CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.749/2/V
du 7 août 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.749/2/V
van 7 augustus 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt'

Le 16 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Fonction publique, adjoint au Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 août 2013. La chambre était composée de Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Paul LEWALLE et Jacques JAUMOTTE, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 août 2013.

*

Op 16 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken, toegevoegd aan de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de geldelijke loopbaan va de personeelsleden van het federaal openbaar ambt'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 7 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Paul LEWALLE en Jacques JAUMOTTE, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 augustus 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 PRÉALABLE

RÉSERVE QUANT À L'ÉTENDUE DE L'EXAMEN AUQUEL IL A ÉTÉ PROCÉDÉ

Compte tenu du délai imparti, de la complexité de la matière, de l'absence de rapport au Roi accompagnant le projet et des très nombreux dossiers actuellement soumis au Conseil d'État, notamment par l'autorité fédérale en ce compris les différents textes relatifs à la sixième réforme de l'État, 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 pu être vérifié non plus si le projet assure la nécessaire cohérence avec les autres réglementations relatives à la carrière des agents, notamment quant aux nombreuses abrogations auxquelles il est procédé. Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si ces principes et exigences sont respectés par le projet.

Par ailleurs, la circonstance que des observations sont formulées sur certaines dispositions du projet ne signifie pas que ces observations sont exhaustives, ni que les dispositions sur lesquelles il n'a pas été fait d'observation échappent nécessairement à toute critique.

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. FONDEMENT JURIDIQUE

Le préambule du projet mentionne à titre de fondement juridique uniquement les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution et l'article 4, § 2, 1°, de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique'. Il diffère ainsi totalement du préambule de certains des arrêtés modifiés, à titre d'exemple l'arrêté royal du 8 janvier 1973 'fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public' modifié par les articles 74 à 76 du projet, et pour lesquels les dispositions visées au préambule ne procurent pas un fondement juridique adéquat.

Il appartient dès lors à l'auteur du projet de mieux en identifier les différents fondements juridiques. Il en adaptera ensuite le préambule après avoir, dans la mesure où ces dispositions le prévoiraient, accompli les formalités préalables requises.

2. UTILITÉ DE LA RÉDACTION D'UN RAPPORT AU ROI

Compte tenu de l'ampleur de la réforme en projet qui met en place un nouveau régime en matière de carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale et qui remplace de nombreux textes, il serait utile que l'arrêté en projet soit accompagné d'un rapport au Roi dans lequel figurera notamment l'exposé des lignes de force sur lequel repose le nouveau régime. Ce rapport pourrait aussi mettre en évidence la différence de traitement opérée entre les membres du personnel de la fonction publique fédérale entrés en service avant le 1er janvier 2014 et ceux qui entreront en service à partir de cette date, de même que les raisons justifiant cette différence de traitement. Il en va de même pour la justification d'autres différences de traitement que le projet d'arrêté crée, par exemple aux articles 23, 27, 52 et 142 [1].

3. SUPPRESSION DES FORMATIONS CERTIFIÉES

Dans son avis 52.535/2 donné le 3 janvier 2013 sur le projet devenu l'arrêté royal du 21 janvier 2013 'modifiant certaines dispositions relatives aux formations certifiées', la section de législation a fait l'observation suivante :

> « Le projet a pour principale portée de supprimer, à partir de son entrée en vigueur et pour une durée indéterminée, la possibilité de s'inscrire à des formations certifiées, sans la remplacer encore par une nouvelle possibilité en ce sens. Il règle également le sort des formations certifiées pour lesquelles les inscriptions ont été enregistrées avant l'entrée en vigueur et les conditions dans lesquelles les intéressés pourront bénéficier des primes de développement des compétences liées au suivi de ces formations certifiées.
>
> Ainsi que le relève l'avis de l'Inspecteur des Finances du 23 novembre 2012,
>
> 'on suppose que le système de formation certifiée/prime de compétences sera remplacé par un autre mécanisme, encore à déterminer […]'.
>
> Il ne saurait en effet être admis – et telle ne saurait être l'intention poursuivie par l'auteur du projet – que ne soit plus concrétisé à l'avenir le droit à la formation que l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' reconnaît, dans les termes suivants, aux membres de la fonction publique fédérale :
>
> 'L'agent de l'État a droit à la formation utile à son travail de même qu'à la formation continue en vue du développement de sa carrière professionnelle.
>
> L'agent de l'État suit, avec attention et la volonté de développer ses compétences, les formations nécessaires à l'exercice de ses fonctions'.
>
> Cette disposition trouve un écho à l'article 7, § 2, alinéas 1er et 2, de l'A.R.P.G., aux termes duquel
>
> 'Les agents se tiennent au courant d'une façon permanente de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont ils sont professionnellement chargés.

[1] Selon l'article 142, l'ancienneté d'échelle débute à la date de la nomination comme agent de l'État alors que selon l'article 147 elle débute à la date d'entrée en stage comme agent de l'État.

L'agent a droit à la formation utile à son travail au sein de l'organisation. L'autorité pourvoit à cette formation et garantit à cet effet l'accès à la formation continue entre autres en vue du développement de la carrière professionnelle'[2] ».

Le projet qui abroge les dispositions organisant ces formations, sans les remplacer, appelle *a fortiori* les mêmes observations.

4. APPLICATION AUX CONTRACTUELS

Le projet d'arrêté à l'examen est appelé à s'appliquer également aux agents contractuels.

Il va de soi qu'il y a lieu de respecter à leur égard la loi du 3 juillet 1978 'relative au contrat travail' et que cela peut imposer la signature d'avenants.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il est renvoyé à l'observation générale 1 sur le fondement juridique.

2. Il y a lieu de mentionner au préambule du projet l'ensemble des textes modifiés ou abrogés par le projet. Le préambule du projet sera ainsi complété par les textes manquants : à titre d'exemple l'arrêté royal du 4 avril 2003 'relatif à la carrière de certains grades particuliers au sein de la Direction générale Exécution des peines et mesures' n'est pas visé au préambule alors que ses articles 2 à 5 sont abrogés par l'article 90.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 énumère vingt définitions. Il est conseillé de faire un usage mesuré des définitions [3]. L'auteur du projet est invité à réexaminer l'utilité des définitions en projet dont certaines ne font que rappeler le sens commun des mots définis (au 15° les mots jour, mois, trimestre, quadrimestre, semestre) ou définissent des mots qui ne sont pas employés dans le projet (semestre).

2. La section de législation s'interroge sur l'emploi, au 6°, des mots « légales obligatoires » dans la définition des mots « service public » rédigée comme suit :

---

[2] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Le droit à la formation continue est consacré également par l'article 14, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voir notamment la résolution du 27 juin 2002 du Conseil de l'Union européenne 'sur l'éducation et la formation tout au long de la vie'.

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95.

« l'administration mise en place par une autorité publique pour assurer ses missions légales obligatoires ».

Il lui semble qu'il est ainsi donné une portée trop restrictive aux mots définis qui sont employés à l'article 11, § 4, alinéa 2, lequel alinéa est rédigé comme suit :

« Toutefois, lorsque le membre du personnel fait valoir des services prestés à temps partiel et que ceux-ci ont été pris en compte à temps plein pour le calcul de son ancienneté pécuniaire dans le service public où ils ont été prestés, l'ancienneté pécuniaire est reconnue comme acquise à temps plein ».

L'auteur du projet vérifiera si telle est bien son intention.

3. De même, dans la définition au 13° des mots « jour ouvrable », la section de législation s'interroge sur l'emploi des mots « jours fériés » qui semblent exclure les 2 novembre, 15 novembre et 26 décembre, alors que les agents sont en congé à ces dates en vertu de l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État'. Une telle restriction paraît incompatible avec l'article 11, § 2 selon lequel

« Les services ne sont pris en compte que s'ils couvrent le mois entier ou, à tout le moins, tous les jours ouvrables du mois ».

4. De même, au 17°, l'emploi du mot « agent », tel que défini par le projet, donne un sens restrictif à la définition. Par ailleurs, le doublon des mots « directeur P&O » sera corrigé.

Article 16

Puisqu'un agent ne peut décéder qu'au cours d'un mois, il paraît plus correct d'écrire, à l'alinéa 3, « Le traitement du mois du décès d'un agent est intégralement dû » au lieu de « Le traitement de l'agent qui décède au cours d'un mois est intégralement dû ».

Article 26

Si telle est l'intention, l'auteur du projet est invité à examiner si dans un souci de lisibilité, il ne serait pas utile de préciser qu'il s'agit d'un changement de grade à la suite d'une nomination dans un grade équivalent.

Article 34

1. Sauf si une autre disposition prévoit les modalités de paiement de la prime de direction prévue par le projet, il y a lieu de le compléter, à l'instar de l'article 30, § 4, afin de prévoir les modalités de paiement de cette prime.

2. À l'article 82, 7°, l'auteur du projet emploie les mots « prime annuelle de direction » alors qu'à l'article 34 et dans l'intitulé de la section II, il emploie les mots « prime de direction ». Dans un souci d'uniformité de la terminologie utilisée et partant de sécurité juridique, il serait préférable de désigner à chaque fois « la prime de direction » ou « la prime annuelle de direction ».

Articles 50 et 51

Il y a lieu de mieux identifier les tableaux I et II auxquels il est renvoyé. S'ils constituent l'annexe V à l'arrêté en projet, on peut écrire, par exemple, « au tableau I de l'annexe V ».

Titre IV. Dispositions abrogatoires et modificatives

1. Rappel des règles de légistique relatives à l'abrogation de dispositions qui épuisent leurs effets en une fois ou de dispositions transitoires

Les dispositions qui épuisent leurs effets en une fois sont principalement les suivantes :

a) les dispositions modificatives ;

b) les dispositions abrogatoires ;

c) les dispositions de retrait ;

d) les dispositions fixant l'entrée en vigueur d'un autre acte.

Dès que ces dispositions sont entrées en vigueur et ont produit leur effet, il ne faut plus régler leur sort.

En effet, l'abrogation supprime les dispositions pour l'avenir et n'est pas susceptible de remettre en cause les effets acquis qui appartiennent au passé. Ainsi, l'abrogation d'un acte qui contient des dispositions modificatives et abrogatoires ne fait pas « revivre » les dispositions modifiées ou abrogées telles qu'elles existaient avant leur modification ou leur abrogation.

Précisément parce que l'abrogation de ces dispositions après leur entrée en vigueur est dépourvue de toute signification juridique, il est tout aussi faux de considérer que ces dispositions devraient être maintenues. Par conséquent, il ne faut pas les exclure de l'abrogation totale de l'acte qui les contient.

En ce qui concerne le sort des dispositions transitoires, il faut distinguer selon que leur période d'application a expiré ou non.

Si leur période d'application a expiré, il ne faut pas exclure les dispositions transitoires de l'abrogation totale de l'acte qui les contient. En effet, leur abrogation montre

qu'elles ne sont plus susceptibles de s'appliquer et cette suppression n'est pas susceptible de remettre en cause les droits qu'elles ont permis d'acquérir. Pour les même raisons, il n'est pas nécessaire de les abroger si elles sont insérées dans un acte qui ne contient que des dispositions modificatives puisque ces dernières ne devant également pas être abrogées, il serait superflu d'abroger cet acte.

Si leur période d'application n'a pas encore expiré, les dispositions transitoires conservent leur utilité. Il est dès lors utile de les abroger si l'auteur du projet veut mettre fin à leurs effets pour tenir compte de la nouvelle situation créée par l'arrêté en projet [4].

Le projet examiné n'a pas été rédigé en tenant compte de ces règles. On peut relever, à titre d'exemples :

1° à l'article 92, il ne faut pas abroger l'article 6 de l'arrêté royal du 12 juillet 2004 'portant réforme de la carrière de certains grades particuliers au sein des services extérieurs du Service des maisons de justice', cet article fixant l'entrée en vigueur de cet arrêté ;

2° à l'article 176, 4°, l'arrêté royal 3 août 2004 'portant des modifications de diverses dispositions réglementaires relatives aux niveaux B, C et D' est abrogé, alors qu'il ne comporte que des dispositions modificatives et des dispositions transitoires qui ont épuisé leurs effets.

2. La citation d'un acte ou d'un article abrogé ou modifié [5]

Il faut identifier avec précision chaque acte abrogé ou modifié en en mentionnant les modifications encore en vigueur qu'il a subies.

Pour les articles, il faudra, le cas échéant, mentionner en outre l'acte qui l'a inséré ou rétabli.

Le projet ne respecte pas ces règles.

Les dispositions du titre IV du projet doivent dès lors être fondamentalement revues.

Article 74

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la disposition modifiée est également modifiée par l'article 11 du projet qui fera l'objet de l'avis 53.787/2/V de la section de législation. Il veillera à assurer la cohérence en la matière.

---

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 135.

[5] *Ibid.*, recommandations n^{os} 113 à 115 et 137 à 139.

Article 80

Le projet ne prévoit des bonifications d'échelles qu'à titre de disposition transitoire en faveur des membres du personnel en fonction à l'entrée en vigueur du projet. L'article 80 insérant une référence à ces bonifications d'échelle dans un autre arrêté, il est conseillé, dans un souci de lisibilité et partant de sécurité juridique, de réécrire la disposition en projet afin de faire apparaitre que ces bonifications ne concernent que ces agents en écrivant, par exemple, « Si l'agent bénéficie de bonifications d'échelle, il en conserve le bénéfice pendant l'exercice des fonctions supérieures ».

Sous réserve de l'observation précédente, la section de législation se demande s'il ne faut pas, dans le texte du projet, faire également référence à la mention « exceptionnel ». En effet, les articles 42 et suivants prévoient également l'octroi de bonifications d'échelle au profit d'agents ayant obtenu la mention « exceptionnel ».

Intitulé du chapitre XVIII

Afin de reproduire l'intitulé exact de l'arrêté cité, il y a lieu d'ajouter les mots « par transfert ».

La même observation vaut pour l'article 129.

Article 139

L'article 1er de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 a déjà été abrogé par l'article 2 de l'arrêté royal du 12 juillet 2009 'modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2006 portant réforme de la carrière particulière des agents du niveau A des services extérieurs de la Direction générale Exécution des Peines et Mesures dans le Service public fédéral Justice'. Il n'y a dès lors plus lieu de l'abroger.

Article 169

Il y a lieu d'insérer les mots « chaque fois » entre les mots « sont » et « remplacés ».

Article 176

Il y a lieu de modifier l'énumération afin de classer les différents arrêtés royaux abrogés par ordre chronologique.

Annexes

Les annexes n'ont pas été soumises à la section de législation. Si elles ne comportent que des échelles de traitement, de telles dispositions ne revêtent aucun caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et ne doivent dès lors pas être examinées par la section de législation.

L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur le fait que si elles déterminent des critères justifiant l'application d'une échelle de traitement [6], elles sont bien réglementaires au sens de l'article 3, § 1er, précité.

*

[6] Voir cass. 20 décembre 2012 c.10.0667.F/1.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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 OPMERKING

VOORBEHOUD BETREFFENDE DE REIKWIJDTE VAN HET UITGEVOERDE ONDERZOEK

Gelet op de toegemeten termijn, op de complexiteit van de aangelegenheid, op het feit dat het ontwerp niet vergezeld gaat van een verslag aan de Koning, en op de zeer talrijke dossiers die thans bij de Raad van State zijn ingediend, inzonderheid door de federale overheid, waaronder de verschillende teksten met betrekking tot de zesde staatshervorming, is het niet mogelijk geweest na te gaan of alle bepalingen van het ontwerp in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel en het niet discriminatiebeginsel. Het is evenmin mogelijk gebleken na te gaan of met het ontwerp gezorgd wordt voor de noodzakelijke samenhang met de overige regelingen betreffende de loopbaan van het personeel, inzonderheid wat het grote aantal bepalingen betreft dat opgeheven wordt. De steller van het ontwerp dient na te gaan of die beginselen en vereisten nageleefd worden met het ontwerp.

Wanneer bovendien over sommige bepalingen van het ontwerp opmerkingen worden gemaakt, betekent dit niet dat deze opmerkingen exhaustief zijn, noch dat de bepalingen waarover geen opmerking is gemaakt noodzakelijkerwijs niet aan kritiek blootstaan.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. RECHTSGROND

In de aanhef van het ontwerp wordt bij wijze van rechtsgrond uitsluitend verwezen naar de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet en artikel 4, § 2, 1°, van de wet van 22 juli 1993 'houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken'. Daarmee verschilt deze aanhef volledig van de aanhef van een aantal van de gewijzigde besluiten, zoals bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 8 januari 1973 'tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut', dat bij de artikelen 74 tot 76 van het ontwerp gewijzigd wordt en waarvoor de in de aanhef vermelde bepalingen geen degelijke rechtsgrond opleveren.

Het staat dan ook aan de steller van het ontwerp om de onderscheiden rechtsgronden ervan nader te bepalen. Voorts dient hij de aanhef van het ontwerp aan te passen,

nadat hij, in zoverre deze bepalingen het zouden voorschrijven, de voorafgaande vormvereisten heeft vervuld.

2. NUT VAN HET OPSTELLEN VAN EEN VERSLAG AAN DE KONING

Gelet op de omvang van de ontworpen hervorming, waarbij een nieuwe regeling wordt ingevoerd wat betreft de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van de federale overheid en waarbij heel wat teksten worden vervangen, zou het nuttig zijn om het ontworpen besluit vergezeld te laten gaan van een verslag aan de Koning waarin onder andere een toelichting zou worden gegeven over de krachtlijnen waarop de nieuwe regeling steunt. In dat verslag zou eveneens zeer in het bijzonder kunnen worden gewezen op het verschil in behandeling tussen de personeelsleden van de federale overheid die in dienst getreden zijn vóór 1 januari 2014 en zij die in dienst zullen treden vanaf die datum, alsook over de redenen voor dat verschil in behandeling. Hetzelfde geldt in verband met de redenen voor de overige verschillen in behandeling die bij het ontwerp worden ingesteld, bijvoorbeeld in de artikelen 23, 27, 52 en 142.[1]

3. AFSCHAFFING VAN DE GECERTIFICEERDE OPLEIDINGEN

In advies 52.535/2 dat de afdeling Wetgeving op 3 januari 2013 gegeven heeft over het ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 21 januari 2013 'tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de gecertificeerde opleidingen', heeft zij de volgende opmerking geformuleerd:

> "Het ontwerp strekt voornamelijk ertoe vanaf de inwerkingtreding ervan en voor onbepaalde duur de mogelijkheid af te schaffen om zich te laten inschrijven voor gecertificeerde opleidingen, zonder dat deze wordt vervangen door een andere mogelijkheid in die zin. Het ontwerp regelt eveneens wat er te gebeuren staat met de gecertificeerde opleidingen waarvoor de inschrijving geregistreerd is vóór de inwerkingtreding en het stelt de voorwaarden waaronder de betrokkenen een premie voor competentieontwikkeling kunnen ontvangen in het kader van het volgen van die gecertificeerde opleidingen.
>
> De inspecteur van Financiën heeft in zijn advies van 23 november 2012 het volgende gesteld:
>
> > 'on suppose que le système de formation certifiée/prime de compétences sera remplacé par un autre mécanisme, encore à déterminer […].'
>
> Er kan immers niet worden aanvaard - en het kan evenmin de bedoeling zijn van de steller van het ontwerp - dat in de toekomst geen concrete gestalte meer zou worden gegeven aan het recht op een opleiding dat artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 'houdende het statuut van het Rijkspersoneel' in de volgende bewoordingen toekent aan de ambtenaren van de federale overheid:
>
> > 'De rijksambtenaar heeft recht op de opleiding die nuttig is voor zijn werk alsook op de voortgezette opleiding met het oog op de ontwikkeling van zijn beroepsloopbaan.

[1] Volgens artikel 142 vangt de schaalanciënniteit aan op de datum van de benoeming als rijksambtenaar, terwijl ze volgens artikel 147 aanvangt op de aanvangsdatum van de stage als rijksambtenaar.

De rijksambtenaar volgt, met aandacht en met de wil zijn competenties te ontwikkelen, de noodzakelijke opleidingen voor de uitoefening van zijn ambt'.

Een afspiegeling van deze bepaling vinden we terug in artikel 7, § 2, eerste en tweede lid, van het APKB, luidende:

'De ambtenaren houden zich permanent op de hoogte van de ontwikkeling van de technieken, regelingen en onderzoekingen in de materies waarmee ze beroepshalve belast zijn.'

De ambtenaar heeft recht op opleiding die nuttig is voor zijn functioneren in de organisatie. De overheid voorziet in die opleiding en waarborgt tevens de toegang tot de voortgezette opleiding onder meer met het oog op de uitbouw van de beroepsloopbaan'[2]".

Met betrekking tot het ontwerp, dat de bepalingen opheft die in die opleidingen voorzien, zonder deze te vervangen, moeten *a fortiori* dezelfde opmerkingen worden geformuleerd.

4. TOEPASSING OP DE CONTRACTUELE PERSONEELSLEDEN

Het is de bedoeling dat het voorliggende ontwerp van besluit ook op de contactuele personeelsleden van toepassing is.

Het spreekt voor zich dat ten aanzien van hen de wet van 3 juli 1978 'betreffende de arbeidsovereenkomsten" in acht genomen moet worden en dat zulks kan vereisen dat bijlagen bij de arbeidsovereenkomst ondertekend worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Er wordt verwezen naar algemene opmerking 1 betreffende de rechtsgrond.

2. In de aanhef van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van alle teksten die door het ontwerp gewijzigd of opgeheven worden. De aanhef van het ontwerp moet aldus worden aangevuld met de vermelding van de ontbrekende teksten : zo wordt bij wijze van voorbeeld geen melding gemaakt van het koninklijk besluit van 4 april 2003 'betreffende de loopbaan van sommige bijzondere graden binnen het Directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen', terwijl de artikelen 2 tot 5 ervan worden opgeheven door artikel 90.

[2] *Voetmoet 1 van het geciteerde advies*; Het recht op permanente vorming is eveneens vastgelegd in artikel 14, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zie inzonderheid de resolutie van de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2002' inzake levenslang leren'.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. In artikel 2 worden twintig definities gegeven. Aanbevolen wordt matig gebruik te maken van definities[3]. De steller van het ontwerp wordt verzocht het nut van de ontworpen definities opnieuw te onderzoeken, aangezien in een aantal ervan alleen herinnerd wordt aan de gebruikelijke betekenis van de gedefinieerde woorden (in de bepaling onder 15° de woorden dag, maand, trimester, quadrimester, semester) of woorden gedefinieerd worden die in het ontwerp niet gebezigd worden (semester).

2. De afdeling Wetgeving stelt zich vragen over het gebruik in de bepaling onder 6° van de woorden "verplichte wettelijke" in de definitie van de woorden "overheidsdienst", welke gesteld is als volgt:

> "de administratie die door een overheid is ingesteld om haar verplichte wettelijke opdrachten te verzekeren".

Volgens haar wordt een te beperkende inhoud gegeven aan de gedefinieerde woorden die gebezigd worden in artikel 11, § 4, tweede lid, dat gesteld is als volgt:

> "Wanneer het personeelslid echter deeltijds gepresteerde diensten doet gelden en deze voltijds in aanmerking werden genomen voor de berekening van zijn geldelijke anciënniteit in de overheidsdienst waar ze gepresteerd werden, wordt de geldelijke anciënniteit erkend als voltijds verworven".

De steller van ontwerp dient na te gaan of dit wel degelijk zijn bedoeling is.

3. Zo ook heeft de afdeling Wetgeving in de definitie van het woord "werkdag" in de bepaling onder 13°, vragen bij het gebruik van het woord "feestdagen" waaronder 2 november, 15 november en 26 december blijkbaar niet vallen, terwijl ambtenaren op die datums met verlof zijn krachtens artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 "betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen". Een dergelijke beperking lijkt onverenigbaar met artikel 11, § 2, waarin het volgende wordt bepaald:

> "De diensten worden enkel in aanmerking genomen als ze de volledige maand of, ten minste, alle werkdagen van de maand bestrijken".

4. Zo ook geeft het gebruik van het woord "ambtenaar" in de bepaling onder 17°, zoals het gedefinieerd wordt in het ontwerp, een restrictieve betekenis aan de definitie. In de Franse tekst dient de herhaling van de woorden "directeur P&O" te vervallen.

---

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 95.

Artikel 16

Aangezien het overlijden van een ambtenaar altijd in de loop van een maand plaatsvindt, lijkt het correcter om in het derde lid te schrijven "De wedde van de maand waarin een ambtenaar overlijdt, is integraal verschuldigd" in plaats van "De wedde van de ambtenaar die in de loop van een maand overlijdt, is integraal verschuldigd".

Artikel 26

De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan, of het niet nuttig zou zijn om ter wille van de leesbaarheid te preciseren dat het om een verandering van graad gaat naar aanleiding van een benoeming in een gelijkwaardige graad, als zulks de bedoeling is.

Artikel 34

1. Tenzij in een andere bepaling de nadere regels worden vastgelegd voor de betaling van de directiepremie waarin het ontwerp voorziet, dient dit artikel naar het voorbeeld van artikel 30, § 4, te worden aangevuld, teneinde daarin de nadere regels op te nemen voor de betaling van die premie.

2. In artikel 82, 7°, gebruikt de steller van het ontwerp de woorden "jaarlijkse premie voor leidinggevenden", terwijl hij in artikel 34 en in het opschrift van afdeling II het woord "directiepremie" bezigt. Ter wille van de eenvormigheid van de gebruikte terminologie en derhalve ook ter wille van de rechtszekerheid, verdient het aanbeveling om steeds ofwel het begrip "directiepremie" ofwel het begrip "jaarlijkse premie voor leidinggevenden" te gebruiken.

Artikelen 50 en 51

De tabellen I en II, waarnaar hier wordt verwezen, behoren nader te worden omschreven. Indien ze bijlage V bij het ontworpen besluit vormen, kan bijvoorbeeld "in tabel I van bijlage V" worden geschreven.

Titel IV. Opheffings- en wijzigingsbepalingen

1. Herinnering aan de regels van de wetgevingstechniek met betrekking tot de opheffing van bepalingen met een eenmalige uitwerking en van overgangsbepalingen

Bepalingen met een eenmalige uitwerking zijn hoofdzakelijk:

a) de wijzigingsbepalingen;

b) de opheffingsbepalingen;

c) de intrekkingsbepalingen;

d) de bepalingen betreffende de inwerkingtreding van een andere regeling.

Zodra deze bepalingen in werking zijn getreden en hun uitwerking hebben gehad, moet hun lot niet meer worden geregeld.

Een opheffing schrapt de bepalingen voor de toekomst en doet derhalve geen afbreuk aan de gevolgen wat het verleden betreft. Het opheffen van een regeling die wijzigings- en opheffingsbepalingen bevat, brengt aldus de gewijzigde of opgeheven bepalingen, zoals die vóór de wijziging of opheffing ervan bestonden, niet "weer tot leven".

Precies omdat de opheffing van deze bepalingen na hun inwerkingtreding juridisch betekenisloos is, is het evenzeer verkeerd ervan uit te gaan dat deze bepalingen moeten worden gehandhaafd. Derhalve mogen ze niet uitgezonderd worden van een algehele opheffing van de tekst die deze bepalingen bevat.

Voor wat betreft de overgangsbepalingen moet een onderscheid worden gemaakt naargelang ze al uitwerking kunnen hebben of niet.

Als de periode waarvoor de overgangsbepalingen van toepassing zijn verstreken is, mogen ze niet uitgezonderd worden van de algehele opheffing van de tekst die ze bevat. Uit de opheffing ervan blijkt immers dat ze geen toepassing meer kunnen vinden. Die afschaffing kan hoe dan ook de rechten niet ter discussie stellen die uit die overgangsbepalingen kunnen zijn ontstaan. Om dezelfde redenen is het niet nodig ze op te heffen als ze ingevoegd zijn in een tekst die alleen wijzigingsbepalingen bevat. Aangezien die bepalingen ook niet opgeheven behoren te worden, zou het immers overbodig zijn deze tekst op te heffen.

Is de tijd dat de overgangsbepalingen van toepassing zijn, nog niet verstreken, dan behouden ze hun nut. Het is dan ook zinvol ze op te heffen als de steller van het ontwerp aan hun gevolgen een einde wil maken om rekening te houden met de nieuwe situatie die door het ontworpen besluit gecreëerd wordt.[4]

Bij de redactie van voorliggend ontwerp is met deze regels geen rekening gehouden. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

1° in artikel 92 behoort artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 juni 2004 'houdende hervorming van de loopbaan van sommige bijzondere graden binnen de buitendiensten van de Dienst Justitiehuizen' niet te worden opgeheven, aangezien dat artikel de inwerkingtreding van dat besluit vastlegt;

2° in artikel 176, 4°, wordt het koninklijk besluit van 3 augustus 2004 'houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen betreffende de niveaus B, C en D' opgeheven, terwijl het alleen wijzigings- en overgangsbepalingen bevat die hun uitwerking hebben gehad.

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 135.

2. De vermelding van een regeling die of een artikel dat opgeheven of gewijzigd wordt[5]

Elke opgeheven of gewijzigde tekst dient nauwkeurig te worden opgegeven met vermelding van de nog geldende wijzigingen.

Voor de artikelen dient, in voorkomend geval, ook de regeling te worden vermeld waarbij ze ingevoegd of hersteld zijn.

In het ontwerp worden deze regels niet nageleefd.

De bepalingen van titel IV van het ontwerp dienen dan ook grondig herzien te worden.

Artikel 74

De steller van het ontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat de gewijzigde bepaling ook wordt gewijzigd bij artikel 11 van het ontwerp waarover de afdeling Wetgeving advies 53.787/2/V zal geven. Hij dient erop toe te zien dat ter zake voor samenhang wordt gezorgd.

Artikel 80

Het ontwerp voorziet alleen in schaalbonificaties bij wijze van overgangsbepaling ten gunste van de personeelsleden die bij de inwerkingtreding van het ontwerp in dienst zijn. Aangezien artikel 80 een verwijzing naar die schaalbonificaties invoegt in een ander besluit, is het, omwille van de leesbaarheid en dus de rechtszekerheid, raadzaam de ontworpen bepaling te herschrijven om duidelijk te maken dat die bonificaties alleen op die ambtenaren betrekking hebben door bijvoorbeeld te schrijven: "Als de ambtenaar schaalbonificaties geniet, behoudt hij het voordeel ervan tijdens de uitoefening van een hoger ambt".

Onder voorbehoud van de vorige opmerking, vraagt de afdeling Wetgeving zich af of in de tekst van het ontwerp ook niet verwezen moet worden naar de vermelding "uitzonderlijk". De artikelen 42 en volgende voorzien immers ook in de toekenning van schaalbonificaties aan ambtenaren die de vermelding "uitzonderlijk" gekregen hebben.

Opschrift van hoofdstuk XVIII

Om het juiste opschrift van het vermelde besluit weer te geven, dienen in de Franse tekst de woorden "pour transfert" toegevoegd te worden.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 129.

[5] *Ibid.*, aanbevelingen 113 tot 115 en 137 tot 139.

Artikel 139

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 is reeds opgeheven bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 juli 2009 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 2006 houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van de ambtenaren van niveau A van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen binnen de Federale Overheidsdienst Justitie'. Dat artikel behoort dan ook niet meer opgeheven te worden.

Artikel 169

Tussen de woorden "in de artikelen 5, 6, en 8" en "vervangen" dient het woord "telkens" ingevoegd te worden.

Artikel 176

De opsomming dient aldus gewijzigd te worden dat de verschillende opgeheven koninklijke besluiten in chronologische volgorde worden vermeld.

Bijlagen

De bijlagen zijn niet aan de afdeling Wetgeving voorgelegd. Indien ze alleen weddeschalen bevatten, zijn ze niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en hoeven ze dus niet door de afdeling Wetgeving onderzocht te worden.

De steller van het ontwerp wordt er evenwel opmerkzaam op gemaakt dat, als in de bijlagen criteria worden bepaald die de toepassing van een weddeschaal rechtvaardigen[6], ze wel van reglementaire aard zijn in de zin van voornoemd artikel 3, § 1.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Philippe QUERTAINMONT

[6] Zie Cass. 20 december 2012, c.10.0667.F/1.