KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.927/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 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 "betreffende de vakrichtingen van niveau A van de Rijksambtenaren", heeft op 8 mei 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet het negende lid van de aanhef worden weggelaten en herschrijve men het zevende lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op advies 42.927/3 van de Raad van State, gegeven op 8 mei 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 2

4.1. Luidens artikel 2 heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 december 2004. Daaruit volgt dat vanaf 1 december 2004, en dus met terugwerkende kracht, de bevordering van ambtenaren van de Rijksbesturen in niveau A kunnen worden toegekend zonder dat er een afsluiting mag bestaan tussen de vakrichtingen.

Alzo wordt beoogd in te gaan tegen de rechtspraak van de Raad van State, waarin wordt geoordeeld dat "het feit dat een vakrichting wordt toegewezen aan het rijkspersoneel van niveau A, tot gevolg heeft dat er geen rivaliteit meer mogelijk is tussen ambtenaren die tot verschillende vakrichtingen behoren" (1).

4.2. Zoals het Arbitragehof er reeds meerdere malen op heeft gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden (2).

Dezelfde beginselen zijn van toepassing wanneer de Koning een eigen bevoegdheid uitoefent die Hem bij de Grondwet wordt verleend.

---

(1) Zie de overwegingen in het achtste lid van de aanhef van het ontworpen besluit.

(2) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 25/2005, 2 februari 2005, B.8.2 tot B.8.4.

4.3. Het is de Raad van State niet bekend of er thans nog procedures hangende zijn waarbij als middel zou zijn aangevoerd, de schending van het huidige artikel 28 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel, doordat bevorderingen in niveau A zouden zijn toegekend met miskenning van de afsluiting tussen de vakrichtingen.

In dat geval zou het verlenen van terugwerkende kracht aan het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wanneer de Raad zich inmiddels nog niet zou hebben uitgesproken over beroepen in het raam waarvan het genoemde middel is aangevoerd, tot gevolg hebben dat wordt ingegrepen in een geding dat bij de Raad aanhangig is. De terugwerkende kracht zou in die omstandigheden enkel door uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden verantwoord. In de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, wordt echter niet op het bestaan van dergelijke omstandigheden gewezen.

4.4. Bij gebreke van een inzicht in alle relevante feitelijke gegevens dienaangaande, moet de Raad van State zich ertoe beperken op dit punt een voorbehoud te maken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.927/3

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 25 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux filières de métiers du niveau A des agents de l'Etat", a donné le 8 mai 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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Dès lors que l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, on omettra le neuvième alinéa du préambule et on réécrira le septième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'avis 42.927/3 du Conseil d'État, donné le 8 mai 2007, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;".

Article 2

4.1. Selon l'article 2, l'arrêté dont le projet est à l'examen produit ses effets le 1er décembre 2004. Il en résulte que la promotion des agents de l'État dans le niveau A peut être accordée à partir du 1er décembre 2004, et donc avec effet rétroactif, sans qu'une barrière puisse exister entre les filières de métiers.

Ainsi, le projet entend aller à l'encontre de la jurisprudence du Conseil d'État dans la mesure où il considère que "le fait d'attribuer une filière de métiers aux agents de l'État du Niveau A a pour conséquence que plus aucune compétition n'est possible entre agents relevant de filières de métiers différentes" (1).

4.2. Comme la Cour d'arbitrage l'a déjà observé à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Toujours selon la Cour d'arbitrage, la rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous (2).

Les mêmes principes valent lorsque le Roi exerce un pouvoir propre qui Lui est conféré par la Constitution.

---

(1) Voir les considérations énoncées au huitième alinéa du préambule de l'arrêté en projet.

(2) Voir notamment Cour d'arbitrage, n/ 25/2005, 2 février 2005, B.8.2 à B.8.4.

4.3. Le Conseil d'État ignore s'il y a encore actuellement des procédures pendantes dans lesquelles un moyen est tiré de la violation de l'actuel article 28 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État, en ce que les promotions dans le niveau A seraient accordées en méconnaissance de la barrière entre les filières de métiers.

Dans ce cas, dans l'hypothèse où le Conseil d'État n'aurait pas encore statué entre-temps sur des recours invoquant le moyen précité, l'attribution d'un effet rétroactif à l'arrêté dont le projet est à l'examen emporterait une immixtion dans une procédure pendante devant le Conseil. Dans ces conditions, la rétroactivité ne pourrait être justifiée que par des circonstances exceptionnelles. Or, il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que de telles circonstances existent.

4.4. Faute de pouvoir cerner tous les éléments de fait pertinents en la matière, le Conseil d'État doit se limiter à émettre une réserve sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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,

M. VERSCHRAEGHEN D. ALBRECHT