Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
27 VI 1957
Overgemaakt aan de H.

NL. 1 voordracht (2) L. 5704/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 6 avril 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la situation de certains agents de l'Etat", a donné le 17 juin 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 6e april 1957 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toestand van sommige Rijksambtenaren", heeft de 17e juni 1957 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

L'objet du projet n'est pas indiqué par l'intitulé qui est rédigé en des termes beaucoup trop vagues. On pourrait cependant définir aisément avec plus de précision le contenu de l'arrêté en signalant qu'il établit les règles applicables à titre provisoire pour l'ancienneté des agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif.

Plusieurs dispositions du statut des agents de l'Etat et des arrêtés d'exécution prennent en considération l'ancienneté des agents pour lui attacher des effets juridiques, surtout en matière d'avancement. Ces dispositions supposent que l'ancienneté des agents puisse être déterminée. Pour le calcul de l'ancienneté des agents recrutés en qualité de temporaires et admis ensuite à titre définitif en application des mesures exceptionnelles autorisées par la loi du 28 décembre 1950, le Gouvernement a estimé nécessaire de fixer des règles spéciales afin de sauvegarder les intérêts des prioritaires et des agents définitifs, et d'éviter des différences de traitement peu équitables entre les agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles (voir l'article 10 de l'arrêté royal du 23 juin 1951 portant des mesures temporaires relatives à l'admission aux emplois des administrations de l'Etat et le rapport au Roi précédant l'arrêté du 7 juin 1952 - Pasinomie, pages 328-329). Ces règles ont fait l'objet de l'arrêté royal du 7 juin 1952 relatif à la date de prise de rang

.../...

d'ancienneté et au classement des agents de l'Etat. La loi du 27 juillet 1953 et l'arrêté d'exécution du 25 novembre 1953 ont prévu au profit des agents temporaires, de nouvelles mesures d'admission à titre définitif de caractère plus favorable. Cette modification des conditions de nomination exigeait une modification des règles relatives au calcul de l'ancienneté. Le Gouvernement n'ignorait pas l'obligation qui lui incombait sur ce point puisque l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1953 déclare que : "L'arrêté du 7 juin 1952 relatif à la date de prise de rang d'ancienneté et au classement des agents de l'Etat , modifié par celui du 13 août 1953, sera adapté ultérieurement aux dispositions du présent arrêté".

Jusqu'ici les dispositions annoncées par l'article 10, alinéa 2,de l'arrêté royal du 25 novembre 1953 et qui sont nécessaires pour l'application du statut des agents de l'Etat n'ont pas été prises. L'autorité investie du pouvoir réglementaire est restée jusqu'à présent en défaut d'agir et c'est ce retard qui est à l'origine des graves difficultés auxquelles se heurte l'administration. En effet, l'absence de règles certaines pour le calcul de l'ancienneté d'une très importante catégorie d'agents empêche une bonne organisation des examens d'avancement de grade, entrave le jeu normal des promotions, lèse les intérêts de carrière de nombreux agents et favorise l'arbitraire. C'est à juste titre que le préambule du projet invoque la nécessité de prendre d'urgence des mesures "permettant de tendre au développement normal des carrières et d'assainir à cet effet certaines situations administratives".

.../...

Le projet tend à remédier aux difficultés décrites ci-dessus en établissant pour le calcul de l'ancienneté des agents visés, des règles à caractère provisoire et temporaire qui cesseront leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation définitive et complète prévue par l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté du 25 novembre 1953.

\+

\+ \+

Article 1er.

Le Gouvernement estime ne pas encore être en mesure d'élaborer les dispositions détaillées qui seraient nécessaires pour déterminer l'ancienneté des diverses catégories d'agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif. Dans l'attente de semblable réglementation, pour permettre l'application des règles du statut qui prennent en considération l'ancienneté des agents, le Gouvernement recourt à titre provisoire à l'instauration du système suivant : les agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif qui ne comptent pas le minimum d'ancienneté requis par une disposition du statut seront censés, pour l'application de cette disposition, le compter dans le grade auquel ils ont été nommés en application des dites mesures exceptionnelles d'admission. Tel est l'objet de l'article 1er du projet.

.../...

Selon le texte de l'article 1er, la règle qu'il énonce est seulement applicable au cas où les agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif "ne comptent pas le minimum d'ancienneté prévu". Ainsi conçue, la disposition implique qu'en certains cas, les agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles ont pu acquérir de l'ancienneté. Les services que les agents ont accomplis depuis leur nomination à titre définitif doivent être pris en considération; l'article 1er du projet doit être interprété comme n'apportant aucune dérogation sur ce point du droit commun. Par contre, cet article n'énonce aucune règle nouvelle venant modifier le régime antérieur selon lequel les agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles, ne peuvent, à la différence des agents nommés à titre définitif conformément au statut, faire compter la période de stage pour le calcul de leur ancienneté (C.E. 16 mars 1956, n°5027, Rec. D.B. p. 212).

Il résulte tant des termes généraux de l'article que des explications données par le fonctionnaire délégué par le Gouvernement que la règle énoncée doit jouer non seulement pour déterminer si un agent a l'ancienneté requise pour bénéficier d'une disposition statutaire, mais encore pour apprécier l'ancienneté respective des agents. Les agents visés par la disposition sont censés avoir tous seulement le minimum d'ancienneté requis et doivent être tous classés ex aequo à la suite des autres catégories d'agents. Le statut des agents de l'Etat a tendu à soumettre très largement l'avancement des agents à des règles objectives, surtout l'avancement des agents des catégories moins élevées. Le classement établi selon l'ancienneté par le conseil de direction ou le

.../...

collège des chefs de service pour les agents des deuxième et troisième catégories ayant le même signalement en application de l'article 22, alinéa 3, de l'arrêté royal du 7 août 1939, actuellement modifié par l'arrêté du 24 septembre 1953, ne lie sans doute pas l'autorité investie du pouvoir de nommer. C'est ce que le Conseil d'Etat, section d'administration, a déclaré dans un avis donné le 18 novembre 1955 sur pied de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946 en réponse à une question du Premier Ministre. Néanmoins, comme le Conseil l'a indiqué dans son avis, l'autorité qui nomme doit être éclairée sur l'ancienneté des agents : dans la pensée des auteurs du statut, le classement à l'ancienneté constitue une garantie contre l'arbitraire en matière d'avancement. L'application de l'article 1er du projet entraînera un classement ex aequo de très nombreux agents, classement qui fait abstraction de la durée et de l'importance des services qu'ils ont, dans la réalité des choses, accomplis en qualité d'agents temporaires. Le système du projet aboutit ainsi à éluder partiellement une garantie statutaire. Si ce système peut se justifier à titre provisoire pour mettre fin aux difficultés indiquées au préambule du projet, il est hautement recommandable que le Gouvernement prenne à bref délai la réglementation complète relative à l'ancienneté des agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif de manière à remettre les règles applicables en cette matière en harmonie avec les principes du statut des agents de l'Etat.

.../...

Article 2.

L'article 2 du projet tend à rendre régulière la situation des agents qui ont été admis à participer à des examens d'avancement de grade alors que, selon les règles qui, dans le silence des textes, auraient dû être appliquées, ils ne remplissaient pas la condition d'ancienneté imposée. L'article 2 du projet dispose que nonobstant la circonstance qu'ils ont été admis irrégulièrement à participer aux examens, ces agents seront "sur avis favorable (du secrétaire permanent de recrutement) considérés comme lauréats de (ces examens) pour autant qu'ils y aient obtenu le minimum de points requis".

A défaut des dispositions annoncées par l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1953, en vue de ne pas restreindre à l'excès le bénéfice des dispositions qui instituaient des examens d'avancement de grade et qui, en certains cas, en prévoyaient même l'organisation périodique, le secrétaire permanent a estimé pouvoir prendre en considération la période de stage pour le calcul de l'ancienneté des agents nommés en qualité de stagiaires en application de l'arrêté royal du 23 juin 1951, modifié par l'arrêté du 12 décembre 1951, et admis ensuite à titre définitif en application de l'arrêté royal du 25 novembre 1953; telle était, en effet, la règle suivie pour le calcul de l'ancienneté des agents nommés à titre définitif conformément au statut. Invoquant la différence des dispositions

.../...

applicables et des situations, le Conseil d'Etat, section d'administration, a écarté cette solution par l'arrêt du 16 mars 1956. D'autre part, si dans cet arrêt le Conseil d'Etat a rejeté le moyen de défense tiré par la partie adverse de l'applicabilité des articles 1er, alinéa 2, et 4, de l'arrêté royal du 7 juin 1952 en invoquant la circonstance propre au cas d'espèce du transfert de l'agent, il résulte de certains passages de l'arrêt qu'en l'absence des règles spéciales annoncées par l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté du 25 novembre 1953, les agents admis à titre définitif en application de ce dernier arrêté n'acquièrent d'autre ancienneté que celle que leur confèrent les services accomplis depuis leur nomination à titre définitif.

Il apparaît ainsi que le secrétaire permanent a admis à participer à des examens d'avancement de grade des agents qui, selon l'arrêt du Conseil d'Etat, ne remplissaient pas la condition d'ancienneté imposée. Pour assurer la régularité des nominations à faire, le Gouvernement se propose de valider les décisions du secrétaire permanent.

Ce résultat peut-il être atteint par l'arrêté royal dont le projet est soumis au Conseil d'Etat ?

Pas plus que les autres autorités administratives, le Roi ne dispose, en principe, du pouvoir de valider des actes administratifs illégaux. Le Roi n'a pas, en effet, le pouvoir de soustraire ces actes aux sanctions établies par l'article 107 de la

.../...

Constitution ou l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 (avis du Conseil d'Etat, section de législation, du 4 février 1950, sur un projet d'arrêté du Régent instituant des commissions paritaires régionales du charbon et du 10 juin 1955 sur un projet d'arrêté royal relatif à l'action syndicale au sein des services de l'Etat. Pasinomie 1955, pages 281-282).

Toutefois, dans une matière qui est de sa compétence, le Roi peut, après une première décision qui serait irrégulière, en prendre une nouvelle qui soit régulière; il peut refaire l'acte. S'il donne licitement effet rétroactif à la nouvelle décision, la situation juridique sera la même que si la première décision avait été valable.

De même lorsque le Roi dispose du pouvoir réglementaire, la légalité de décisions individuelles doit être appréciée en tenant compte d'un arrêté postérieur qui vise les cas faisant l'objet de ces décisions lorsque l'arrêté a pu avoir licitement semblable effet rétroactif (C.E. 28 juillet 1951, n° 1026; 20 décembre 1951, n^{os} 1223 à 1227; 6 mars 1952, n° 1347; 4 décembre 1952, n^{os} 2605 à 2607).

Le problème fondamental est donc de savoir dans quelle mesure le Roi peut licitement donner effet rétroactif à une décision individuelle ou à un règlement.

A la différence du Conseil d'Etat de France, le Conseil d'Etat de Belgique admet que l'autorité compétente modifie les conditions d'admissibilité à une épreuve non seulement avant mais même après la

.../...

clôture des inscriptions (avis donné par le Conseil d'Etat, section d'administration, le 7 novembre 1949 sur pied de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946 en réponse à une question du Premier Ministre. Arrêt du 5 mai 1954, n° 3372).

La difficulté provient en l'espèce de ce que les épreuves ont déjà eu lieu; ce qui soulève des questions très délicates.

I.

La modification des conditions d'admissibilité contenue dans l'article 2 du projet ne peut certainement pas porter atteinte à des droits acquis.

De manière générale, il semble bien que la disposition examinée ne soit pas susceptible de léser des droits acquis. D'une part, en effet, elle rend les conditions d'admissibilité non pas plus strictes, mais plus larges. D'autre part, il s'agit de simples examens et non de concours, de telle sorte que les lauréats ne peuvent pas prétendre à l'attribution d'emplois déterminés.

On pourrait même soutenir que les décisions prises par le secrétaire permanent n'ont pas acquis de caractère définitif faisant obstacle à l'instauration d'une réglementation nouvelle qui pourrait rétroagir et ce en vertu de l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1953 qui prévoit, en effet, une réglementation nouvelle. La disposition qui vient d'être citée est susceptible de cette interprétation.

.../...

Il est toutefois impossible au Conseil d'Etat de connaître de manière complète la situation de fait qui existe dans l'administration et de déterminer toutes les répercussions de l'article 2 du projet. Aussi le Conseil d'Etat croit-il devoir faire l'observation que cette disposition ne pourra être appliquée que dans les cas où elle ne portera pas atteinte à des droits acquis.

II.

Une modification des conditions d'admissibilité ne peut non plus heurter le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, principe consacré par l'article 6 de la Constitution.

La disposition énoncée à l'article 2 du projet a été insérée en faveur d'agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif qui, sans la prise en considération de leur période de stage, n'avaient pas l'ancienneté requise lorsque les examens d'avancement de grade ont été organisés. Selon les renseignements communiqués par le fonctionnaire délégué, le secrétaire permanent de recrutement a refusé à la suite de l'arrêt précité du Conseil d'Etat l'inscription aux examens des agents qui se trouvaient dans la situation indiquée ci-dessus.

En validant l'inscription de ceux qui avaient été admis irrégulièrement à participer aux examens commencés avant le prononcé de l'arrêt du Conseil d'Etat, l'article 2 du projet aboutit à créer, d'après le seul critère de la date d'organisation de l'examen, une distinction parmi des agents se trouvant dans les mêmes conditions objectives. Une telle distinction serait difficilement conciliable avec l'article 6 de la Constitution, si des mesures n'étaient pas prises en vue

.../...

de rétablir l'égalité entre les agents bénéficiaires de l'article 2 précité et les agents se trouvant dans la même situation, que jusqu'ici le secrétaire permanent de recrutement a refusé d'admettre aux examens d'avancement de grade. L'article 1er du projet devrait recevoir une application rapide permettant d'atteindre ce résultat.

Pour ce qui est de la présentation de l'article, on peut faire au projet le reproche d'une certaine incohérence juridique. Tel que l'article est rédigé, il repose sur la conception que les agents visés ont été admis irrégulièrement à l'examen, mais qu'il y a cependant lieu de les considérer comme lauréats. Il serait plus logique de faire rétroagir la disposition énoncée à l'article 1er de telle sorte que les agents admis en fait à participer à l'examen puissent être en droit considérés comme remplissant la condition d'ancienneté requise.

Le Conseil d'Etat propose dès lors le texte suivant :

"Article 2.-

Le secrétaire permanent de recrutement révisera en tenant compte de la règle énoncée à l'article 1er du présent arrêté les listes de lauréats qu'il a établies à la suite des examens d'avancement de grade organisés depuis le 1er décembre 1953".

\+

\+ \+

.. /...

Pour le surplus, le Conseil d'Etat propose les modifications de forme indiquées ci-dessous.

INTITULE.

"Arrêté royal déterminant des règles applicables à titre provisoire pour l'ancienneté des agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif".

PREAMBULE.

Ajouter après la mention de l'arrêté royal du 25 novembre 1953, les mots " ... notamment l'article 10, alinéa 2".

Rédiger le considérant comme suit :

"Considérant que dans l'attente d'une réglementation complète et définitive relative au calcul de l'ancienneté des agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif, il s'impose de fixer d'urgence des règles provisoires en cette matière en vue de permettre l'application du statut des agents de l'Etat;".

Article 1er.

"Article 1er.-

Pour l'application des dispositions du statut des agents de l'Etat qui prennent en considération la durée des services que les agents ont accomplis en qualité d'agents définitifs, les agents bénéficiaires des mesures exceptionnelles d'admission à titre définitif qui ne comptent pas le minimum d'ancienneté requis par ces dispositions sont censés le compter dans le grade auquel ils ont été nommés en application des dites mesures".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De strekking van het ontwerp blijkt niet uit het opschrift, dat al te vaag is geredigeerd. Het ware nochtans eenvoudig de inhoud nauwkeuriger te bepalen door te zeggen dat het ontwerp de voorlopig toepasselijke regels stelt voor de anciënniteit van personeelsleden die het voordeel genieten van de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband.

Verscheidene bepalingen van het statuut van het Rijkspersoneel en van de uitvoerinsbesluiten nemen de anciënniteit van de personeelsleden in aanmerking om er rechtsgevolgen aan te verbinden, vooral inzake bevordering. Bij deze bepalingen is verondersteld, dat de anciënniteit van het personeel kan worden bepaald. Voor de berekening van de anciënniteit van personeelsleden die als tijdelijken zijn aangenomen en vervolgens in vast verband zijn toegelaten op grond van de uitzonderingsmaatregelen waartoe de wet van 28 december 1950 machtiging heeft verleend, heeft de Regering het nodig geacht, bijzondere regelen te stellen ter vrijwaring van de belangen van prioriteitsgerechtigden en in vast verband benoemde personeelsleden, en ter voorkoming van weinig billijke weddeverschillen tussen personeelsleden die onder de uitzonderingsmaatregelen vallen (zie artikel 10 van het koninklijk besluit van 23 juni 1951 houdende tijdelijke maatregelen betreffende de toelating tot betrekkingen in de Rijksbesturen en het verslag aan de Koning bij het besluit van 7 juni 1952 - Pasinomie, bladzijden 328 - 329). Die regels zijn neergelegd in het koninklijk besluit van 7 juni 1952 betreffende de datum

.../...

van ranginneming en de rangorde van het Rijkspersoneel. De wet van 27 juli 1953 en het uitvoeringsbesluit van 25 november 1953 hebben ten voordele van de tijdelijke personeelsleden nieuwe en gunstiger maatregelen voor benoeming in vast verband ingevoerd. Deze wijziging van de benoemingsvoorwaarden maakte ook wijziging van de regelen voor het berekenen van de anciënniteit noodzakelijk. De Regering was zich van haar verplichtingen hieromtrent wel bewust, vermits artikel 10, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1953 bepaalt : "Het besluit van 7 juni 1952 betreffende de datum van ranginneming en de rangorde van het Rijkspersoneel, gewijzigd bij het besluit van 13 augustus 1953, zal later aangepast worden aan de bepalingen van onderhavig besluit".

Tot dusver zijn de in artikel 10, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1953 aangekondigde maatregelen die noodzakelijk zijn voor de toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel, uitgebleven. De met verordenende bevoegdheid beklede overheid is alsnog in gebreke gebleven, en in deze vertraging moet de oorzaak worden gezocht van de ernstige moeilijkheden waarmede de administratie heeft te kampen. Als immers wel bepaalde regelen ontbreken voor het berekenen van de anciënniteit van een zeer groot aantal personeelsleden, kunnen de examens voor bevordering tot een hogere graad niet op bevredigende wijze worden ingericht, wordt het normaal verloop van de bevorderingen gehinderd, worden tal van personeelsleden in hun loopbaan benadeeld en wordt de willekeur in de hand gewerkt. Terecht wordt in de aanhef van het ontwerp gewezen op de behoefte aan spoedmaatregelen "die bestemd zijn om de normale ontwikkeling van de loopbanen te regelen en daartoe zekere administratieve toestanden te saneren".

.../...

Het ontwerp strekt er toe de evengenoemde moeilijkheden uit de weg te ruimen door het invoeren van voorlopige en tijdelijke regelen voor de berekening van het pensioen der bedoelde personeelsleden, welke regelen slechts uitwerking zullen hebben tot bij de inwerkingtreding van de volledige eindregeling, die artikel 10, tweede lid, van het besluit van 25 november 1953 in het vooruitzicht stelt.

\+

\+ \+

Artikel 1.

De Regering acht het vooralsnog onmogelijk in bizonderheden de voorzieningen te treffen, die nodig zijn om de anciënniteit te bepalen van de verschillende categorieën van personeelsleden die onder de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband vallen. In afwachting van een dergelijke regeling en om de bepalingen van het statuut die met de anciënniteit van de personeelsleden rekening houden, te kunnen toepassen, neemt de Regering voorlopig het volgende stelsel aan : de personeelsleden die onder de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband vallen en niet het minimum der door een bepaling van het statuut vereiste anciënniteit bezitten, worden voor de toepassing van deze bepaling geacht dit minimum te bezitten in de graad waarin zij krachtens bedoelde uitzonderingsmaatregelen zijn benoemd. Dit is de strekking van artikel 1 van het ontwerp.

.../...

Luidens de tekst van artikel 1 vindt deze regel alleen toepassing in zover zij die onder de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband vallen "het minimum der vereiste anciënniteit niet hebben". Aldus gesteld, impliceert de bepaling dat personeelsleden die het voordeel van de uitzonderingsmaatregelen genieten in sommige gevallen anciënniteit hebben kunnen verkrijgen. De diensten welke de personeelsleden sedert hun benoeming in vast verband hebben verstrekt, moeten worden in aanmerking genomen; artikel 1 van het ontwerp moet zo worden geïnterpreteerd dat het hoegenaamd niet van het gemeen recht afwijkt. Daarentegen bevat het geen enkele nieuwe regel tot wijziging van het vroegere stelsel, volgens hetwelk de personeelsleden die het voordeel van de uitzonderingsmaatregelen genieten, in tegenstelling met hen die overeenkomstig het statuut in vast verband zijn benoemd, de proeftijd niet kunnen doen gelden voor het berekenen van hun anciënniteit (Raad van State, 16 maart 1956, nr 5027, Verz. B.D. 228).

Zowel uit de algemene bewoordingen van het artikel als uit de uitleg van de Regeringsgemachtigde blijkt, dat de gestelde regel niet alleen moet dienen om te bepalen of een personeelslid de vereiste anciënniteit heeft opdat een statuutbepaling op hem kan worden toegepast, maar ook om de respectieve anciënniteit van de personeelsleden te beoordelen. De door de bepaling bedoelde personeelsleden worden alle geacht slechts het minimum van de vereiste anciënniteit te bezitten; zij moeten alle ex aequo worden gerangschikt na de overige categorieën. Het statuut van het Rijkspersoneel heeft de bevordering van personeelsleden vooral uit de lagere categorieën in zeer ruime mate aan objectieve regelen willen

.../...

onderwerpen. De tot benoemen bevoegde overheid is ongetwijfeld niet gebonden door de rangschikking die de directieraad of het college der dienstchefs bij toepassing van artikel 2?, derde lid, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939, thans gewijzigd door het besluit van 24 september 1953, heeft opgemaakt voor personeelsleden tweede en derde categorie die hetzelfde signalement volgens de anciënniteit hebben. Dit heeft de Raad van State, afdeling administratie, trouwens verklaard in een advies dat op 18 november 1955, op grond van artikel 6 van de wet van 23 december 1946, is verleend als antwoord op een vraag van de Eerste-Minister. Niettemin moet, zoals de Raad van State in zijn advies zegt, de benoemende overheid ingelicht worden omtrent de anciënniteit van de betrokken personeelsleden : de stellers van het statuut vatten de rangschikking volgens de anciënniteit op als een waarborg tegen willekeur inzake bevordering. Ingevolge artikel 1 van het ontwerp zullen een zeer groot aantal personeelsleden een rangschikking ex aequo krijgen, die geen rekening houdt met de duur en de omvang van de diensten die zij in werkelijkheid als tijdelijken hebben verricht. Het stelsel van het ontwerp heeft dus tot gevolg, dat een statutaire waarborg gedeeltelijk wordt ontweken. Al kan dit stelsel voorlopig te verantwoorden zijn om een einde te maken aan de in de aanhef vermelde moeilijkheden, toch verdient het ten zeerste aanbeveling dat de Regering binnen afzienbare tijd de volledige reglementering zou uitvaardigen betreffende de anciënniteit van de personeelsleden die het voordeel van de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband genieten, zodat de ter zake geldende regelen in overeenstemming komen met het statuut van het Rijkspersoneel.

.../...

Artikel 2.

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot regularisatie van de toestand der personeelsleden die aan examens voor bevordering tot een hogere graad hebben mogen deelnemen, ofschoon zij, volgens de regelen die, waar de teksten niets zeggen, toepassing hadden moeten vinden, niet de vereiste anciënniteit hadden. Artikel 2 bepaalt dat die personeelsleden, hoewel op onregelmatige wijze tot de examens toegelaten, "op gunstig advies (van de vaste wervingssecretaris) beschouwd worden als geslaagd voor (die examens)voor zoverre zij er het minimum der vereiste punten hebben behaald".

Bij ontstentenis van de door artikel 10, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1953 aangekondigde bepalingen, en ten einde het voordeel van de bepalingen waarbij examens voor bevordering tot een hogere graad werden ingesteld en waarbij in sommige gevallen de periodieke inrichting van die examens werd voorgeschreven, niet buitensporig te beperken, heeft de vaste wervingssecretaris gemeend, de proeftijd in aanmerking te kunnen nemen voor het berekenen van de anciënniteit van de personeelsleden die tot stagiaire zijn benoemd bij toepassing van het koninklijk besluit van 23 juni 1951, gewijzigd door het besluit van 12 december 1951, en die vervolgens in vast verband zijn benoemd op grond van het koninklijk besluit van 25 november 1953 ;

.../...

dit was immers de regel die werd toegepast voor het berekenen van de anciënniteit van overeenkomstig het statuut in vast verband benoemde personeelsleden. Zich beroepend op het verschil in de toepasselijke bepalingen en de toestanden, heeft de Raad van State, afdeling administratie, arrest 16 maart 1956, die oplossing van de hand gewezen. Al heeft de Raad van State anderzijds in dit arrest het verweermiddel van de tegenpartij, gehaald uit de toepasselijkheid van de artikelen 1, tweede lid, en 4, van het koninklijk besluit van 7 juni 1952, afgewezen door zich te beroepen op de bijzondere omstandigheid van de overplaatsing van het betrokken personeelslid, uit sommige passages van het arrest blijkt dat,bij ontstentenis van de bijzondere regelen, aangekondigdin artikel 10, tweede lid,van het besluit van 25 november 1953, de op grond van dit laatste besluit in vast verband benoemde personeelsleden geen andere anciënniteit verwerven dan die welke zij hebben ingevolge de sedert hun benoeming in vast verband verrichte diensten.

De vaste wervingssecretaris blijkt dus aan de examens voor bevordering tot een hogere graad personeelsleden te hebben laten deelnemen die volgens het arrest van de Raad van State

niet aan de eisen inzake anciënniteit voldedem.

Om de regelmatigheid van de te verrichten benoemingen te verzekeren, is de Regering voornemens de beslissingen van de vaste wervingssecretaris geldig te verklaren.

Kan dit resultaat door het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-besluit worden bereikt ?

.../...

Evenmin als de andere administratieve overheden is de Koning in principe bevoegd om onwettige administratieve akten geldig te verklaren. Hij is immers niet bevoegd om ze te onttrekken aan de in artikel 107 van de Grondwet of in artikel 9 van de wet van 23 december 1946 gestelde sancties (advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 4 februari 1950 over een ontwerp van besluit van de Regent tot oprichting van gewestelijke paritaire comité's voor de steenkolenhandel, en van 10 juni 1955 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de syndicale actie in de Rijksdiensten. Pasinomie 1955, blz. 281-282).

Wel kan de Koning, in zaken die onder zijn bevoegdheid vallen, na een eerste eventueel onregelmatige beslissing een nieuwe, regelmatige beslissing nemen ; hij kan de akte overdoen. Zo hij op wettige wijze aan de nieuwe beslissing terugwerkende kracht verleent, zal de rechtstoestand dezelfde zijn als indien de eerste beslissing geldig was geweest.

Zo ook moet, waar de Koning over verordenende bevoegdheid beschikt,de wettigheid van individuele beslissingen beoordeeld worden met inachtneming van een later besluit betreffende de in deze beslissingen bedoelde gevallen, wanneer het besluit die terugwerkende kracht op wettige wijze heeft kunnen hebben (Raad van State 28 juli 1951, nr 1026; 20 december 1951, nrs 1223 tot 1227; 6 maart 1952, nr 1347 ; 4 december 1952, nrs 2605 tot 2607).

.../...

Hoofdzaak is dus de vraag in hoever de Koning aan een individuele beslissing of aan een reglement op wettige wijze terugwerkende kracht kan verlenen.

In tegenstelling met de Franse Conseil d'Etat, neemt de Belgische Raad van State aan, dat de bevoegde overheid de vereisten voor toelating tot een examen wijzigt, niet alleen vóór, maar ook na het verstrijken van de inschrijvingstermijn (advies van de Raad van State, afdeling administratie, op 7 november 1949 op grond van artikel 6 van de wet van 23 december 1946 verleend als antwoord op een vraag van de Eerste-Minister; arrest van 5 mei 1954, nr 3372).

In onderhavig geval ligt de moeilijkheid echter hierin, dat de examens reeds hebben plaats gehad, hetgeen zeer kiese vragen doet rijzen.

I.

De in artikel 2 van het ontwerp vervatte wijziging van de toelatingsvereisten mag in geen geval aan verkregen rechten afbreuk doen.

In het algemeen blijkt dit met die bepaling niet het geval te zijn. Want ten eerste verruimt zij de toelatingsvereisten in plaats van ze te beperken en vervolgens gaat het om gewone, niet om vergelijkende examens, zodat geslaagde kandidaten geen aanspraak kunnen maken op een benoeming in een welbepaalde betrekking.

.../...

Zelfs zou men kunnen beweren, dat de beslissingen van de vaste wervingssecretaris niet dermate definitief zijn geworden, dat zij een hinderpaal zouden vormen voor het invoeren van een nieuwe regeling die zou kunnen terugwerken, zulks krachtens artikel 10, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1953, dat immers een nieuwe regeling in het vooruitzicht stelt. De evenvermelde bepaling leent zich tot zodanig uitlegging.

Het is de Raad van Stateechter niet mogelijk volledig de feitelijke toestand in de administratie te kenne, en vooruit te bepalen welke de gevolgen van artikel 2 van het ontwerp zullen zijn. Daarom meent de Raad van State te moeten opmerken, dat die bepaling alleen toepassing zal kunnen vinden in de gevallen waarin zij geen afbreuk doet aan verkregen rechten.

II.

Wijziging van de toelatingsvereisten mag evenmin in strijd komen met het beginsel van de gelijkheid der Staatsburgers voor de wet, dat door artikel 6 van de Grondwet wordt gehuldigd.

De bepaling van artikel 2 is in het ontwerp ingevoegd ten behoeve van de personeelsleden die onder de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband vallen en, zonder de inachtneming van hun stageperiode, niet de vereiste anciënniteit hadden op het tijdstip waarop de examens voor bevordering tot een

.../...

hogere graad werden georganiseerd. Volgens inlichtingen van de gemachtigde ambtenaar, heeft de vaste wervingssecretaris, ingevolge voormeld arrest van de Raad van State, geweigerd, personeelsleden die zich in de hiervoren beschreven toestand bevonden, voor de examens in te schrijven.

Door de inschrijving van hen die op onregelmatige wijze tot de vóór het arrest van de Raad van State begonnen examens waren toegelaten geldig te verklaren, voert artikel 2 van het ontwerp tussen de personeelsleden die zich objectief in dezelfde toestand bevinden een onderscheid in, alleen maar naar gelang van de datum waarop het examen is georganiseerd. Een dergelijk onderscheid ware moeilijk overeen te brengen met artikel 6 van de Grondwet, indien geen maatregelen werden getroffen om de gelijkheid te herstellen tussen hen op wie voormeld artikel 2 toepassing vindt en degenen die in dezelfde toestand verkeren maar die door de vaste wervingssecretaris tot dusver niet tot het bevorderingsexamen zijn toegelaten. Om daartoe te komen, zou artikel 1 van het ontwerp een snelle toepassing moeten vinden.

Wat de inkleding van het artikel betreft, kan aan het ontwerp een zeker gebrek aan juridische samenhang worden verweten. Zoals het artikel thans is gesteld, berust het op de opvatting dat bedoelde personeelsleden op onregelmatige wijze tot het examen zijn toegelaten, doch dat zij niettemin als geslaagd moeten worden beschouwd. Het zou meer in de rede liggen, aan de bepaling van artikel 1 terugwerkende kracht te verlenen, zodat personeelsleden die in feite tot het examen zijn toegelaten, in rechte kunnen worden geacht aan de anciënniteitsvereisten te voldoen.

.../...

De Raad van State stelt derhalve volgende tekst voor :

"Artikel 2.-

Met inachtneming van de in artikel 1 van dit besluit bepaalde regel herziet de vaste wervingssecretaris de lijsten van de geslaagde kandidaten, die hij heeft opgemaakt ingevolge de examens voor bevordering tot een hogere graad die sedert 1 december 1953 zijn georganiseerd".

\+

\+ +

Voor het overige stelt de Raad van State de volgende vormwijzigingen voor :

OPSCHRIFT.

"Koninklijk besluit tot bepaling van de voorlopig toepasselijke regelen inzake anciënniteit van personeelsleden die het voordeel van de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband genieten".

.../...

AANHEF.

De vermelding van het koninklijk besluit van 25 november 1953 vulle men aan met de woorden "... inzonderheid op artikel 10, tweede lid".

De considerans leze men als volgt :

"Overwegende dat, in afwachting van een volledige en definitieve regeling voor het berekenen van de anciënniteit van personeelsleden die het voordeel van de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband genieten, onverwijld voorlopige regelen ter zake moeten worden gesteld om de toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel mogelijk te maken;".

Artikel 1.

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van de bepalingen van het statuut van het Rijkspersoneel die rekening houden met de duur van de diensten welke de personeelsleden in de hoedanigheid van vastbenoemde hebben verricht, worden de personeelsleden die het voordeel van de uitzonderingsmaatregelen voor de benoeming in vast verband genieten en niet het minimum der door die bepalingen vereiste anciënniteit bezitten, geacht dit minimum toch te bezitten in de graad waarin zij bij toepassing van bedoelde maatregelen zijn benoemd".

IR. L.5704/2.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	F.LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président voorzitter
	G.HOLOYE, G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	L.FREDERICQ, J.LIMPENS,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw :	J.DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Ch.HUBERLANT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.Ch.HUBERLANT, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J.DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F.LEPAGE.