



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.781/2/V
du 24 août 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
diverses dispositions en
matière de fonction publique'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.781/2/V
van 24 augustus 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake ambtenarenzaken'

Le 12 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 26 août 2016, sur un avant-projet de loi 'portant diverses dispositions en matière de fonction publique'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 24 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, 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 24 août 2016.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 12 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege ^(*) verlengd tot 26 augustus 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake ambtenarenzaken'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 24 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wanda VOGEL, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 24 augustus 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Concernant l'accomplissement des formalités préalables, il ressort de la note au Conseil des ministres du 22 avril 2016, notamment, ce qui suit :

« 3. Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Sans objet : il s'agit d'une autorégulation de l'administration fédérale.

4. Organes consultatifs internes et/ou externes

Le projet devra être soumis à la négociation syndicale auprès du Comité commun à l'ensemble des services publics.

L'article 8 du projet devra être soumis à la négociation syndicale auprès du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux, ainsi qu'auprès de différents comités de négociation de différents corps spéciaux.

5. Communautés et/ou Régions

Le projet sera soumis, pour les articles 2 à 7, et 9, à l'avis des Communautés et des Régions dans le cadre de la négociation au sein du comité commun à l'ensemble des services publics ».

Deux observations doivent être formulées à cet égard :

– premièrement, si l'article 7 de l'avant-projet est bien relatif à l'autorégulation de l'administration fédérale, tel n'est pas le cas des autres dispositions en projet ¹ ;

– deuxièmement, outre les avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget, seul le protocole n° 205/2 du 21 juin 2016 du Comité commun à l'ensemble des services publics a été joint en annexe à la demande d'avis.

Par conséquent, l'auteur de l'avant-projet doit s'assurer du bon accomplissement de l'ensemble des formalités préalables.

En outre, dans l'hypothèse où le texte de l'avant-projet serait modifié pour tenir compte de celles-ci, il faudrait à nouveau soumettre le texte ainsi modifié à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

¹ Concernant l'analyse d'impact préalable de la réglementation, voir les articles 5 à 12 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Dans l'arrêté de présentation, il y a lieu d'omettre le visa relatif à l'avis du Conseil d'État ².

DISPOSITIF

Article 3

Dès lors que selon le commentaire de la disposition, l'auteur de l'avant-projet a pour intention d'élargir la présomption énoncée par le texte actuel de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967 'sur la prévention ou la réparation des dommages résultant du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public', il y a lieu d'insérer dans la disposition en projet les mots « jusqu'à preuve du contraire » entre les mots « est considéré » et « comme étant ».

Article 9

L'article 9 de l'avant-projet prévoit ce qui suit :

« La présente loi entre en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de :

1° l'article 2 qui produit ses effets au 1^{er} novembre 2014 ;

2° l'article 3 qui produit ses effets au 1^{er} janvier 2016 ».

En ce que l'article 9 de l'avant-projet prévoit qu'il entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, il faut observer que pareille règle d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que, si le texte en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informés, délai prévu en principe par l'article 4, alinéa 2, 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' ³.

Il y a lieu de vérifier, dans ces conditions, s'il est bien nécessaire de prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur. Si la formule figurant à l'avant-projet est adoptée, il y aura lieu de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227.

³ *Ibid.*, recommandation n° 152.1 et formule F 4-5-1-1.

En outre, quant à l'entrée en vigueur des articles 2 et 3 de l'avant-projet, il y a lieu de rappeler que, selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁴.

Il convient que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de justifier la rétroactivité au regard des critères qui viennent d'être rappelés, de préférence dans le commentaire de l'article 9.

*

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple, C.C., 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1.

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Met betrekking tot het vervullen van de voorafgaande vormvereisten blijkt uit de nota aan de Ministerraad van 22 april 2016 inzonderheid het volgende:

“3. Regelgevingsimpactanalyse (RIA)

Zonder voorwerp: het dossier heeft betrekking op de autoregulering van de federale overheid.

4. Interne en/of externe adviesorganen

Het ontwerp moet voor syndicale onderhandeling worden voorgelegd aan het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten.

Artikel 8 van het ontwerp moet voor syndicale onderhandeling worden voorgelegd aan het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten, alsook aan verschillende onderhandelingscomités van verschillende bijzondere korpsen.

5. Gemeenschappen en/of gewesten

Het ontwerp zal, voor de artikelen 2 tot 7 en voor artikel 9, voor advies worden voorgelegd aan de gemeenschappen en gewesten in het kader van de onderhandeling in het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten.”

In dat verband moeten twee opmerkingen worden gemaakt:

– ten eerste: artikel 7 van het voorontwerp heeft inderdaad betrekking op de autoregulering van de federale overheid, maar dit geldt niet voor de overige ontworpen bepalingen;¹

– ten tweede: afgezien van de adviezen van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting, is alleen protocol nr. 205/2 van 21 juni 2016 van het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten als bijlage bij de adviesaanvraag gevoegd.

De steller van het voorontwerp dient zich er bijgevolg van te vergewissen dat alle voorafgaande vormvereisten naar behoren zijn vervuld.

¹ Zie, wat de voorafgaande regelgevingsimpactanalyse betreft, de artikelen 5 tot 12 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

Indien de tekst van het voorontwerp gewijzigd zou worden om rekening te houden met die opmerkingen, zou de aldus gewijzigde tekst bovendien opnieuw om advies moeten worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

INDIENINGSBESLUIT

In het indieningsbesluit dient het lid waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, te vervallen.²

DISPOSITIEF

Artikel 3

Aangezien uit de bespreking van de bepaling blijkt dat de steller van het voorontwerp een verruiming beoogt van het vermoeden zoals geformuleerd in de huidige tekst van artikel 2, tweede lid, van de wet van 3 juli 1967 ‘betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector’, moeten in de ontworpen bepaling de woorden “behoudens tegenbewijs” ingevoegd worden tussen het woord “wordt” en het woord “geacht”.

Artikel 9

Artikel 9, van het voorontwerp luidt als volgt:

“Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van:

1° artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 1 november 2014;

2° artikel 3 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2016.”

In de Nederlandse tekst van dat artikel dienen de woorden “waarin het” te worden vervangen door de woorden “waarin ze”.

In zoverre artikel 9 van het voorontwerp bepaalt dat het in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, moet worden opgemerkt dat het nadeel van een dergelijke regel van inwerkingtreding is dat, als de ontworpen tekst aan het einde van de maand bekendgemaakt wordt, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om er kennis van te nemen, een termijn die in principe wordt voorgeschreven bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wettelijke en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227.

‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.³

Gelet op het voorgaande moet nagegaan worden of het wel nodig is een bijzondere inwerkingtredebepaling op te nemen. Indien de formulering in het voorontwerp wordt aangenomen, behoort gezorgd te worden voor een datum van bekendmaking die iedereen voldoende tijd laat om van de bekendgemaakte tekst kennis te nemen.

In verband met de inwerkingtreding van de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp moet er bovendien op gewezen worden dat het Grondwettelijk Hof het volgende stelt:

“De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscollages te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.”⁴

De steller van het voorontwerp moet de terugwerking in het licht van de hiervoor in herinnering gebrachte criteria kunnen verantwoorden, bij voorkeur in de bespreking van artikel 9.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ *Ibid.*, aanbeveling 152.1 en formule F 4-5-1-1.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijvoorbeeld GwH 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4; 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1.