



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.340/2
du 16 novembre 2015

advies 58.340/2
van 16 november 2015

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 14 septembre 1989
instaurant une prime de
formation en faveur de certains
agents du Service public
fédéral Finances et du Service
des Pensions du Secteur
public'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
14 september 1989 tot
instelling van een
vormingspremie ten gunste van
sommige personeelsleden van
de Federale Overheidsdienst
Financiën en van de
Pensioendienst voor de
overheidssector'

Le 20 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 14 septembre 1989 instaurant une prime de formation en faveur de certains agents du Service public fédéral Finances et du Service des Pensions du Secteur public'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2015.

*

Op 20 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 14 september 1989 tot instelling van een vormingspremie ten gunste van sommige personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Financiën en van de Pensioendienst voor de overheidssector'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 november 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

1. Il est de mauvaise technique législative de prévoir, comme à l'article 1^{er} du projet, que les modifications à l'arrêté ministériel du 14 septembre 1989 que l'arrêté en projet comporte ne concernent que le Service public fédéral Finances et son personnel, à l'exclusion du Service des Pensions du Secteur public et du sien. Semblable restriction du champ d'application de ces modifications à certaines seulement des catégories d'agents auxquelles s'applique l'arrêté modifié n'apparaît en effet pas de ce dernier, ce qui crée une sérieuse insécurité juridique, puisqu'un tel procédé laisse accroire que cet arrêté ministériel cesse rétroactivement de s'appliquer aux autres catégories dont il règle également la situation. L'arrêté en projet doit dès lors être revu pour éviter le recours à ce procédé d'autant plus équivoque que les articles 2, 3 et 9 du projet ont pour objet de supprimer dans l'arrêté ministériel du 14 septembre 1989 la mention du Service des Pensions du Secteur public.

2. Il ressort de l'article 10 de l'arrêté en projet que toutes ses dispositions seront pourvues d'un effet rétroactif.

Il y a donc lieu de rappeler à cet égard que, si la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, la rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative dans le respect du principe d'égalité. En l'absence d'autorisation légale, elle 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.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut par conséquent se justifier que si elle s'inscrit dans une de ces hypothèses.

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier en particulier que celui-ci ne comporte aucun effet rétroactif susceptible d'influencer de manière défavorable la situation pécuniaire des agents concernés.

3. Le titre du ministre étant mentionné avant le préambule, il n'y a pas lieu de le rappeler avant la signature ¹.

*

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 10.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

1. Het is uit wetgevingstechnisch oogpunt verkeerd om te bepalen, zoals artikel 1 van het ontwerp doet, dat de wijzigingen die het ontworpen besluit aanbrengt in het ministerieel besluit van 14 september 1989, enkel betrekking hebben op de federale overheidsdienst Financiën en het personeel ervan, en niet op de Pensioendienst voor de overheidssector en het personeel ervan. Uit het gewijzigde besluit valt immers niet op te maken dat die wijzigingen enkel gelden voor sommige van de categorieën ambtenaren waarop het besluit van toepassing is. Daardoor ontstaat een aanzienlijke rechtsonzekerheid, aangezien die werkwijze de indruk wekt dat dat ministerieel besluit met terugwerkende kracht niet meer van toepassing is op de andere categorieën waarvan het eveneens de situatie regelt. Het ontworpen besluit moet derhalve worden herzien opdat wordt afgezien van die werkwijze, die des te dubbelzinniger is daar de artikelen 2, 3 en 9 van het ontwerp de vermelding van de Pensioendienst voor de overheidssector in het ministerieel besluit van 14 september 1989 beogen te schrappen.

2. Uit artikel 10 van het ontworpen besluit blijkt dat alle bepalingen ervan terugwerkende kracht hebben.

In dat verband moet erop worden gewezen dat, hoewel bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben, die retroactiviteit evenwel gewettigd kan zijn indien ze, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, bij de wet wordt toegestaan. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De terugwerkende kracht van de ontworpen bepalingen kan derhalve alleen worden gerechtvaardigd te rechtvaardigen indien er sprake is van een van die twee gevallen.

De steller van het ontwerp moet zich er inzonderheid van vergewissen dat het ontwerp geen terugwerkende kracht verleent die de geldelijke situatie van de betrokken ambtenaren negatief kan beïnvloeden.

3. Aangezien de titel van de minister vóór de aanhef is vermeld, hoeft die niet vóór de handtekening te worden herhaald.¹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 10.