MTL. - 1 - L.6609/1.

28 IV 1959

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 21 mars 1959, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les taux des allocations accordées aux agents de l'Administration du cadastre pour les prestations supplémentaires effectuées en vue de la mise à jour de la documentation cadastrale", a donné le 13 avril 1959 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e maart 1959 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling der bedragen van de toelagen toegekend aan de personeelsleden van de Administratie van het kadaster voor de bijkomende prestaties uitgevoerd met het oog op de bijwerking van de kadastrale documentatie", heeft de 13e april 1959 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à accorder des allocations aux agents de l'administration du cadastre qui accomplissent des prestations supplémentaires en vue de mettre à jour les documents cadastraux. L'administration estime que ces prestations "ne peuvent être considérées comme normales" et que, dès lors, il y a lieu de les rétribuer par l'octroi d'une allocation sur base de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 29 mars 1950 portant réglementation générale des indemnités et allocations quelconques payées par le Trésor au personnel des administrations de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du 31 juillet 1952.

I. Le projet consiste non en un projet d'arrêté royal, mais en un projet d'arrêté ministériel. On peut reconnaître aux Ministres le pouvoir de prendre les arrêtés accordant des allocations en raison des termes de l'article 2 de l'arrêté du 29 mars 1950, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de l'arrêté du 31 juillet 1952. L'article 2 nouveau de l'arrêté du 29 mars 1950 dispose, en effet, que l'allocation "est fixée de commun accord entre le Ministre intéressé et le Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions". Semblable texte, en indiquant que l'allocation "est fixée" par le Ministre intéressé, semble - comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a admis dans plusieurs de ses avis - attribuer au Ministre intéressé le pouvoir d'accorder l'allocation, avec l'accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions, en dehors de toute intervention du Roi.

.../...

Néanmoins, l'arrêté du 31 juillet 1952 n'a pas abrogé expressément l'article 4 de l'arrêté du 29 mars 1950, aux termes duquel "l'octroi à titre général ou particulier d'allocations est réglé par arrêté royal". On pourrait donc soutenir que la modification apportée par l'arrêté du 31 juillet 1952 laisse subsister l'obligation de recourir pour l'octroi d'allocations à un arrêté royal, et que cette modification a seulement pour effet d'exiger que l'arrêté royal accordant l'allocation soit non seulement pris sur la proposition du Ministre intéressé, mais également avec l'accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Une controverse reste donc possible. En tout cas, il y a un manque de concordance entre l'article 2 nouveau de l'arrêté du 29 mars 1950 et l'article 4 du même arrêté. Il serait souhaitable de revoir cet arrêté en vue de rétablir l'harmonie entre les deux articles.

II. Il y a également un manque de concordance entre l'arrêté du 29 mars 1950 et l'arrêté du 15 décembre 1948 réglant les attributions du Comité du budget.

.../...

Les articles 1er bis et 2 de l'arrêté du 29 mars 1950 règlent les formalités à accomplir pour l'octroi de certaines indemnités et de certaines allocations; l'article 13, 3°, de l'arrêté du 15 décembre 1948, modifié par l'arrêté du 20 mars 1950, règle également les formalités à accomplir pour l'octroi d'allocations et d'indemnités.

Les premières dispositions prescrivent un accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions. L'article 13, 3°, de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948, modifié d'abord par l'arrêté du 20 mars 1950 et ensuite implicitement par l'arrêté royal du 20 novembre 1958 (1), prévoit un avis du Ministre chargé de la vice-présidence du Conseil de cabinet, qui a l'administration générale dans ses attributions, mais cet avis doit être un "avis conforme", doit donc consister en un accord; sinon, c'est l'accord du Comité du budget qui est requis (article 15, arrêté du Régent du 15 décembre 1948, modifié par l'arrêté du 20 mars 1950). Les articles 1er bis et 2 de l'arrêté du 29 mars 1950, modifié par l'arrêté du 31 juillet 1952, se confondent en partie avec l'article 13, 3°, de l'arrêté du 15 décembre 1948 en tant qu'ils prescrivent l'intervention du Ministre qui a l'administration générale

.../...

(1) Arrêté royal du 20 novembre 1958 délimitant les attributions respectives du Premier Ministre et du Ministre chargé de l'administration générale (Moniteur belge du 23 novembre 1958).

dans ses attributions; les premières dispositions citées dérogent à la seconde en tant qu'elles exigent de manière absolue l'accord du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions au sujet du taux des indemnités et allocations, et ne prévoient pas à titre subsidiaire l'accord du Comité du budget.

L'article 17 de l'arrêté du 15 décembre 1948 exige la mention, dans l'arrêté, de l'avis du Ministre chargé de l'administration générale, avec indication de sa date; l'arrêté du 29 mars 1950 n'impose pas semblable obligation relative à la forme de l'arrêté. Ces observations montrent l'utilité qu'il y aurait à coordonner - et à simplifier - les formalités relatives au contrôle administratif et budgétaire. Il conviendrait notamment de mettre en concordance les articles 1er bis et 2 de l'arrêté du 29 mars 1950 avec l'article 13, 3°, de l'arrêté du 15 décembre 1948.

\+

\+ \+

Le projet appelle, en outre, les quelques observations de forme suivantes :

L'intitulé pourrait être rédigé comme suit :

"Arrêté ministériel fixant le taux des allocations accordées aux agents de l'administration du cadastre pour les prestations supplémentaires accomplies en vue de la mise à jour de la documentation cadastrale".

.../...

A l'alinéa 1er du préambule, version néerlandaise, le mot"uitgedeeld" doit être remplacé par "uitgekeerd".

Quant à l'article unique, il pourrait être rédigé comme suit :

"Article unique.-

Des allocations forfaitaires sont octroyées aux agents de l'administration du cadastre qui accomplissent des prestations supplémentaires en vue de mettre à jour les documents cadastraux.

Le taux de ces allocations est fixé comme suit :

...".

Het ontwerp strekt er toe, toelagen te verlenen aan personeelsleden van de administratie van het kadaster die bijkomende prestaties verrichten om de kadastrale documentatie bij te houden. De administratie is van oordeel dat deze prestaties "niet als normaal kunnen worden beschouwd", zodat er grond is om ze te vergoeden door toekenning van een toelage op grond van artikel 2 van het besluit van de Regent van 29 maart 1950 houdende algemene regeling van de vergoedingen en toelagen van alle aard door de Schatkist aan het personeel der Rijksbesturen uitgekeerd, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 juli 1952.

I. Het gaat om een ontwerp, niet van koninklijk maar van ministerieel besluit. Op grond van de bewoordingen van artikel 2 van het besluit van 29 maart 1950, zoals het is gewijzigd door artikel 2 van het besluit van 31 juli 1952, kan worden aangenomen dat de Ministers bevoegd zijn tot het vaststellen van besluiten waarbij toelagen worden verleend. Het nieuwe artikel 2 van het besluit van 29 maart 1950 bepaalt immers, dat de toelage "vastgesteld wordt in gemeen overleg tussen de betrokken Minister en de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort". Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in verschillende adviezen heeft aangenomen, lijkt een zodanige tekst, waar hij zegt dat de toelage door de betrokken Minister "wordt vastgesteld", deze laatste wel bevoegd te maken tot het verlenen van de toelage, in overleg met de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, en zonder dat de Koning daarbij wordt betrokken.

.../...

Niettemin houdt het besluit van 31 juli 1952 geen uitdrukkelijke opheffing van artikel 4 van het besluit van 29 maart 1950,dat luidt als volgt : "de toekenning bij wijze van algemene of bijzondere maatregel van toelagen van alle aard wordt bij koninklijk besluit geregeld". Er is dus grond voor de stelling, dat de door het besluit van 31 juli 1952 aangebrachte wijziging de verplichting om toelagen alleen bij koninklijk besluit te verlenen,heeft laten bestaan,en dat uit deze wijziging alleen volgt dat het koninklijk besluit tot verlening van de toelage niet alleen op de voordracht van de betrokken Minister, maar ook in overleg met de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort,moet worden genomen.

Betwisting blijft dus mogelijk. Hoe dan ook, is er geen volledige overeenstemming tussen het nieuw artikel 2 van het besluit van 29 maart 1950 en artikel 4 van hetzelfde besluit. Het ware wenselijk dit besluit te herzien,teneinde deze twee artikelen opnieuw in overeenstemming te brengen.

II. Er is evenmin volledige overeenstemming tussen het besluit van 29 maart 1950 en het besluit van 15 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden van het Begrotingscomité.

.../...

De artikelen 1bis en 2 van het besluit van 29 maart 1950 regelen de formaliteiten die dienen te worden vervuld voor de toekenning van sommige vergoedingen en toelagen ; artikel 13, 3°, van het besluit van 15 december 1948, gewijzigd bij het besluit van 20 maart 1950, regelt eveneens de formaliteiten voor de toekenning van toelagen en vergoedingen die dienen te worden vervuld.

De eerste bepalingen eisen de instemming van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort. Artikel 13, 3°, van het besluit van de Regent van 15 december 1948, eerst bij het besluit van 20 maart 1950 en vervolgens impliciet bij het koninklijk besluit van 20 november 1958 gewijzigd (1), eist een advies van de met het ondervoorzitterschap van de Kabinetsraad belaste Minister, tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, maar dit advies dient een "eensluidend advies" te zijn en dus op instemming neer te komen; anders is het akkoord van het Begrotingscomité vereist (artikel 15 van het besluit van de Regent van 15 december 1948, gewijzigd bij het besluit van 20 maart 1950). De artikelen 1bis en 2 van het besluit van 29 maart 1950, gewijzigd bij het besluit van 31 juli 1952, komen gedeeltelijk op hetzelfde neer als artikel 13, 3°, van het besluit van 15 december 1948 in zover zij het optreden van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, voorschrijven ; de eerste van de aangehaalde bepalingen wijken van de tweede af in zover zij op absolute wijze voorschrijven, dat de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, met het tarief van de vergoedingen en toelagen moet instemmen; zij maken voorts geen melding van het akkoord van het Begrotingscomité.

./...

(1) Koninklijk besluit van 20 november 1958 tot afbakening van de respectieve bevoegdheden van de Eerste-Minister en van de Minister belast met het algemeen bestuur (Belgisch Staatsblad van 23 november 1958).

Artikel 17 van het besluit van 15 december 1948 eist, dat het besluit het advies van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, met opgave van zijn datum zou vermelden; in het besluit van 29 maart 1950 komt geen zodanige verplichting in verband met de vorm van het besluit voor. Deze opmerkingen tonen aan hoe nuttig het zou zijn de formaliteiten ter zake van administratief toezicht en begrotingstoezicht te coördineren en te vereenvoudigen. Met name zouden de artikelen 1bis en 2 van het besluit van 29 maart 1950 in overeenstemming te brengen zijn met artikel 13, 3°, van het besluit van 15 december 1948

+

\+ +

Bij het ontwerp zijn bovendien enkele opmerkingen over de vorm te maken.

Het opschrift kan als volgt worden gelezen :

"Ministerieel besluit tot vaststelling van het tarief van de toelagen, verleend aan personeelsleden van de administratie van het kadaster voor de bijkomende prestaties welke zij verrichten om de kadastrale documentatie bij te houden".

In de aanhef vervange men, in het eerste lid, het woord "uitgedeeld" door "uitgekeerd".

.../...

Voor het enig artikel wordt de volgende lezing aanbevolen :

"Enig artikel.-

Aan personeelsleden van de administratie van het kadaster die bijkomende prestaties verrichten om sommige kadastrale documenten bij te houden, worden forfaitaire toelagen verleend.

Het tarief van deze toelagen is vastgesteld als volgt :

...".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

L.FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,
J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, — greffier.
adjunct-griffier, — griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.
Le rapport a été présenté par M.Ch.HUBERLANT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.Ch.HUBERLANT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.