

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.745/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'État aux Entreprises publiques, adjoint à la Vice-Première Ministre et Ministre du Budget et de la Protection de la Consommation, le 24 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 juillet 2004 concernant les modalités de l'utilisation des membres du personnel de l'entreprise publique autonome Belgacom dans le cadre de la coordination de la délivrance des cartes d'identité électroniques, l'arrêté royal du 22 juillet 2004 concernant les modalités de l'utilisation des membres du personnel de l'entreprise publique autonome Belgacom dans les communes dans le cadre de la délivrance des cartes d'identité électroniques, l'arrêté royal du 13 septembre 2004 fixant le projet, le nombre de membres du personnel requis à utiliser et les modalités de l'utilisation de membres du personnel de Belgacom pour l'organisation et la mise en oeuvre de la prise en charge neutre des appels des centrales d'alarme 112, 101 et 100, et l'arrêté royal du 13 mai 2005 concernant les modalités de l'utilisation des membres du personnel de l'entreprise publique autonome Belgacom dans le cadre de la mise en oeuvre des révisions quinquennales portant sur le droit à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration", a donné le 20 décembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Observation générale

Les quatre arrêtés royaux que le projet vise à modifier ont pour fondement légal l'article 475 de la loi-programme du 22 décembre 2003, modifié par les lois du 9 juillet 2004, 27 décembre 2004 et 20 juillet 2006.

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que cette disposition légale est actuellement en cours d'abrogation (article 263 du projet de loi-programme (I) actuellement en discussion au Parlement) ⁽¹⁾.

La date d'entrée en vigueur de cette abrogation est prévue pour le 1^{er} janvier 2007. Après cette date, le projet examiné sera dépourvu de fondement légal et ne pourra, par conséquent, plus être adopté.

Observations particulières

Préambule

Les différents arrêtés modifiés par le projet doivent être visés au préambule, avec l'indication de la date des modifications encore en vigueur qui y ont été apportées.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 2773/002.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Comme le relève le Ministre de la Fonction publique dans sa lettre du 12 octobre 2006, il n'y a pas lieu d'apporter de modification au préambule de l'arrêté royal du 22 juillet 2004 concernant les modalités d'utilisation des membres du personnel de l'entreprise publique autonome Belgacom dans le cadre de la coordination de la délivrance des cartes d'identité électroniques, que le chapitre I^{er} du projet examiné vise à modifier.

Il doit, en outre, être relevé que les dispositions du chapitre II du Titre VI de la loi-programme du 11 juillet 2005 ne procurent pas de fondement légal aux dispositions en projet.

2. La même observation vaut pour les articles 9, 17 et 25 du projet.

Article 2

À l'article 2, 7°, en projet, de l'arrêté royal du 22 juillet 2004 précité, il convient d'ajouter, dans le texte français, les mots ", de l'arrêté royal" entre les mots "à l'article 2, 1^{er}" et "du 22 juillet 2004".

Article 5

Dans la phrase liminaire de l'article 5, 2°, du projet, il convient de préciser si la "mention" en projet constitue une phrase, un alinéa ou un paragraphe nouveau à insérer à la fin de l'article 6 de l'arrêté royal du 22 juillet 2004 précité.

La même observation vaut pour les articles 7, 2°, 11, 15, 2°, 21, 2°, 23, 2°, 28, 2°, et 30, 2°, du projet.

.../...

Article 12

L'article 12, 3°, du projet, vise à ajouter, à l'article 7 de l'arrêté royal du 22 juillet 2004 concernant les modalités de l'utilisation des membres du personnel de l'entreprise publique autonome Belgacom dans les communes dans le cadre de la délivrance des cartes d'identité électroniques, un point 7° rédigé comme suit :

"Par dérogation à l'article 3, § 2, du règlement des absences du personnel de Belgacom, le membre du personnel en activité de service qui réintègre Belgacom pendant ou à la fin du congé pour mission, conserve ses jours de congé de l'année précédente et de l'année en cours, dans la mesure où ceux-ci n'ont pas encore été pris. Le service d'encadrement P&O communique à Belgacom le solde de jours de congé des membres du personnel concernés à la fin de l'utilisation."

Cette disposition en projet n'a pas pour but d'ajouter à l'énumération existante, une nouvelle hypothèse dans laquelle "l'utilisation" du membre du personnel de Belgacom concerné prend fin, mais bien de régler, lors de la réintégration de cet agent, sa situation en matière de congés. Il n'y a dès lors pas lieu d'en faire un point 7°, ajouté à cette énumération. Il convient, au contraire, de l'intégrer dans l'article 7 de l'arrêté modifié en tant qu'alinéa distinct.

Article 23

L'article 23 envisage la modification de l'article 12 de l'arrêté royal du 13 septembre 2004 fixant le projet, le nombre de membres du personnel requis à utiliser et les modalités de l'utilisation de membres du personnel de Belgacom pour l'organisation et la mise en oeuvre de la prise en charge neutre des appels des centrales d'alarme 112, 101 et 100.

La version française de cette dernière disposition ne comprend pas, comme dans sa version néerlandaise, les mots "du membre du personnel" après "suivant la nomination".

Il y a donc lieu de rédiger la version française de l'article 23, 1°, du projet comme suit :

"les mots «du membre du personnel en activité de service» sont insérés entre les mots «la nomination» et «en tant qu'agent»".

La version néerlandaise précisera également que l'insertion est faite entre les mots «benoeming van het personeelslid» et «tot ambtenaar».

Article 32

1. L'article 32 du projet prévoit que ce dernier, à l'exception du chapitre III, entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Outre les problèmes que peut poser, pour les destinataires des normes en projet, une telle disposition dérogatoire aux règles communes d'entrée en vigueur des textes réglementaires, il convient de remarquer qu'elle ne se concilie pas avec le texte des articles 2, 10, 18 et 26 du projet. Ces derniers nécessitent en effet, pour être complétés, que l'auteur du projet fixe lui-même une date d'entrée en vigueur précise.

2. Concernant le chapitre III du projet, l'article 32 prévoit qu'il entre en vigueur le 1^{er} octobre 2006 et lui confère ainsi un effet rétroactif.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

La disposition à l'examen ne peut être admise que si les conditions rappelées ci-avant sont remplies. À défaut, l'article 32 sera revu.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.745/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 november 2006 door de Staatssecretaris voor Overheidsbedrijven, toegevoegd aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting en Consumentenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 juli 2004 betreffende modaliteiten van het inzetten van personeelsleden van het autonoom overheidsbedrijf Belgacom in het kader van coördinatie van de uitreiking van de elektronische identiteitskaart, het koninklijk besluit van 22 juli 2004 betreffende modaliteiten van het inzetten van personeelsleden van het autonoom overheidsbedrijf Belgacom in de gemeenten in het kader van de uitreiking van de elektronische identiteitskaart, het koninklijk besluit van 13 september 2004 betreffende de bepaling van het project, het vereist aantal in te zetten personeelsleden en de modaliteiten van het inzetten van personeelsleden van Belgacom voor de organisatie en invulling van de neutrale calltaking van de alarmcentrales 112, 101 en 100 en van het koninklijk besluit van 13 mei 2005 betreffende de modaliteiten voor het inzetten van personeelsleden van het autonoom overheidsbedrijf Belgacom in het kader van de uitvoering van de vijfjaarlijkse herzieningen inzake het recht op de inkomensvervangende tegemoetkoming en op de integratietegemoetkoming", heeft op 20 december 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

De vier koninklijke besluiten die het ontwerp beoogt te wijzigen hebben als rechtsgrond artikel 475 van de programmawet van 22 december 2003, gewijzigd bij de wetten van 9 juli 2004, 27 december 2004 en 20 juli 2006.

De steller van het ontwerp moet erop gewezen worden dat die wetsbepaling op het punt staat te worden opgeheven (artikel 263 van het ontwerp van programmawet (I), dat thans in het parlement wordt behandeld) ⁽¹⁾.

Als datum van inwerkingtreding van die opheffing is 1 januari 2007 voorgesteld. Na die datum zal het onderzochte ontwerp geen rechtsgrond meer hebben en kan het dus niet meer worden aangenomen.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In de aanhef moet worden verwezen naar de verschillende besluiten die bij het ontwerp worden gewijzigd, met vermelding van de datum van de nog van kracht zijnde wijzigingen die erin zijn aangebracht.

⁽¹⁾ Gedr. Stuk Kamer, 2006-2007, nr. 2773/002.

Dispositief

Artikel 1

1. Zoals de Minister van Ambtenarenzaken opmerkt in zijn brief van 12 oktober 2006, is er geen aanleiding tot wijziging van de aanhef van het koninklijk besluit van 22 juli 2004 betreffende de modaliteiten van het inzetten van personeelsleden van het autonoom overheidsbedrijf Belgacom in het kader van coördinatie van de uitreiking van de elektronische identiteitskaart, dat hoofdstuk I van het onderzochte ontwerp beoogt te wijzigen.

Voorts moet worden opgemerkt dat de bepalingen van titel VI, hoofdstuk II, van de programmawet van 11 juli 2005 geen rechtsgrond verlenen aan de ontworpen bepalingen.

2. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 9, 17 en 25 van het ontwerp.

Artikel 2

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 2, 7°, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 juli 2004 moeten tussen de woorden "à l'article 2, 1°" en "du 22 juillet 2004" de woorden "de l'arrêté royal" worden ingevoegd.

Artikel 5

In de inleidende zin van artikel 5, 2°, van het ontwerp moet worden gepreciseerd of de ontworpen "bepaling" een nieuwe zin is, een nieuw lid of een nieuwe paragraaf is, in te voegen aan het eind van artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 22 juli 2004.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 7, 2°, 11, 15, 2°, 21, 2°, 23, 2°, 28, 2°, en 30, 2°, van het ontwerp.

.../...

Artikel 12

Artikel 12, 3°, van het ontwerp beoogt in artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 juli 2004 betreffende de modaliteiten van het inzetten van personeelsleden van het autonome overheidsbedrijf Belgacom in de gemeenten in het kader van de uitreiking van de elektronische identiteitskaart een punt 7° toe te voegen, luidende :

"In afwijking van artikel 3, § 2, van het reglement van de afwezigheden van de personeelsleden van Belgacom, behoudt het personeelslid in dienstactiviteit en dat Belgacom herintegreert tijdens of bij het einde van het verlof wegens opdracht, zijn verlofdagen van het vorige en van het lopende jaar, voorzover deze nog niet werden opgenomen. De stafdienst P&O deelt aan Belgacom bij het einde van inzetting het resterend aantal verlofdagen van de betrokken personeelsleden mee."

Deze ontworpen bepaling beoogt niet aan de bestaande opsomming een nieuw geval toe te voegen waarin "het inzetten" van het betrokken personeelslid van Belgacom eindigt, maar wel de vakantieregeling te regelen van dat personeelslid wanneer het naar Belgacom terugkeert. Er bestaat derhalve geen grond om die bepaling op te nemen in een punt 7°, dat aan die opsomming wordt toegevoegd. Ze dient veeleer in de vorm van een onderscheiden lid te worden opgenomen in artikel 7 van het gewijzigde besluit.

Artikel 23

Artikel 23 beoogt de wijziging van artikel 12 van het koninklijk besluit van 13 september 2004 betreffende de bepaling van het project, het vereist aantal in te zetten personeelsleden en de modaliteiten van het inzetten van personeelsleden van Belgacom voor de organisatie en invulling van de neutrale calltaking van de alarmcentrales 112, 101 en 100.

In tegenstelling tot de Nederlandse versie bevat de Franse lezing van deze laatste bepaling niet de woorden "du membre du personnel" na de woorden "suivant la nomination".

De Franse versie van artikel 23, 1°, van het ontwerp moet bijgevolg aldus worden geredigeerd :

"les mots «du membre du personnel en activité de service» sont insérés entre les mots «la nomination» et «en tant qu'agent»".

Tevens moet in de Nederlandse lezing worden gepreciseerd dat de woorden "in dienstactiviteit" worden ingevoegd tussen de woorden "benoeming van het personeelslid" en "tot ambtenaar".

Artikel 32

1. Artikel 32 van het ontwerp bepaalt dat het ontwerp in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van hoofdstuk III.

Benevens de problemen die een zodanige bepaling, die afwijkt van de gebruikelijke regels van inwerkingtreding van reglementaire besluiten, kan doen rijzen voor de adressaten van de ontworpen rechtsregels, valt op te merken dat ze niet verenigbaar is met de tekst van de artikelen 2, 10, 18 en 26 van het ontwerp. Deze artikelen vereisen, met het oog op het aanvullen ervan, dat de steller van het ontwerp zelf een precieze datum van inwerkingtreding vaststelt.

2. Artikel 32 bepaalt dat hoofdstuk III van het ontwerp in werking treedt op 1 oktober 2006, waardoor het terugwerking eraan verleent.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State meermaals heeft gesteld, is de niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen gebruikelijk, krachtens een algemeen rechtsbeginsel. Retroactiviteit kan evenwel worden gerechtvaardigd als daarvoor bij wet machtiging wordt gegeven. Bij ontstentenis van enige wettelijke machtiging kan retroactiviteit enkel uitzonderlijk worden toegestaan, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

De onderzochte bepaling is alleen aanvaardbaar indien aan de voornoemde vereisten is voldaan. Indien zulks niet het geval is, moet artikel 32 worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY