

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 juli 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over :

- 1º een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen",

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 29 juillet 1997, d'une demande d'avis sur :

- 1º un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent",

.../...

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijks-personeel",

2° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat",

heeft op 18 december 1997 het volgende advies gegeven :

a donné le 18 décembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN DE ONTWERPEN

De bijlage bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel bevat een opsomming van de diploma's of studiegetuigschriften die in aanmerking komen voor de toelating tot de rijksbesturen. Voor de in het buitenland behaalde diploma's verwijst diezelfde bijlage naar de mogelijkheden van erkenning van hun gelijkwaardigheid. Bij koninklijk besluit van 6 mei 1996 werd hieraan toegevoegd dat de bepalingen van de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG voor de erkenning van diploma's in aanmerking moeten worden genomen. Het nu voor advies voorliggend ontwerp tot wijziging van het statuut van het rijkspersoneel strekt er toe om toekomstige wijzigingen aan de genoemde richtlijnen van rechtswege van toepassing te verklaren "behalve indien ze bepalingen beïnvloeden die aanpassingsmaatregelen moeten ondergaan of de bevoegdheden zouden wijzigen die aan de Vaste Wervingssecretaris zijn toegekend".

Het ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 september 1994 - het zogenaamde algemene principesbesluit - strekt er toe de zo-even genoemde wijziging van het statuut van het rijkspersoneel aan te duiden als een algemeen principe in de zin van artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

BESPREKING

In zijn advies L. 24.716/1 van 30 november 1995 bij het ontwerp dat het hiervoren vermelde koninklijk besluit van 6 mei 1996 is geworden, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, na er op te hebben gewezen dat de toepassingssfeer van de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG zich niet uitstrekke tot de betrekkingen in overheidsdienst, gesteld dat de Koning die richtlijnen eventueel wel als richtsnoer kon hanteren. De Raad van State voegde hieraan toe : "Hoe dan ook moet echter worden opgemerkt dat het niet volstaat, zoals het ontwerp doet, in een verordenend besluit te refereren aan bepalingen van een Europese richtlijn zonder dat de inhoud van die bepalingen in extenso wordt weergegeven. Ter zake is die werkwijze vooreerst al uit den boze omdat de ontworpen regeling helemaal niet de implementatie van een Europese richtlijn uitmaakt. Overigens brengt de gevolgde werkwijze mee dat de desbetreffende voorschriften, in strijd met het algemeen rechtsbeginsel van de verplichte bekendmaking van alle normen die de rechtspositie van de burger aanbelangen (1), en in strijd met artikel 190 van de Grondwet, niet zullen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De conclusie is dan ook dat alle bepalingen in het ontwerp zelf zullen moeten worden geformuleerd."

(1) Zie H. COREMANS en M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Brugge, die Keure, 1994, nr. 203.

Bij lezing van het koninklijk besluit van 6 mei 1996 kan worden vastgesteld dat de steller van het ontwerp zich aan die laatste aanwijzing van het advies weinig gelegen heeft gelaten, en toch een summiere verwijzing naar de richtlijnen heeft behouden.

Nu bestaat het voornemen om nog een stap verder te gaan op de ingeslagen - verkeerde - weg, door preventief zelfs toekomstige wijzigingen van de richtlijnen van rechtswege van toepassing te verklaren. Het spreekt vanzelf dat het bezwaar tegen deze vorm van "omzetting" van richtlijnen niet alleen moet worden herhaald doch hier in nog sterkere mate geldt. Eensdeels immers verwijst het ontwerp zelfs niet meer naar welbepaalde, gepubliceerde richtlijnen maar naar toekomstige, op dit moment onbepaalbare richtlijnen. Anderdeels wordt voor de burger een bijkomende rechtsonzekerheid geschapen, doordat deze moeilijk kan weten of een richtlijn al dan niet onder het uitzonderingsregime van de noodzakelijke aanpassingsmaatregelen valt of aan de bevoegdheid van de Vaste Wervingssecretaris raakt.

De beide voor advies voorgelegde ontwerpen kunnen dan ook geen doorgang vinden.

PORTEE DES PROJETS

L'annexe de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat comporte une énumération des diplômes ou certificats d'études pris en considération pour l'admission dans les administrations de l'Etat. Pour ce qui concerne les diplômes obtenus à l'étranger, cette même annexe fait mention des possibilités d'octroi de l'équivalence. Un arrêté royal du 6 mai 1996 a précisé, à cet égard, que les dispositions des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE doivent être prises en considération pour la reconnaissance des diplômes. Le projet d'arrêté modifiant le statut des agents de l'Etat, qui est présentement soumis pour avis, a pour objet de rendre applicables de plein droit les modifications futures des directives précitées, "sauf si elles affectent des dispositions qui doivent faire l'objet de mesures d'adaptation ou modifieraient les pouvoirs attribués au Secrétaire permanent au recrutement".

Le projet modifiant l'arrêté royal du 26 septembre 1994 - l'arrêté "fixant les principes généraux" - a pour objet de désigner la modification prérappelée du statut des agents de l'Etat comme étant un principe général au sens de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

EXAMEN

En son avis L. 24.716/1 du 30 novembre 1995 relatif au projet dont est issu l'arrêté royal précité du 6 mai 1996, le Conseil d'Etat, section de législation, a souligné

.../...

que le champ d'application des directives 89/48/CEE et 92/51/CEE ne s'étendait pas aux relations dans les services publics et a observé ensuite qu'en fait le Roi pouvait éventuellement utiliser ces directives comme ligne directrice. Le Conseil d'Etat a précisé à cet égard : "En tout état de cause, il faut relever, toutefois, qu'il ne suffit pas, comme le projet le fait, de se référer, dans un arrêté réglementaire, à des dispositions d'une directive européenne alors que la teneur de celles-ci n'est pas rendue intégralement. En l'espèce, ce procédé est inadmissible par cela seul déjà que la réglementation en projet ne constitue absolument pas la mise en oeuvre d'une directive européenne. Le procédé utilisé emporte, du reste, que, contrairement au principe général du droit de publicité obligatoire de toutes les normes intéressant le statut du citoyen (1) et à l'article 190 de la Constitution, les prescriptions en cause ne seraient pas publiées au Moniteur belge. En conclusion, dès lors, toutes les dispositions devront être énoncées dans le projet même."

La lecture de l'arrêté royal du 6 mai 1996 permet de constater que l'auteur du projet s'est peu inspiré de cette dernière précision de l'avis et qu'il s'est néanmoins limité à faire une référence sommaire aux directives.

On envisage à présent de franchir une étape de plus dans la voie - erronément - empruntée, en allant jusqu'à rendre applicables de plein droit, à titre préventif, les modifications futures des directives. Il va de soi que

(1) Voir H. COREMANS et M. VAN DAMME, "Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", Bruges, die Keure, 1994, n° 203.

l'objection élevée à l'encontre de cette forme de "transposition" des directives doit non seulement être réitérée, mais que, dans le cas présent, elle s'impose dans une plus grande mesure encore. D'une part, en effet, le projet ne se réfère même plus à des directives bien déterminées qui ont été publiées, mais à des directives futures qui sont indéterminables pour l'instant. D'autre part, une insécurité juridique supplémentaire est créée pour le citoyen qui ne peut guère savoir, dès lors, si une directive est soumise ou non au régime d'exception concernant la nécessité de prendre des mesures d'adaptation ou si elle modifie - ou non - les pouvoirs du Secrétaire permanent au recrutement.

Par conséquent, les deux projets soumis pour avis ne peuvent être adoptés.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS
E. WYMEERSCH

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE