KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.726/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 april 2007 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de loopbaan", heeft op 24 april 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Gelet op het bijzonder hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/ en 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling wetgeving zich bovendien, zelfs met betrekking tot die punten, noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt. Zo is het de afdeling wetgeving bijvoorbeeld in de gegeven omstandigheden niet mogelijk geweest binnen de termijn die haar is gegeven voor het uitbrengen van dit advies om de talrijke nieuwe verschillen in behandeling te toetsen aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie [(1)].

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen van uiteenlopende aard aan te brengen in de regelgeving betreffende de loopbaan van de personeelsleden bij het federaal openbaar ambt.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden, wat de centrale rijksbesturen betreft, door de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet en, wat de openbare instellingen betreft, door artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en door

(1) Het verdient daarom aanbeveling om zo veel mogelijk de verantwoording van die verschillen in een verslag aan de Koning weer te geven.

artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997. Die bepalingen verlenen de Koning de bevoegdheid om het statuut van de betrokken personeelsleden te bepalen.

De aanhef van het ontworpen besluit dient hiermee in overeenstemming te worden aangepast.

VORMVEREISTEN

4. Op grond van artikel 21, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van 3 april 1997 dient het ontwerp van statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsmede elke wijziging hiervan, door de toezichthoudende minister om voorafgaand advies te worden voorgelegd aan het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid.

Aangezien het ontworpen besluit van toepassing is op de openbare instellingen van sociale zekerheid, diende dit vormvereiste te worden vervuld, wat evenwel niet is gebeurd. Dit vormvereiste dient alsnog te worden vervuld. Mocht het ontworpen besluit ten gevolge daarvan nog wijzigingen ondergaan, dan moeten de gewijzigde bepalingen om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving [(2)].

---

(2) Bij de afdeling wetgeving is weliswaar een initiatief bekend waarbij in de opheffing van dit vormvereiste wordt voorzien, namelijk artikel 5 van het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake ambtenarenzaken, waarover de afdeling wetgeving op 19 maart 2007 advies 42.456/3 heeft gegeven. Op dit ogenblik is dat initiatief nog niet als ontwerp bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 19

5. Met artikel 19 van het ontwerp wordt de wijziging beoogd van de temporele werking van inmiddels uitgewerkte wijzigingsbepalingen, welke uit het geldende recht zijn verdwenen [(3)].

Artikel 19 van het ontwerp is dan ook juridisch betekenisloos.

Artikel 26

6. Bij artikel 26 van het ontwerp wordt aan de meeste bepalingen van het ontwerp terugwerkende kracht verleend.

In dat verband dient erop te worden gewezen dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar kan worden geacht indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in één van de voornoemde gevallen kan worden ingepast, kan deze worden gebillijkt.

---

(3) De in artikel 19 vermelde artikelen 9, 12 en 13 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, gelezen in samenhang met artikel 69 van hetzelfde koninklijk besluit, hebben, met ingang van 1 januari 2007, respectievelijk de opgeheven artikelen 40, 46 en 47 hersteld in het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het Rijkspersoneel. Bijgevolg zijn de artikelen 9, 12 en 13 van het koninklijk besluit van 22 november 2006 uit het geldende recht verdwenen en is het niet langer mogelijk om op te treden inzake hun temporele werking.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.726/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 2 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de diverses dispositions réglementaires relatives à la carrière", a donné le 24 avril 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, eu égard au nombre particulièrement élevé de demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/ et 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est vue contrainte, même en ce qui concerne ces points, de se limiter à un examen sommaire du projet. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive. Ainsi, par exemple, dans ces circonstances, la section de législation n'a pas pu, dans le délai qui lui est imparti pour donner le présent avis, confronter les nombreuses nouvelles différences de traitement au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination (4).

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications de nature diverse à la réglementation concernant la carrière des agents de la fonction publique fédérale.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré, pour les administrations centrales de l'État, par les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution et, pour les organismes publics, par l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et par l'article 21, § 1er, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des

(4) Dès lors, il est recommandé de justifier ces différences le plus complètement possible dans un rapport au Roi.

régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997. Ces dispositions habilitent le Roi à déterminer le statut des membres du personnel concernés.

Le préambule de l'arrêté en projet sera adapté en conséquence.

FORMALITÉS

4. En vertu de l'article 21, § 3, de l'arrêté royal précité du 3 avril 1997, le projet de statut des membres du personnel occupés par les institutions publiques de sécurité sociale ainsi que toute modification à celui-ci doivent être soumis par le ministre de tutelle à l'avis préalable du Collège des Institutions Publiques de Sécurité Sociale.

Dès lors que l'arrêté en projet s'applique aux institutions publiques de sécurité sociale, il y avait lieu d'accomplir cette formalité, ce qui n'a toutefois pas été le cas. Cette formalité doit encore être accomplie. Si, par suite de son accomplissement, des modifications devaient encore être apportées à l'arrêté en projet, il faudrait soumettre les dispositions modifiées à l'avis du Conseil d'État, section de législation [(5)].

(5) La section de législation a certes connaissance d'une initiative prévoyant l'abrogation de cette formalité, à savoir l'article 5 de l'avant-projet de loi portant diverses mesures en matière de fonction publique, sur lequel la section de législation a donné, le 19 mars 2007, l'avis 42.456/3. Pour l'heure, cette initiative n'a pas encore été soumise à la Chambre des représentants sous forme de projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 19

5. L'article 19 du projet entend modifier l'effet temporel de dispositions modificatives qui ont épuisé leurs effets entre-temps, lesquelles ont disparu du droit positif [(6)].

Dès lors, l'article 19 du projet est sans utilité du point de vue juridique.

Article 26

6. L'article 26 du projet confère un effet rétroactif à la plupart des dispositions du projet.

À cet égard il convient de rappeler que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés ne peut être réputée admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

L'effet rétroactif des dispositions en projet ne peut se justifier que s'il peut s'inscrire dans l'une des hypothèses précitées.

---

(6) Les articles 9, 12 et 13 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, que mentionne l'article 19, combinés avec l'article 69 du même arrêté royal, ont rétabli respectivement les articles 40, 46 et 47 abrogés, avec effet au 1er janvier 2007, dans l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État. Dès lors, les articles 9, 12 et 13 de l'arrêté royal du 22 novembre 2006 ont disparu du droit positif et il n'est plus possible de régler leur effet temporel.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS