



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.330/2
du 13 novembre 2013

advies 54.330/2
van 13 november 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
12 octobre 2011 instituant le
transfert des membres du
personnel en service dans les
centres du système d'appel
unifié vers le SPF Intérieur'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
12 oktober 2011 tot
overplaatsing naar de FOD
Binnenlandse Zaken van de
personeelsleden in dienst bij de
centra van het eenvormig
oproepstelsel'

Le 18 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2011 instituant le transfert des membres du personnel en service dans les centres du système d'appel unifié vers le SPF Intérieur'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 novembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Chrisitian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 novembre 2013.

*

Op 18 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2011 tot overplaatsing naar de FOD Binnenlandse Zaken van de personeelsleden in dienst bij de centra van het eenvormig oproepstelsel'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 13 november 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 november 2013.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Les dispositions relatives au personnel communal contractuel trouvent leur fondement juridique dans l'article 4, § 2, 1^o, de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique'. L'article 206, § 3, 2^o et 4^o, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' procure un fondement juridique aux autres dispositions en projet.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er} doit être remplacé par la mention de l'article 4, § 2, 1^o, précité et l'alinéa 2 doit être modifié. Conformément à l'article 4, § 2, 1^o, de la loi du 22 juillet 1993 précitée, l'arrêté en projet doit également être proposé et contresigné par le Ministre chargé de la Fonction publique.

DISPOSITIF

Article 6

1. L'avis donné le 1^{er} août 2013 par l'Inspecteur des Finances fait état d'une notification de la réunion du 12 juillet 2013 du Conseil des ministres (point 16), rédigée dans les termes suivants :

« specifieke aanpassingen aan de eigen bepalingen van bepaalde Federale Overheidsdiensten zullen kunnen worden goedgekeurd, in de mate dat deze specifieke aanpassingen niet de bedoeling hebben om nieuwe rechten te scheppen, noch om voordelen te scheppen bovenop de bonificaties ».

L'Inspecteur des Finances analyse la disposition de l'article 5*bis*, § 1^{er}, en projet comme une extension du bénéfice d'un avantage correspondant à la prime de développement des compétences, prévue par l'article 6 de l'arrêté royal du 12 octobre 2011¹,

« tot de personeelsleden die niet alleen op het ogenblik van de overplaatsing maar ook later in de hoogste weddenschaal van hun graad worden bezoldigd ».

¹ Arrêté royal du 12 octobre 2011 'instituant le transfert des membres du personnel en service dans les centres du système d'appel unifié vers le SPF Intérieur', modifié par le projet à l'examen.

et en conclut qu'

« [h]ier worden dus nieuwe rechten gecreëerd, wat niet conform is met de notificatie van 12.07.2013 ».

Dans sa note au Conseil des ministres, la Ministre de l'Intérieur émet les considérations suivantes au sujet de l'article 5bis en projet et de cet avis :

« [L]'inspection des Finances [...] procède à une lecture trop stricte de l'article 6 de l'arrêté royal du 12 octobre 2011.

L'article 6 du projet d'arrêté respecte bien la notification du Conseil des ministres du 12 juillet 2013, étant donné qu'aucun nouveau droit ni avantage en supplément des bonifications n'est créé. L'avantage pour ceux qui se retrouveront plus tard dans l'échelle de traitement la plus élevée existe en effet déjà sur base de la version actuelle de l'article 6 de l'arrêté royal du 12 octobre 2011.

Le Secrétaire d'État à la Fonction publique mentionne dans son accord qu'en parlant uniquement de ceux qui 'sont rémunérés dans l'échelle barémique la plus élevée de leur grade', cet article est uniquement d'application pour ceux qui sont transférés dans la dernière échelle de traitement et pas pour ceux qui, par octroi des bonifications, ont atteint ce niveau de traitement. Il ne s'agit donc pas d'une extension des droits, comme l'Inspection des Finances l'avance dans son avis sous 'Proposition 1.2' même si on parle de 'lors de leur transfert ou plus tard'. Ce 'plus tard' peut uniquement se rapporter à ceux qui ne sont pas intégrés en CT3 mais qui peuvent encore, par la réussite d'une formation certifiée, être promu dans cette échelle de traitement après le 1^{er} janvier 2014. Cette disposition doit ainsi être comprise afin de rester dans les limites qui ont été posées par la notification relative au point 16 du Conseil des ministres du 12 juillet 2013 ».

Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation résultant des mots « ou plus tard » à l'article 5bis, alinéa 1^{er}, en projet, la rédaction de cette disposition devrait être revue afin d'y traduire les précisions fournies par la note au Conseil des ministres.

2. L'article 5bis, § 2, en projet, prévoit que l'allocation qu'obtiennent les membres du personnel visés au paragraphe 1^{er} de la même disposition, est liée à l'indice-pivot 138,01.

L'indice-pivot est un seuil dont le dépassement implique, en principe et selon certaines conditions, l'adaptation notamment des salaires dans le secteur public. L'indice applicable en cette matière est l'indice santé.

Pour que la liaison de l'allocation à l'évolution de l'indice santé soit opérationnelle, il y a lieu de prévoir la règle en référant à un indice de base et une année de référence².

² Pour la conversion en index de base 2004, voir <http://www.plan.be/databases/17-fr-30-78-indice+des+prix+a+la+consommation+previsions+de+l+inflation>.

Article 12

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.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

De bepalingen betreffende het contractueel gemeentepersoneel ontlelen hun rechtsgrond aan artikel 4, § 2, 1°, van de wet van 22 juli 1993 ‘houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken’. Artikel 206, § 3, 2° en 4°, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ levert een rechtsgrond op voor de overige ontworpen bepalingen.

Bijgevolg dient het eerste lid vervangen te worden door de vermelding van het voornoemde artikel 4, § 2, 1° en behoort het tweede lid gewijzigd te worden. Overeenkomstig artikel 4, § 2, 1°, van de voornoemde wet van 22 juli 1993, moet het ontwerpbesluit eveneens voorgedragen en medeondertekend worden door de Minister tot wiens bevoegdheid de ambtenarenzaken behoren.

DISPOSITIEF

Artikel 6

1. In het advies van 1 augustus 2013 van de inspecteur van Financiën wordt gewag gemaakt van een notificatie van de vergadering van de Ministerraad d.d. 12 juli 2013 (punt 16) waarin wordt bepaald dat:

“specifieke aanpassingen aan de eigen bepalingen van bepaalde Federale Overheidsdiensten zullen kunnen worden goedgekeurd, in de mate dat deze specifieke aanpassingen niet de bedoeling hebben om nieuwe rechten te scheppen, noch om voordelen te scheppen bovenop de bonificaties”.

De inspecteur van Financiën analyseert het ontworpen artikel 5*bis*, § 1, als een uitbreiding van het voordeel dat overeenstemt met de premie voor competentieontwikkeling, bedoeld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2011¹,

“tot de personeelsleden die niet alleen op het ogenblik van de overplaatsing maar ook later in de hoogste weddenschaal van hun graad worden bezoldigd”

¹ Het koninklijk besluit van 12 oktober 2011 ‘tot overplaatsing naar de FOD Binnenlandse Zaken van de personeelsleden in dienst bij de centra van het eenvormig oproepstelsel’ dat bij het voorliggend ontwerp wordt gewijzigd.

en concludeert daaruit het volgende:

“Hier worden dus nieuwe rechten gecreëerd, wat niet conform is met de notificatie van 12.07.2013”.

In haar nota aan de Ministerraad heeft de Minister van Binnenlandse Zaken het volgende bepaald in verband met het ontworpen artikel 5*bis* en dat advies:

“(De) Inspectie van Financiën (geeft) een te strikte lezing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2011.

Artikel 6 van het ontwerpbesluit respecteert dus wel degelijk de notificatie van de Ministerraad van 12 juli 2013, aangezien geen nieuwe rechten of voordelen bovenop de bonificaties worden geschept. Het voordeel voor zij die later in de hoogste weddenschaal terecht komen, bestaat immers al op basis van de huidige versie van artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 oktober 2011.

De Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken vermeldt in zijn akkoord dat door enkel te spreken over wie ‘in de hoogste weddenschaal van hun graad bezoldigd worden’ is dit artikel enkel van toepassing voor wie wordt overgeplaatst in die laatste weddenschaal en niet voor wie door toekenning van bonificaties tot aan dat niveau van wedde geraakt. Het is dus geen uitbreiding van de rechten zoals de Inspectie van Financiën in haar advies opgenomen heeft onder ‘Voorstel 1.2’, ook al spreekt men van ‘op het ogenblik van de overplaatsing of later’. Deze ‘later’ kan enkel nog slaan op wie niet geïntegreerd werd in CT3 maar door het slagen in een gecertificeerde opleiding wel nog kan bevorderen naar deze weddenschaal na 1 januari 2014. Om binnen de grenzen te blijven welke getrokken zijn via de notificatie bij punt 16 van de Ministerraad van 12 juli 2013, dient deze bepaling zo begrepen te worden.”

Teneinde alle mogelijke interpretatieproblemen te voorkomen die het gevolg zouden kunnen zijn van de woorden “of later” in het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, verdient het aanbeveling om de redactie van deze bepaling te herzien zodat rekening gehouden wordt met de preciseringen die gegeven zijn in de nota aan de Ministerraad.

2. In het ontworpen artikel 5*bis*, § 2, wordt bepaald dat de toelage die uitgekeerd wordt aan de personeelsleden bedoeld in paragraaf 1 van dezelfde bepaling, gekoppeld is aan het spilindexcijfer 138, 01.

De spilindex is een drempel waarvan de overschrijding in principe en onder bepaalde voorwaarden meebrengt dat onder andere de lonen in de openbare sector aangepast worden. De index die in deze aangelegenheid van toepassing is, is de gezondheidsindex.

Om ervoor te zorgen dat de toelage daadwerkelijk gekoppeld zou zijn aan de evolutie van de gezondheidsindex, behoort in een regeling te worden voorzien waarbij gewerkt wordt met een index met een bepaalde basis en een referentiejaar.²

² Voor een omzetting naar een index met basis 2004, zie <http://www.plan.be/databases/17-nl-30-78-indice+des+prix+a+la+consommation+previsions+de+l+inflation>.

Artikel 12

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Terugwerkende kracht is, indien ze niet door de wet wordt toegestaan, alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS