat", a donné le 12 novembre 1998 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op de samenloop van dit onderzoek met het onderzoek van een groot aantal andere ontwerpen waarover advies werd gevraagd binnen dezelfde termijn van één maand, en mede gelet op de omstandigheid dat de afdeling wetgeving sinds de voorliggende adviesaanvraag tevens een groot aantal adviesaanvragen, ingediend met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State diende te behandelen, wordt huidig advies beperkt tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot wijziging :

- van het koninklijk besluit van 16 juni 1970 tot vaststelling van het statuut van het toegevoegd vorsingspersoneel en van het beheerspersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat (artikelen 1 tot 8 van het ontwerp), in essentie wat de evaluatieregeling betreft;
- van het koninklijk besluit van 10 april 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juni 1970 tot vaststelling van het statuut van het administratief personeel, van het technisch personeel en van het vak- en dienstpersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat (artikelen 9 tot 18 van het ontwerp), onder meer wat de indeling in graden betreft;

.../...

- van het koninklijk besluit van 10 april 1995 houdende bezoldigingsregeling van het toegevoegd vorsingspersoneel en van het beheerspersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat (artikelen 19 tot 29).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het tweede hoofdstuk beoogt een aantal bepalingen te wijzigen van het eerstgenoemde koninklijk besluit van 10 april 1995. Laatstgenoemd besluit is echter zelf een wijzigingsbesluit van het voornoemde koninklijk besluit van 16 juni 1970.

Weliswaar strekt het bedoelde hoofdstuk er in hoofdzaak toe (de artikelen 11 tot 17), overgangs- en slotbepalingen van het besluit van 10 april 1995 te wijzigen, of geheel of gedeeltelijk te vervangen. Nochtans dient een dergelijke werkwijze de rechtszekerheid niet. Vanuit dat oogpunt moet worden aanbevolen de voormelde bepalingen in het koninklijk besluit van 16 juni 1970 zelf in te voegen.

2. De Nederlandse tekst van het ontwerp is, wat stijl en taal betreft, voor verbetering vatbaar.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 37 van de Grondwet.

2. In het vierde lid van de aanhef moet naar het juiste opschrift van het koninklijk besluit van 10 april 1995 worden verwezen : het koninklijk besluit van 16 juni 1970 moet daarin worden vermeld met zijn nog ongewijzigd opschrift "tot vaststelling van het statuut van het administratief personeel, van het technisch personeel en van het vak- en dienstpersoneel der wetenschappelijke inrichtingen van de staat".

Artikel 3

De draagwijdte van de laatste volzin van de ontworpen bepaling onder 2° is niet duidelijk. Luidens die bepaling wordt de daarin bedoelde bevordering aan de betrokken ambtenaar toegekend "op de datum waarop ze hem had moeten toegekend worden".

De vraag rijst daarbij of in die bepaling de datum wordt bedoeld, gelegen zes maanden vóór de eerste evaluatie, in welk geval de eerste evaluatie "goed" als het ware zou worden vervangen door de evaluatie "zeer goed". Volgens een andere interpretatie strekt die bepaling ertoe, de ambtenaar

.../...

de bevordering te verlenen niet zes maanden vóór, maar op het ogenblik van de eerste evaluatie.

Van de gemachtigde van de regering kon het bevoegd lid van het auditoraat terzake geen verduidelijking verkrijgen. Deze gemachtigde verklaarde zich niet bevoegd betreffende het aangebrachte probleem en kon evenmin doorverwijzen naar de bevoegde ambtenaar, die wegens reorganisatie van de diensten niet meer beschikbaar bleek.

Gegeven dit gebrek aan medewerking vanwege het bestuur, dient de Raad van State zich van verdere beschouwingen bij de voormelde vraag te onthouden.

Artikel 5

In het ontworpen artikel 18bis, § 3, eerste lid, dient de bepaling in de tweede volzin te worden verduidelijkt. De redactie van die bepaling doet immers de vraag rijzen of ook de voorzitter moet worden beschouwd als een van "de leden die de overheid vertegenwoordigen".

Artikel 7

Het laatste lid van de ontworpen paragraaf bevat een evidente bepaling. Dienvolgens kan die volzin beter worden geschrapt.

.../...

Wordt de betrokken volzin toch in het ontwerp behouden, dan lijken in de Franse tekst ervan in elk geval de woorden "la chambre de recours" te moeten worden vervangen door "le conseil d'appel". Deze terminologie wordt trouwens ook in de inleidende zin van de ontworpen paragraaf gebruikt.

Artikelen 9 en 10

Aansluitend bij de hierboven gemaakte algemene opmerking onder 1, kan niet worden ingezien waarom de in deze artikelen ontworpen artikelen 20 en 20bis, die de bijlagen van het voornoemde besluit van 16 juni 1970 betreffen, niet meteen als wijzigende bepalingen van dat besluit in hoofdstuk I van het ontwerp zijn opgenomen.

Ingeval daartoe zou worden overgegaan, kunnen de artikelen 9 en 10 van het ontwerp dan luiden als volgt :

"Art. 9. De bijlagen I en II bij hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 10 april 1995, worden vervangen door bijlage I bij dit besluit.

Art. 10. Bijlage III bij hetzelfde besluit wordt vervangen door bijlage II bij dit besluit."

Aldus zou artikel 18 van het ontwerp overbodig worden.

.../...

Artikelen 19 tot 23

Deze bepalingen betreffen de vaststelling van weddeschalen.

Bepalingen die weddeschalen vaststellen kunnen niet worden aangemerkt als "reglementaire bepalingen" in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De afdeling wetgeving is derhalve niet bevoegd om over de artikelen 19 tot 23 advies uit te brengen.

Artikel 31

Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de "bijzondere toestanden" die moeten worden "geregeld".

Indien deze bepaling beoogt de Koning een reglementaire bevoegdheid te verlenen, is ze overbodig. De Koning moet immers niet bepalen dat hij reglementair zal kunnen optreden.

Indien de stellers van het ontwerp echter beogen tot uitdrukking te brengen dat de Koning individuele gevallen zal kunnen regelen, in die zin dat Hij zal kunnen beslissen de uitslag van de bedoelde evaluatieprocedure te beïnvloeden, dan moet die bepaling eveneens worden geschrapt. Zij staat dan immers op gespannen voet met het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie en is bovendien niet verenigbaar met de regel, afgeleid uit het wettigheidsbeginsel, dat de administratieve overheid bij individuele beslissing niet mag afwijken van de algemene regeling die zijzelf heeft uitgevaardigd (uitgedrukt in de zegswijze "patere legem quam ipse fecisti").

.../...

Artikel 32

1. De Raad van State wenst erop te wijzen dat de terugwerkende kracht die in artikel 32 aan verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt gegeven, slechts toelaatbaar is onder bepaalde voorwaarden : ingeval daartoe een wettelijke grondslag bestaat en de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die voordelen toekent of inzoverre die retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten, en daardoor geen verkregen situaties worden aangetast.

2. De wijze waarop de inwerkingtreding van de onderscheiden bepalingen van het ontwerp is geregeld, meer bepaald soms met terugwerkende kracht en op verschillende data, leidt tot verwarring en dient aldus de rechtszekerheid niet.

Ter illustratie hiervan volstaat de Raad van State met het geven van een voorbeeld. Artikel 32, 1°, bepaalt dat artikel 11 van het ontwerp in werking treedt op 1 januari 1994. Artikel 11 wijzigt artikel 22 van het koninklijk besluit van 10 april 1995, een artikel dat in werking trad op 1 juli 1995. De ontworpen paragrafen 1 en 2 van voornoemd artikel 22 werken dus verder terug dan het oorspronkelijke artikel.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Compte tenu de ce que le présent projet a dû être examiné simultanément à un nombre important d'autres projets qui ont fait l'objet d'une demande d'avis dans le même délai d'un mois et compte tenu, également, de la circonstance que, depuis la demande d'avis examinée, la section de législation a été appelée, en outre, à examiner un grand nombre de demandes d'avis introduites en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le présent avis est limité aux observations suivantes.

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier :

- l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel adjoint à la recherche et du personnel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat (articles 1er à 8 du projet), essentiellement en ce qui concerne le système d'évaluation;
- l'arrêté royal du 10 avril 1995 modifiant l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat (articles 9 à 18 du projet), notamment en ce qui concerne le classement des grades;
- l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant statut pécuniaire du personnel adjoint à la recherche et du person-

.../...

nel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat (articles 19 à 29).

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le chapitre II vise à modifier un nombre de dispositions de l'arrêté royal du 10 avril 1995, cité en premier lieu. Ce dernier arrêté est toutefois lui-même un arrêté modificatif de l'arrêté royal précité du 16 juin 1970.

Certes, le chapitre concerné tend essentiellement (articles 11 à 17) à modifier ou à remplacer entièrement ou partiellement des dispositions transitoires et finales de l'arrêté du 10 avril 1995. Toutefois, un pareil procédé nuit à la sécurité juridique. Il est à recommander, de ce point de vue, d'insérer les dispositions précitées dans l'arrêté royal du 16 juin 1970 même.

2. En ce qui concerne le style et la correction de la langue, le texte néerlandais du projet pourrait être amélioré.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Le premier alinéa du préambule devrait être complété par une référence à l'article 37 de la Constitution.

.../...

2. Le quatrième alinéa du préambule devrait faire référence à l'intitulé exact de l'arrêté royal du 10 avril 1995 : l'arrêté royal du 16 juin 1970 devrait y être mentionné avec son intitulé non encore modifié, à savoir "fixant le statut du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat".

Article 3

La portée de la dernière phrase de la disposition en projet figurant au 2° n'apparaît pas clairement. Selon cette disposition, la promotion qui y est visée est accordée à l'agent concerné "à la date à laquelle elle aurait dû lui être accordée".

La question se pose de savoir, à cet égard, si cette disposition vise la date située six mois avant la première évaluation, auquel cas la première évaluation "bon" serait en quelque sorte remplacée par la mention "très bon". Suivant une autre interprétation, cette disposition entend accorder la promotion à l'agent, non pas six mois avant la première évaluation, mais simultanément à celle-ci.

Le membre compétent de l'auditorat n'a pu obtenir d'éclaircissement à ce propos du délégué du gouvernement. Ce dernier a précisé que le problème évoqué n'était pas de sa compétence et n'a pas davantage été en mesure d'indiquer le fonctionnaire compétent qui, en raison de la réorganisation des services, n'était plus disponible.

.../...

Eu égard à ce manque de collaboration de l'administration, le Conseil d'Etat se voit contraint de s'abstenir de formuler des considérations plus poussées à propos de la question précitée.

Article 5

A l'article 18bis, § 3, alinéa 1er, en projet, il faudrait expliciter la règle énoncée dans la deuxième phrase. En effet, la rédaction de cette disposition conduit à se demander si le président doit également être considéré comme l'un des "membres qui représentent l'autorité".

Article 7

Le dernier alinéa du paragraphe en projet comportant un truisme, il serait préférable de la supprimer.

Si la phrase concernée est néanmoins maintenue dans le projet, il semble dès lors qu'il faille en tout cas remplacer, dans le texte français, les mots "la chambre de recours" par les mots "le conseil d'appel". C'est cette terminologie, du reste, qui est également employée dans la phrase introductive du paragraphe en projet.

Articles 9 et 10

Dans le prolongement de l'observation générale formulée ci-dessus sous 1, il ne se distingue pas pour quel motif les articles 20 et 20bis concernant les annexes de

.../...

l'arrêté précité du 16 juin 1970, qui sont prévus par les articles 9 et 10 du projet, ne sont pas d'emblée intégrés au chapitre premier du projet en tant que dispositions modificatives de cet arrêté.

Dans l'hypothèse où il serait procédé ainsi, les articles 9 et 10 du projet pourraient alors être rédigés comme suit :

"Art. 9. Les annexes I et II du même arrêté, remplacées par l'arrêté royal du 10 avril 1995, sont remplacées par l'annexe I du présent arrêté.

Art. 10. L'annexe III du même arrêté est remplacée par l'annexe II du présent arrêté."

De cette manière, l'article 18 du projet serait superflu.

Articles 19 à 23

Ces dispositions ont trait à la fixation des échelles de traitement.

Les dispositions fixant des échelles de traitement ne peuvent être considérées comme des "dispositions réglementaires" au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il n'est dès lors pas de la compétence de la section de législation d'émettre un avis sur les articles 19 à 23.

.../...

Article 31

On aperçoit mal ce que recouvrent les "particularités" qui doivent être "réglées".

Si cette disposition tend à conférer une compétence réglementaire au Roi, elle est superflue. En effet, le Roi ne doit pas préciser qu'Il pourra exercer un pouvoir réglementaire.

Si les auteurs du projet visent toutefois à exprimer que le Roi pourra régler des cas individuels, en ce sens qu'Il pourra décider d'influencer le résultat de la procédure d'évaluation concernée, il faut également supprimer cette disposition. En effet, elle est en contradiction dans ce cas avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et ne se concilie pas, en outre, avec la règle, déduite du principe de légalité, qui veut que l'autorité administrative ne peut s'écarter, par une décision individuelle, des règles générales qu'elle a elle-même édictées (règle que traduit l'adage "patere legem quam ipse fecisti").

Article 32

1. Le Conseil d'Etat s'autorise à signaler que l'effet rétroactif dont l'article 32 dote diverses dispositions du projet, n'est admissible que sous certaines conditions : lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet et que la rétroactivité porte sur une règle accordant des avantages ou dans la mesure où cette rétroactivité s'impose pour assurer

.../...

le bon fonctionnement des services, et que des situations acquises ne s'en trouvent pas affectées.

2. La manière dont l'entrée en vigueur des diverses dispositions du projet est réglée, c'est-à-dire quelquefois avec effet rétroactif et à des dates différentes, prête à confusion et nuit donc à la sécurité juridique.

Un exemple suffira au Conseil d'Etat pour illustrer cette observation. L'article 32, 1°, prévoit que l'article 11 du projet entre en vigueur le 1er janvier 1994. L'article 11 modifie l'article 22 de l'arrêté royal du 10 avril 1995, un article qui est entré en vigueur le 1er juillet 1995. Les paragraphes 1er et 2 en projet de l'article 22 précité rétroagissent donc jusqu'à une date plus ancienne que l'article original.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST