

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.269/2
DU 16 MAI 2012

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 Affaires étrangères, le 20 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant approbation de l'assimilation relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État », 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^o, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', qu'en principe tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

Il y aura lieu également de compléter le préambule du projet par un alinéa faisant état de son accomplissement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

2. L'arrêté royal du 13 octobre 2006, 'fixant les règles et la procédure d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux', mentionné à l'alinéa 2, n'est ni modifié ni abrogé par le projet d'arrêté examiné. En revanche, il fait partie du cadre juridique dans lequel le projet s'inscrit. En conséquence, il est conseillé d'en faire la mention dans le préambule en l'introduisant par le mot « Considérant »¹.

La même observation vaut pour l'alinéa 3.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

3. L'alinéa 7 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 51.269/2 du Conseil d'État, donné le 16 mai 2012, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

4.1. L'annexe A à l'arrêté royal du 27 janvier 2008 'portant approbation de différents règlements et assimilation relatifs à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations publiques fédérales', dispose :

« 1. Le présent règlement s'applique au personnel des administrations publiques fédérales, et il pourra s'appliquer, après assimilation, au personnel des administrations des Communautés et des Régions.

Il pourra s'appliquer également, après assimilation, au personnel des autres administrations publiques et des organismes d'intérêt public, pour autant que, dans ces administrations et organismes, les grades soient classés dans les 13 rangs prévus par la hiérarchie prévue par le tableau d'octroi ».

Les agents des services extérieurs de la sûreté de l'État, encore qu'ils sont soumis à l'arrêté royal du 13 décembre 2006 'portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État' et non à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', n'en restent pas moins des agents d'une administration publique fédérale. Conformément au point 1 de l'annexe précitée à l'arrêté royal du 27 janvier 2008, cet arrêté leur est déjà applicable.

4.2. Interrogée sur ce point, la déléguée du ministre a répondu :

« L'échelle des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État n'est pas totalement identique à celle des fonctionnaires fédéraux.

Il s'agit ici d'un travail d'assimilation, et non pas de nouveau règlement, qui nous semblait nécessaire afin d'établir les ponts entre ces deux échelles. Certains points (comme le point 17) sont spécifiques aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État.

Dans une logique de clarté et de facilité pour ceux qui devront utiliser régulièrement cette réglementation, nous préférons reprendre le texte en entier avec tableau annexe, plutôt que de noter uniquement ce qui le distingue du règlement de base ».

² *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

4.3. Plutôt que de procéder à une « assimilation », il y a lieu de déroger à l'arrêté royal du 27 janvier 2008 précité, en vue de tenir compte des échelles spécifiques des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État.

5. À titre subsidiaire, le Conseil d'État observe que le principe de l'assimilation implique que les points 2 à 18 du règlement 'relatif à l'attribution de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux fonctionnaires et agents des administrations fédérales', approuvé par l'arrêté royal du 27 janvier 2008, seront applicables aux agents visés par l'article 2 du projet examiné.

Il n'y a donc pas lieu de reproduire ces articles ni, *a fortiori*, de les modifier comme le font les points 13 et 16, b) du projet d'annexe. Tout au plus l'annexe pourrait-elle préciser des éléments nécessaires à une bonne compréhension de l'assimilation, comme le fait le point 17 en ce qui concerne les sanctions disciplinaires. La précision donnée au point 16, a), du projet d'annexe peut également être admise. Ces précisions doivent alors figurer sous le « tableau d'octroi ».

Pour le surplus, conformément à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 octobre 2006 'fixant les règles et la procédure d'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux', il est donc suffisant, comme le fait l'annexe en projet, de prévoir un « tableau d'octroi » mentionnant les assimilations de grades et les périodes d'octroi des distinctions honorifiques dans les différents Ordres nationaux ³.

Article 2

6. Il résulte de l'article 2 que l'arrêté en projet rétroagira au 13 décembre 2006.

³ Voir, dans le même sens, les avis 48.434/4 donné le 14 juillet 2010 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation de l'assimilation relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux au personnel administratif du Conseil d'État', 48.435/4 donné le 14 juillet 2010 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation de l'assimilation relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux agents de niveau A, aux membres du personnel administratif des greffes et des secrétariats de parquets des cours et tribunaux', 48.436/4 donné le 14 juillet 2010 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation des assimilations relatives à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel et aux titulaires de mandats du cadre supérieur et moyen des services de l'Autorité flamande', 48.731/4 donné le 13 octobre 2010 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation de l'assimilation relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel de l'Agence pour le commerce extérieur', 48.741/4 donné le 13 octobre 2010 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation du règlement relatif à l'octroi de distinctions honorifiques dans les ordres nationaux aux médiateurs fédéraux et de l'assimilation relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les ordres nationaux aux membres du personnel du médiateur fédéral', et 49.745/4 donné le 21 juin 2011 sur un projet d'arrêté royal 'portant approbation du règlement relatif à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres des organes de l'Autorité des Services et Marchés financiers et de l'assimilation relative à l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux aux membres du personnel de l'Autorité des Services et Marchés financiers'.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions concernées ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées.

Ceci étant, la date du 13 décembre 2006 correspond à celle de la promulgation de l'arrêté royal 'portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État'.

Or, l'article 278 de cet arrêté prévoit ce qui suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 31 décembre 2006, à l'exception :

1° des articles 80 à 83, 85 à 87 et 90 à 97 qui entrent en vigueur le 31 mars 2007 ;

2° des articles 62, 145 à 173 qui entrent en vigueur le 1er janvier 2009 ;

3° des articles 227 à 230, 235, 236 et 239 qui produisent leurs effets au 1er janvier 2005 ;

4° des articles 231 à 233 qui entrent en vigueur le premier jour du onzième mois qui suit la date de publication du présent arrêté ».

Interrogée sur ce point la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« En ce qui concerne l'entrée en vigueur, il conviendrait effectivement de tenir compte des dates d'entrée en vigueur du statut et notamment de la date d'entrée en vigueur la plus tardive, à savoir le 1/01/2009 ».

Même si l'article 2 rencontre les conditions générales d'admissibilité de la rétroactivité d'actes administratifs, rappelées ci-avant, il devra être adapté en conséquence et mentionner, au plus tôt, la date du 1^{er} janvier 2009.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
Mesdames	P. VANDERNOOT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
Monsieur	A. WEYEMBERGH, Y. DE CORDT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.269/2
VAN 16 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 20 april 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot goedkeuring van de gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de ambtenaren van de Buitendiensten van de Veiligheid van de Staat”, 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.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.

Er moet worden op toegezien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

Tevens moet de aanhef van het besluit worden aangevuld met een lid waarin wordt gesteld dat aan dit vormvereiste is voldaan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

2. Het in het tweede lid vermelde koninklijk besluit van 13 oktober 2006 ‘tot vaststelling van de regels en de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden’ wordt niet gewijzigd of opgeheven bij het voorliggende ontwerpbesluit. Het maakt wel deel uit van het juridische kader van het ontwerp. Bijgevolg wordt aangeraden het besluit te vermelden in de aanhef, voorafgegaan door het woord “Overwegende”.¹

Dezelfde opmerking geldt voor het derde lid.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 40.

3. Het zevende lid moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op advies 51.269/2 van de Raad van State, gegeven op 16 mei 2012, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”².

DISPOSITIEF

Artikel 1

4.1. Bijlage A bij het koninklijk besluit van 27 januari 2008 ‘tot goedkeuring van verscheidene reglementen en gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de federale openbare besturen’ bepaalt het volgende:

“1. Het onderhavig reglement is van toepassing op het personeel van de federale openbare besturen en zal, na gelijkstelling, kunnen toegepast worden op het personeel van de Diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen.

Het zal eveneens, na gelijkstelling, kunnen toegepast worden op het personeel van de andere openbare besturen en de instellingen van openbaar nut voor zover de graden in die besturen en instellingen ondergebracht zijn in de 13 rangen die voorzien zijn in de toekenningstabel”.

Ofschoon op de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’ van toepassing is, en niet het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’, maken ze niettemin deel uit van het personeel van een federaal openbaar bestuur. Overeenkomstig punt 1 van de voornoemde bijlage bij het koninklijk besluit van 27 januari 2008 is dit besluit derhalve reeds op hen van toepassing.

4.2. Daarentrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’échelle des agents des services extérieurs de la Sûreté de l’État n’est pas totalement identique à celle des fonctionnaires fédéraux.

² *Ibid.*, aanbeveling 36.1 en formule F3-5-2.

Il s'agit ici d'un travail d'assimilation, et non pas de nouveau règlement, qui nous semblait nécessaire afin d'établir les ponts entre ces deux échelles. Certains points (comme le point 17) sont spécifiques aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État.

Dans une logique de clarté et de facilité pour ceux qui devront utiliser régulièrement cette réglementation, nous préférons reprendre le texte en entier avec tableau annexe, plutôt que de noter uniquement ce qui le distingue du règlement de base.”

4.3. Veeleer dan te werk te gaan via “gelijkstelling”, dient te worden afgeweken van het voornoemde koninklijk besluit van 27 januari 2008, teneinde rekening te houden met de specifieke weddeschalen van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat.

5. Subsidiair merkt de Raad van State op dat het beginsel van de gelijkstelling inhoudt dat de punten 2 tot 18 van het reglement ‘betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan ambtenaren en bedienden van de federale openbare besturen’, dat is goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 27 januari 2008, van toepassing zullen zijn op de personeelsleden bedoeld in artikel 2 van het voorliggende ontwerp.

Er is dus geen grond om die punten woordelijk over te nemen of *a fortiori* ze te wijzigen, zoals in de punten 13 en 16, b), van de ontworpen bijlage. Hooguit kunnen in de bijlage de elementen worden gepreciseerd die nodig zijn voor een goed begrip van de gelijkstelling, zoals het geval is in punt 17, dat de tuchtstraffen betreft. De precisering in punt 16, a), van de ontworpen bijlage kan eveneens worden aanvaard. Die preciseringen moeten dan opgenomen worden onder de “toekenningstabel”.

Voor het overige is het dus voldoende, zoals het geval is in de ontworpen bijlage, om overeenkomstig artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 13 oktober 2006 ‘tot vaststelling van de regels en de procedure tot toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden’ een “toekenningstabel” op te nemen waarin de gelijkstellingen van graden

en de periodes van toekenning van de eervolle onderscheidingen in de verschillende nationale orden worden vermeld.³

Artikel 2

6. Uit artikel 2 volgt dat het ontwerpbesluit terugwerkt tot 13 december 2006.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, met name indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking of de continuïteit van de diensten en daardoor in beginsel geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden verantwoord.

In casu stemt de datum van 13 december 2006 overeen met de datum van afkondiging van het koninklijk besluit ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’.

Artikel 278 van dit besluit bepaalt evenwel:

“Dit besluit treedt in werking op 31 december 2006, met uitzondering van:

1° de artikelen 80 tot 83, 85 tot 87 en 90 tot 97 die in werking treden op 31 maart 2007;

³ Zie in dezelfde zin advies 48.434/4, op 14 juli 2010 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot goedkeuring van de gelijkstelling betreffende het verlenen van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan het administratief personeel van de Raad van State’, advies 48.435/4, op 14 juli 2010 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot goedkeuring van de gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan het personeel van niveau A, de leden en het administratief personeel van de griffies en parketsecretariaten bij de hoven en rechtbanken’, advies 48.436/4, op 14 juli 2010 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot goedkeuring van de gelijkstellingen betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de personeelsleden en aan mandaathouders van het top- en middenkader bij de diensten van de Vlaamse overheid’, advies 48.731/4, op 13 oktober 2010 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot goedkeuring van de gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de nationale orden aan de personeelsleden van het Agentschap voor buitenlandse handel’, advies 48.741/4, op 13 oktober 2010 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot goedkeuring van het reglement betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de nationale orden aan de federale ombudsmannen en van de gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de nationale orden aan de personeelsleden van de federale ombudsman’, en advies 49.745/4, op 21 juni 2011 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot goedkeuring van het reglement betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de leden van de organen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en van de gelijkstelling betreffende de toekenning van eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden aan de personeelsleden van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten’.

2° de artikelen 62, 145 tot 173 die in werking treden op 1 januari 2009;

3° de artikelen 227 tot 230, 235, 236 en 239 die in werking treden op 1 januari 2005;

4° de artikelen 231 tot 233 die in werking treden op de eerste dag van de elfde maand die volgt op datum van publicatie van dit besluit”.

Daaromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“En ce qui concerne l’entrée en vigueur, il conviendrait effectivement de tenir compte des dates d’entrée en vigueur du statut et notamment de la date d’entrée en vigueur la plus tardive, à savoir le 1/01/2009 ”.

Zelfs indien artikel 2 voldoet aan de voornoemde algemene voorwaarden waaronder het verlenen van terugwerkende kracht aan bestuurshandelingen toelaatbaar kan worden geacht, moet het dienovereenkomstig worden aangepast en op zijn vroegst 1 januari 2009 als datum vermelden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
de Heer	Y. DE CORDT,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS