

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.418/2
DU 26 MARS 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 2 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant modification de l'arrêté ministériel du 12 décembre 1978 accordant une allocation à certains agents du Ministère des Finances, lauréats d'un concours d'accession au niveau supérieur", a donné 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.

Compte tenu du délai imparti et de la complexité de la matière, il n'a pas été possible de vérifier si toutes les dispositions du projet sont conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination. Il n'a pas pu être vérifié non plus si le projet assure la nécessaire cohérence avec les autres réglementations relatives au statut des agents. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier soigneusement si ces principes et exigences sont respectés par le projet.

Sous cette réserve, l'arrêté ministériel en projet appelle les observations suivantes.

La portée du projet

La carrière des agents de l'État fédéral fait l'objet d'une réforme en profondeur depuis plusieurs années. Une série d'arrêtés royaux ont été adoptés afin de régler la situation des agents titulaires de grades communs aux différentes administrations de l'État ¹.

Des règles particulières sont par ailleurs adoptées pour tenir compte des spécificités de certaines administrations, dont notamment le Service public fédéral (S.P.F.) Finances. La réforme des carrières du niveau A du S.P.F. Finances a fait l'objet de négociations au sein du Comité de secteur II qui se sont clôturées par un protocole du 27 juillet 2005 ².

(1) Voir notamment l'arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'État, l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État, l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la carrière du niveau D des agents de l'État et portant diverses dispositions en matière de mesures de compétences et de formations certifiées et l'arrêté royal du 22 novembre 2006 portant diverses mesures en matière de carrière des agents de l'État des niveaux A, B, C et D.

(2) Celui-ci est mentionné dans le protocole de négociation syndicale du 6 février 2007 joint à la demande d'avis. Voir aussi la lettre du Ministre de la Fonction publique à la Ministre du Budget du 30 juin 2006, également jointe à la demande d'avis.

Le texte en projet, qui vise à modifier l'arrêté ministériel du 12 décembre 1978 accordant une allocation à certains agents du ministère des Finances, lauréats d'un concours d'accession au niveau supérieur, participe de la mise en oeuvre de ce protocole³. Il a essentiellement pour objet d'adapter l'arrêté ministériel du 12 décembre 1978, précité, aux réformes instaurées par l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'État.

Il vise aussi à prendre en considération la création du Service des pensions du Secteur public. Celui-ci est un organisme d'intérêt public créé par la loi du 12 janvier 2006 portant création du "Service des Pensions du Secteur public", qui est chargé, depuis le 1^{er} janvier 2006, des missions précédemment confiées à l'Administration des pensions du ministère des Finances.

Observations particulières

Salutation

En ce qui concerne les ministres à mentionner en tant qu'auteurs du projet ("salutation"), il est renvoyé à l'observation relative aux signataires du projet.

Préambule

Alinéa 1^{er}

L'intitulé de l'arrêté royal du 26 mars 1965, cité dans l'alinéa 1^{er} du préambule, a été modifié par l'article 14 de l'arrêté royal du 22 novembre 2006 portant diverses mesures en matière de carrière des agents de l'État des niveaux A, B, C et D. Cet arrêté doit être cité comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités, allocations et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux, ...".

⁽³⁾ Voir en ce sens la lettre du Ministre de la Fonction publique du 30 juin 2006, mentionnée à la note de bas de page précédente.

Par ailleurs, l'article 18 de l'arrêté royal du 22 novembre 2006, précité, a modifié l'article 7 de l'arrêté royal du 26 mars 1965, précité. La suite de l'alinéa 1^{er} du préambule devra donc être rédigée comme suit : "notamment l'article 7, modifié par les arrêtés royaux des 5 septembre 2002 et 22 novembre 2006".

Le délégué du ministre a marqué son accord sur ces deux points.

Alinéa 2

1. Il n'y a pas lieu de mentionner dans le préambule des dispositions particulières de l'arrêté ministériel du 12 décembre 1978, précité, même si elles sont modifiées par le projet. Pareille méthode n'est en effet pas de mise pour un arrêté modificatif : cette mention ne répond à aucune nécessité, et, en outre, l'objectif d'information n'est pas rencontré lorsque, comme il advient souvent et comme tel est le cas en l'espèce, la modification résulte aussi de l'insertion d'articles bis, ter, etc.

Les mots "notamment l'article 1^{er}, modifié par l'arrêté ministériel du 15 juillet 2002, l'article 3 et l'article 4", figurant à la fin de l'alinéa 2, doivent, dès lors, être omis.

2. Dans le préambule, la référence à l'ensemble d'un texte se fait toujours en mentionnant toutes les modifications expresses et encore en vigueur que ce texte a subies, et cela uniquement par indication de la nature et de la date des textes modificatifs.

L'alinéa 2 devra dès lors être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté ministériel du 12 décembre 1978 accordant une allocation à certains agents du ministère des Finances, lauréats d'un concours d'accès au niveau supérieur, modifié par l'arrêté ministériel du 15 juillet 2002."

Dispositif

Article 1^{er}

Ainsi qu'en a convenu le délégué du ministre, il y a lieu de remplacer, dans la version française de l'article 1^{er} in fine, les mots "sélection d'accession au niveau supérieur" par les mots "sélection comparative d'accession au niveau supérieur".

Article 5

En ce qui concerne la rétroactivité que l'article 5 envisage de donner à différentes dispositions du projet, il y a lieu de rappeler que 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.

Il ressort des explications fournies par le délégué du ministre que les dates des 1^{er} décembre 2004 et 1^{er} janvier 2006, mentionnées à l'article 5 du projet, visent à harmoniser l'entrée en vigueur du projet avec les dates d'entrée en vigueur, respectivement, de l'arrêté royal du 4 août 2004, précité ⁴, et de la loi du 12 janvier 2006, précitée ⁵.

(4) L'arrêté royal du 4 août 2004, précité, est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004 en vertu de son article 242.

(5) La loi du 12 janvier 2006, précitée, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 en vertu de son article 69.

La rétroactivité prévue par l'article 5 du projet répond donc à un souci de cohérence dans l'application de la réforme des carrières des agents du S.P.F. Finances et du Service des Pensions du Secteur public. Il appartient toutefois aux auteurs du projet de vérifier que celui-ci ne comporte aucun effet rétroactif qui pourrait influencer de manière défavorable la situation pécuniaire des agents concernés ⁶.

Signataires

En vertu de l'article 47 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, tout acte administratif portant révision des dispositions organiques relatives aux traitements ou allocations du personnel, doit être contresigné par le Ministre qui a le Budget dans ses attributions. La Ministre du Budget doit, dès lors également, être cité parmi les auteurs du projet ("salutation" précédant le préambule).

⁽⁶⁾ Voir l'avis 37.964/2, donné le 13 janvier 2005, sur le projet devenu l'arrêté royal du 3 mars 2005 portant dispositions particulières concernant le statut pécuniaire du personnel du Service public fédéral Finances et du ministère des Finances.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.418/2
VAN 26 MAART 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 maart 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 december 1978 tot instelling van een toelage voor sommige ambtenaren van het Ministerie van Financiën die geslaagd zijn voor een vergelijkend examen voor overgang naar het hogere niveau", heeft 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.

Gelet op de toegemeten termijn en de complexiteit van de aangelegenheid, was het niet mogelijk na te gaan of alle bepalingen van het ontwerp in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. Er kon evenmin worden onderzocht of het ontwerp zorgt voor de noodzakelijke samenhang met de andere regelgevingen betreffende de rechtspositie van ambtenaren. De stellers van het ontwerp behoren zorgvuldig na te gaan of met het ontwerp deze beginselen en vereisten in acht worden genomen.

Onder dit voorbehoud geeft het ontworpen ministerieel besluit aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De strekking van het ontwerp

De loopbaan van het personeel van de federale Staat wordt sinds verschillende jaren grondig hervormd. Een reeks koninklijke besluiten is uitgevaardigd om de rechtspositie te regelen van ambtenaren bekleed met graden die de verschillende rijksbesturen gemeenschappelijk hebben ¹.

⁽¹⁾ Zie inzonderheid het koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen, het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel, het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de loopbaan van niveau D van het Rijkspersoneel en houdende diverse bepalingen betreffende de competentiemetingen en de gecertificeerde opleidingen en het koninklijk besluit van 22 november 2006 houdende diverse maatregelen inzake de loopbaan van het rijkspersoneel van de niveaus A, B, C en D.

Bovendien zijn bijzondere regels uitgevaardigd om rekening te houden met de eigenheden van sommige besturen, waaronder die van de Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën. Over de hervorming van de loopbanen van niveau A van de FOD Financiën zijn in sectorcomité II onderhandelingen gevoerd die afgesloten zijn met een protocol van 27 juli 2005 ².

De voorliggende tekst, die strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 december 1978 tot instelling van een toelage voor sommige ambtenaren van het Ministerie van Financiën die geslaagd zijn voor een vergelijkend examen voor overgang naar het hogere niveau, draagt bij tot de uitvoering van dat protocol ³. De tekst strekt er vooral toe het voormelde ministerieel besluit van 12 december 1978 aan te passen aan de hervormingen die ingevoerd zijn bij het koninklijk besluit van 4 augustus 2004 betreffende de loopbaan van niveau A van het Rijkspersoneel.

De tekst strekt er eveneens toe rekening te houden met de oprichting van de Pensioendienst voor de Overheidssector. Deze dienst is een instelling van openbaar nut die is opgericht bij de wet van 12 januari 2006 tot oprichting van de "Pensioendienst voor de overheidssector", die sedert 1 januari 2006 belast is met de taken waarmee de Administratie der pensioenen van het Ministerie van Financiën voorheen was belast.

(2) Dit protocol wordt vermeld in het protocol betreffende de onderhandelingen met de vakbonden van 6 februari 2007, dat bij de adviesaanvraag is gevoegd. Zie ook de brief van de Minister van Ambtenarenzaken aan de Minister van Begroting van 30 juni 2006, die eveneens bij de adviesaanvraag is gevoegd.

(3) Zie in die zin de brief van de Minister van Ambtenarenzaken d.d. 30 juni 2006, vermeld in de vorige voetnoot.

Bijzondere opmerkingen

Begroeting

In verband met de Ministers die als stellers van het ontwerp moeten worden vermeld ("begroeting"), wordt verwezen naar de opmerking over de ondertekenaars van het ontwerp.

Aanhef

Eerste lid

Het opschrift van het koninklijk besluit van 26 maart 1965, waarnaar in het eerste lid van de aanhef wordt verwezen, is gewijzigd bij artikel 14 van het koninklijk besluit van 22 november 2006 houdende diverse maatregelen inzake de loopbaan van het Rijkspersoneel van de niveaus A, B, C en D. Naar dat besluit dient als volgt te worden verwezen :

"Gelet op het koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen, toelagen en premies van alle aard toegekend aan het personeel van de federale overheidsdiensten, ...".

Voorts is bij artikel 18 van het voornoemde koninklijk besluit van 22 november 2006 een wijziging aangebracht in artikel 7 van het voormelde koninklijk besluit van 26 maart 1965. Het vervolg van het eerste lid van de aanhef dient dan ook als volgt te worden gesteld : "inzonderheid op artikel 7, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 5 september 2002 en 22 november 2006".

De gemachtigde ambtenaar heeft zich met deze beide punten akkoord verklaard.

.../...

Tweede lid

1. Er is geen aanleiding om in de aanhef melding te maken van specifieke bepalingen van het voornoemde ministerieel besluit van 12 december 1978, ook al worden ze bij het ontwerp gewijzigd. Zulk een methode is immers niet toelaatbaar voor een wijzigingsbesluit: die vermelding beantwoordt aan geen enkele noodzaak, en bovendien wordt de informatiedoelstelling niet gehaald wanneer, zoals vaak geschiedt en in casu het geval is, de wijziging ook het gevolg is van de invoeging van artikelen *bis*, *ter*, enz.

De woorden "inzonderheid op artikel 1, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 15 juli 2002, op artikel 3 en op artikel 4", die in het tweede lid, in fine, voorkomen, dienen bijgevolg te vervallen.

2. Bij de verwijzing naar een regeling in de aanhef worden steeds alle uitdrukkelijke wijzigingen vermeld die deze regeling heeft ondergaan en die nog van kracht zijn, maar alleen onder opgave van aard en datum van de wijzigingsteksten.

Het tweede lid zou dan ook als volgt moeten worden gesteld :

"Gelet op het ministerieel besluit van 12 december 1978 tot instelling van een toelage voor sommige ambtenaren van het Ministerie van Financiën die geslaagd zijn voor een vergelijkend examen voor overgang naar het hogere niveau, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 15 juli 2002."

DispositiefArtikel 1

Zoals de gemachtigde van de Minister heeft toegegeven, dienen in de Franse tekst van artikel 1, in fine, de woorden "sélection d'accension au niveau supérieur" te worden vervangen door de woorden "sélection comparative d'accension au niveau supérieur".

.../...

Artikel 5

Wat betreft de terugwerking die artikel 5 aan verschillende bepalingen van het ontwerp beoogt te verlenen, moet er weer op worden gewezen dat als algemeen rechtsbeginsel geldt dat administratieve handelingen geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien er geen wet is die terugwerkende kracht toestaat, kan terugwerking alleen uitzonderlijk worden aanvaard wanneer ze meer bepaald noodzakelijk is voor de continuïteit van de overheidsdienst of om een feitelijke of rechtelijke situatie te regulariseren en voor zover hierbij de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten in acht worden genomen.

Uit de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de Minister blijkt dat de datums van 1 december 2004 en 1 januari 2006, die in artikel 5 van het ontwerp worden vermeld, tot doel hebben de inwerkingtreding van het ontwerp af te stemmen op de datum van de inwerkingtreding van respectievelijk het voormelde koninklijk besluit van 4 augustus 2004 ⁴ en van de voornoemde wet van 12 januari 2006 ⁵.

De terugwerking waarin artikel 5 van het ontwerp voorziet, is dus gericht op samenhang bij de toepassing van de hervorming van de loopbanen van de ambtenaren van de FOD Financiën en van de Pensioendienst voor de Overheidssector. De stellers van het ontwerp dienen echter na te gaan of het geen terugwerkende kracht verleent die de geldelijke situatie van de betrokken ambtenaren ongunstig kan beïnvloeden ⁶.

(4) Het voormelde koninklijk besluit van 4 augustus 2004 is krachtens artikel 242 ervan op 1 december 2004 in werking getreden.

(5) De voornoemde wet van 12 januari 2006 is krachtens artikel 69 ervan op 1 januari 2006 in werking getreden.

(6) Zie advies 37.964/2, gegeven op 13 januari 2005, over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 maart 2005 houdende de bijzondere bepalingen met betrekking tot de bezoldigingsregeling van het personeel van de Federale Overheidsdienst Financiën en het Ministerie van Financiën.

Ondertekenaars

Krachtens artikel 47 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, wordt elke bestuurshandeling tot herziening van de reglementsbepalingen betreffende de jaarwedden of uitkeringen voor het personeel, medeondertekend door de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort. De Minister van Begroting moet dan ook eveneens worden vermeld bij de stellers van het ontwerp ("begroeting", vóór de aanhef).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS