CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.302/4
du 29 mai 2013

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions des statuts du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.302/4
van 29 mei 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van sommige bepalingen van de statuten van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie'

Le 3 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions des statuts du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 mai 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Martine BAGUET, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mai 2013.

*

Op 3 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van sommige bepalingen van de statuten van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 29 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Martine BAGUET, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il y a lieu de viser également l'alinéa 3 de l'article 26 de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges', qui habilite le Roi à fixer le statut administratif de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, ci-après l'Institut.

2. Aux alinéas 2, 3 et 4, il n'y a pas lieu de mentionner les articles modifiés. Pareille mention s'opère dans les phrases liminaires dans le dispositif [1].

3. À l'alinéa 5, il faut écrire « Vu la proposition » au lieu de « Sur la proposition ».

4. Les alinéas mentionnant l'accord du Ministre du Budget et l'accord du Secrétaire d'État à la fonction publique seront intervertis afin de mentionner l'accomplissement de ces formalités préalables par ordre chronologique en commençant par la plus ancienne.

DISPOSITIF

Article 5

Au 2°, il y a lieu de mentionner également dans la version française que la modification en projet ne concerne que celle-ci.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 23 du projet.

Article 6

L'article 45, § 4, en projet prévoit que l'agent est tenu de d'informer l'Institut de toute modification éventuelle touchant au moment où les activités visées par l'autorisation de cumul sont exercées. Il est dès lors conseillé, dans un souci de cohérence, de modifier le

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

paragraphe 2, alinéa 1er, 2°, afin d'y ajouter, lors de l'introduction de la demande, l'indication du moment où l'agent prévoit d'exercer ces activités.

Article 9

1. Les alinéas 1er et 2 du paragraphe 2 en projet seront rédigés à l'indicatif présent [2].

2. L'article 57, § 5, en projet utilise deux fois la notion de « jours ouvrables », qui ne revêt aucune signification juridique généralement reçue. Il en va de même aux articles 13 et 17.

Les modifications apportées à l'arrêté royal pourraient donner l'occasion à son auteur de définir cette notion au sens de l'arrêté royal dans lequel elles s'insèrent, compte tenu également de ce que celui-ci contient d'autres occurrences [3] où cette notion apparaît. Il veillera toutefois à prendre en considération le contexte en droit et en fait dans lequel chacune de ces occurrences apparaît.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de définir la notion de « jour ouvrable » à l'article 1er de l'arrêté royal du 11 janvier 2007 'fixant le statut administratif du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications' puisque cette disposition contient déjà des définitions.

L'article 33 du projet appelle la même observation qui vaut au sujet de l'arrêté royal du 11 janvier 2007 'fixant le statut pécuniaire du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'. L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur le fait que la notion de « jour ouvrable » n'y est définie qu'au sens où ce mot est utilisé à l'actuel article 28, alors que l'article 61 du même arrêté royal l'utilise déjà actuellement.

Article 10

Il y a lieu de scinder la disposition car dans la version française de l'article 60, § 2, en projet, l'adjectif s'accorde au féminin singulier.

Article 22

Dans la disposition appelée à former l'article 132, § 4, premier tiret, il y a lieu de faire mention des « Parlements de Communautés et de Régions » en lieu et place des « conseils régionaux et communautaires ». Il y a lieu de mentionner « les élections des assemblées des organes territoriaux intracommunaux » visées à l'article 41, alinéa 3 de la Constitution. Enfin, il y

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.11.1.

[3] Voir notamment les articles 21, § 1er, 31, 33, § 1er, 59, § 2, 85, § 3, et 90, § 1er, du même arrêté royal.

a lieu de remplacer les mots « des assemblées européennes » par les mots « du Parlement européen ».

Article 30

Dans la phrase introductive, il y a lieu d'ajouter les mots «, alinéa 1er, » entre les mots « L'article 31 » et « du même arrêté ».

Article 33

Il résulte de la modification apportée au paragraphe 1er de l'article 48 que le renvoi à une période complète « annuelle » qui résulte de la modification du paragraphe 5 par le 3°, est source d'ambiguïté par le 1°.

La disposition sera revue en veillant à sa clarté.

Article à insérer

Selon l'article 159 de la loi du 25 avril 2007 'portant des dispositions diverses (IV)' :

> « L'article 73, §§ 2 et 3, de la même loi [la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques], abrogé par la loi du 17 janvier 2003 et rétabli par la loi du 8 avril 2003, forme l'article 26*bis* de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, étant entendu que dans cet article le § 1er est formé par le § 2 ancien et le § 2 par le § 3 ancien ».

À l'instar des articles 1er à 4, il y a dès lors lieu d'insérer, entre les articles 35 et 36, un nouvel article qui remplacera, dans l'intitulé du titre III, les mots « 73, § 3 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » par les mots « 26*bis*, § 2, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges ».

Article 36

Afin d'éviter des ambiguïtés et d'améliorer la sécurité juridique, il paraît préférable d'apporter les modifications suivantes à l'article 63 en projet :

1° au paragraphe 1er, écrire chaque fois « ou » au lieu de « et/ou » ;

2° au paragraphe 2, écrire « cohabitant légal » au lieu de « partenaire cohabitant officiel » ;

3° au même paragraphe, insérer, dans la version française, le mot « survivant » à la fin de la phrase afin que cette condition soit applicable tant au conjoint qu'au cohabitant légal.

Article 38

Il y a lieu de mentionner également dans la version française que la modification en projet ne concerne que celle-ci.

Article 39

1. La modification en projet a pour effet de donner un effet rétroactif à la prime prévue par l'article 69, § 1er, de l'arrêté modifié. Il est dès lors renvoyé à l'observation à cet égard sur l'article 42 du projet.

2. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur les inconvénients inhérents au fait de remplacer l'ensemble de l'article 74 pour corriger deux erreurs, à savoir l'absence de mention de l'article 69, § 1er, au troisième tiret devenant le 2°, et fusionner les actuels deuxième et troisième tirets [4].

Article 42

1. En prévoyant que l'arrêté projeté, sauf exceptions, entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, l'article 42 déroge à la règle générale contenue dans l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative', à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, en vertu duquel les arrêtés royaux sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*.

L'auteur du projet devra être en mesure de justifier pourquoi il est dérogé, en l'espèce, à cette règle générale.

2. L'article 42 entend également donner à certains articles de l'arrêté projeté un effet rétroactif. Le rapport au Roi ne contient pas d'explication sur les raisons de cette rétroactivité, ni sur les dates d'entrée en vigueur respectives fixées pour les différentes dispositions.

Ainsi que la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la rétroactivité a un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Le rapport au Roi gagnera à être précisé sur ce point.

---

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 110.

3. L'article 42, 2°, prévoit que l'article 36, § 2, produit ses effets le 31 janvier 2007. Or, l'article 36 du projet insère une disposition nouvelle appelée à former le paragraphe 2 [5] de l'article 63 de l'arrêt royal du 11 janvier 2007 'portant statut pécuniaire du personnel de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications'.

L'article 42 doit donc envisager de manière séparée cette hypothèse.

*

[5] Voir le commentaire à son sujet dans le Rapport au Roi, sur l'article 36, alinéas 4 et suivants.

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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid behoort eveneens verwezen te worden naar het derde lid van artikel 26 van de wet van 17 januari 2003 'met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector', dat de Koning machtigt om het administratief statuut vast te stellen van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, hierna het Instituut genoemd.

2. In het tweede, derde en vierde lid behoort niet verwezen te worden naar de gewijzigde artikelen. Zo'n vermelding hoort thuis in de inleidende zinnen van het dispositef[1].

3. In het vijfde lid schrijve men "Gelet op het voorstel" in plaats van "Op voorstel".

4. De leden met de vermelding van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting en de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken dienen onderling van plaats te worden verwisseld, teneinde in chronologische volgorde te verwijzen naar de vervulling van die voorafgaande vormvereisten, te beginnen met de oudste.

DISPOSITIEF

Artikel 5

In 2° behoort in de Franse versie eveneens te worden vermeld dat de ontworpen wijziging alleen op de Franse tekst betrekking heeft.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 23 van het ontwerp.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 30.

Artikel 6

Het ontworpen artikel 45, § 4, bepaalt dat de ambtenaar verplicht is het Instituut op de hoogte te brengen van iedere wijziging die zich mocht voordoen aan het tijdstip waarop de activiteiten waarvoor de "machtiging tot cumulatie" geldt, worden uitgeoefend. Het is derhalve raadzaam om ter wille van de samenhang, paragraaf 2, eerste lid, 2°, te wijzigen, teneinde daarin, bij de indiening van de aanvraag, het tijdstip op te geven waarop de ambtenaar van plan is die activiteiten uit te oefenen.

Artikel 9

1. Het eerste en tweede lid van het ontworpen paragraaf 2 dienen gesteld te worden in de onvoltooid tegenwoordige tijd[2].

2. Het ontworpen artikel 57, § 5, bezigt tweemaal het begrip "werkdagen" dat geen algemeen aanvaarde juridische betekenis heeft. Hetzelfde geldt voor de artikelen 13 en 17.

De wijzigingen die in het koninklijk besluit worden aangebracht, zouden voor de steller ervan de gelegenheid kunnen zijn om dat begrip te definiëren in de zin van het koninklijk besluit waarin ze worden opgenomen, mede gelet op het feit dat dit besluit nog andere bepalingen[3] bevat waarin dat begrip gebezigd wordt. Hij dient daarbij evenwel rekening te houden met de juridische en feitelijke context van elk van die bepalingen.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om het begrip "werkdag" te definiëren in artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 januari 2007 'tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie', aangezien die bepaling reeds definities bevat.

Met betrekking tot artikel 33 van het ontwerp behoort dezelfde opmerking te worden geformuleerd die ook geldt voor het koninklijk besluit van 11 januari 2007 'houdende het geldelijk statuut van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie'. De aandacht van de steller van het ontwerp wordt evenwel gevestigd op het feit dat het begrip "werkdag" daarin alleen gedefinieerd wordt in de zin waarin dat woord gebruikt wordt in het huidige artikel 28, terwijl het thans reeds gebezigd wordt in artikel 61 van hetzelfde koninklijk besluit.

Artikel 10

De Franse versie van de bepaling behoort opgesplitst te worden, aangezien in het ontworpen artikel 60, § 2, het bijvoegelijk naamwoord dient overeen te stemmen met het vrouwelijk zelfstandig naamwoord in het enkelvoud.

---

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 3.11.1.

[3] Zie inzonderheid de artikelen 21, § 1, 31, 33, § 1, 59, § 2, 85, § 3, en 90, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit.

Artikel 22

In de bepaling die artikel 132, § 4, eerste streepje, moet worden, behoort melding te worden gemaakt van de "parlementen van de gemeenschappen en de gewesten" in plaats van "gewest- en gemeenschapsraden". Er behoort verwezen te worden naar de "verkiezingen van de binnengemeentelijke territoriale organen" bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Grondwet. Tot slot behoren de woorden "van de Europese vergaderingen" vervangen te worden door de woorden "van het Europees Parlement".

Artikel 30

In de inleidende zin behoren de woorden ",eerste lid", te worden ingevoegd tussen de woorden "Artikel 31" en "van hetzelfde besluit".

Artikel 33

Uit de wijziging die aangebracht is in paragraaf 1 van artikel 48 blijkt dat de verwijzing naar een volledige "jaarlijkse" periode, zoals bepaald in de wijziging van paragraaf 5 door onderdeel 3°, aanleiding geeft tot onduidelijkheid door hetgeen bepaald wordt in onderdeel 1°.

De bepaling behoort herzien te worden teneinde duidelijkheid te scheppen.

In te voegen artikel

Artikel 159 van de wet van 25 april 2007 'houdende diverse bepalingen (IV)' luidt als volgt:

> "Artikel 73, §§ 2 en 3 van dezelfde wet [de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven], opgeheven bij de wet van 17 januari 2003 en hersteld bij de wet van 8 april 2003, wordt artikel 26bis van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, met dien verstande dat in dat artikel de vroegere §§ 2 en 3 respectievelijk §§ 1 en 2 worden".

Naar het voorbeeld van de artikelen 1 tot 4 behoort derhalve tussen de artikelen 35 en 36 een nieuw artikel te worden ingevoegd dat in het opschrift van titel III, de woorden "73, § 3 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven" vervangt door de woorden "26*bis*, § 2, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector".

Artikel 36

Teneinde onduidelijkheden te voorkomen en ter wille van de rechtszekerheid, lijkt het aangewezen om de volgende wijzigingen aan te brengen in het ontworpen artikel 63:

1° in paragraaf 1 schrijve men steeds "of" in plaats van "en/of";

2° in paragraaf 2 schrijve men "wettelijk samenwonende" in plaats van "officieel samenwonende partner";

3° in dezelfde paragraaf behoort in de Franse versie op het einde van de zin het woord "survivant" te worden ingevoegd, zodat deze voorwaarde zowel op de echtgeno(o)t(e) als op de wettelijk samenwonende slaat".

Artikel 38

In de Franse versie behoort eveneens te worden vermeld dat de ontworpen wijziging alleen op de Franse tekst betrekking heeft.

Artikel 39

1. Met de ontworpen wijziging wordt terugwerkende kracht verleend aan de premie bedoeld in artikel 69, § 1, van het gewijzigde besluit. Er wordt derhalve verwezen naar de opmerking die in dat verband geformuleerd is over artikel 42 van het ontwerp.

2. De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op de nadelen die verbonden zijn aan het vervangen van artikel 74 in zijn geheel, teneinde twee fouten recht te zetten, namelijk de niet-vermelding van artikel 69, § 1, in het derde streepje dat onderdeel 2° wordt, en het samenbrengen van het huidige tweede en derde streepje in een enig streepje[4].

Artikel 42

1. Door te bepalen dat het ontworpen besluit, behoudens uitzonderingen, in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, wijkt artikel 42 af van de algemene regel vervat in artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, krachtens welke bepaling koninklijke besluiten verbindend zijn vanaf de tiende dag na die van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

De steller van het ontwerp moet in staat zijn te wettigen waarom *in casu* van die algemene regel wordt afgeweken.

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 110.

2. Ook artikel 42 strekt ertoe aan een aantal artikelen van het ontworpen besluit terugwerkende kracht te verlenen. In het verslag aan de Koning wordt geen uitleg gegeven over de redenen voor die terugwerkende kracht, noch over de respectieve data van inwerkingtreding die voor de onderscheiden bepalingen vastgesteld zijn.

Zoals de afdeling Wetgeving vaak heeft opgemerkt, kan slechts onder bepaalde voorwaarden terugwerkende kracht worden verleend aan besluiten, te weten indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor in beginsel geen verkregen situaties worden aangetast. Het verdient aanbeveling het verslag aan de Koning op dit punt te preciseren.

3. Artikel 42, 2°, bepaalt dat artikel 36, § 2, uitwerking zal hebben met ingang van 31 januari 2007. Artikel 36 van het ontwerp voegt echter een nieuwe bepaling in die paragraaf 2[5] moet worden van artikel 63 van het koninklijk besluit van 11 januari 2007 'houdende het geldelijk statuut van het personeel van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie'.

In artikel 42 moet derhalve op afzonderlijke wijze voorzien worden in die mogelijkheid.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[5] Zie de commentaar daaromtrent in het verslag aan de Koning, over artikel 36, vierde lid en volgende.