MTL.

- 1 -
- 5. MAA 1961
Coordination (2)

L.7446/1.

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 11 février 1961, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "étendant aux commis techniques stagiaires de l'Administration des douanes et accises, le bénéfice de l'allocation pour exercice de fonctions supérieures, prévue par l'arrêté du Régent du 12 avril 1950", a donné le 1er mars 1961 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e februari 1961 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij het voordeel van de toelage voor de uitoefening van hogere functies, voorzien bij het besluit van de Regent van 12 april 1950, uitgebreid wordt tot de stagedoende technische klerken van de Administratie der douanen en accijnzen", heeft de 1e maart 1961 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 16 février 1953, l'article 1er de l'arrêté du Régent du 12 avril 1950 dispose expressément que le bénéfice de l'allocation pour exercice de fonctions supérieures est accordé aux seuls "agents définitifs des administrations de l'Etat ...". Les dispositions contenues dans le projet soumis au Conseil d'Etat ont pour objet d'étendre cet avantage pécuniaire aux commis techniques stagiaires de l'administration des douanes et accises qui sont désignés pour exercer les fonctions supérieures de vérificateur ou de receveur. Mais ces dispositions nouvelles supposent que ces stagiaires puissent être licitement désignés pour exercer des fonctions supérieures. Le projet soulève ainsi une question préalable qui touche au statut administratif des agents intéressés.

II.

Dans sa circulaire n° 283 du 2 février 1951 (Service d'administration générale, C.D. 324.51), circulaire relative à l'application des dispositions originaires de l'arrêté du Régent du 12 avril 1950, le Premier Ministre déclarait opportun d'attirer l'attention de ses collègues "sur le fait que l'arrêté ne permet pas l'octroi d'allocations pour exercice de fonctions supérieures aux agents stagiaires" : "Il ne peut se concevoir, en effet, invoquait-il, qu'un stagiaire soit chargé d'exercer une fonction supérieure, étant donné que le stage a pour but de s'assurer si l'intéressé convient aux fonctions pour lesquelles il a été recruté". Dans une circulaire postérieure, n° 306, du 12 mars 1952 (Service

.../...

d'administration générale, C.D. 322.31), le Premier Ministre "rappelle que les agents stagiaires dont la nomination en stage ne résulte pas de l'application de l'arrêté royal du 23 juin 1951 ... ne peuvent être chargés de l'exercice de fonctions supérieures".

Les termes des circulaires du Premier Ministre des 2 février 1951 et 12 mars 1952 ne doivent pas être entendus dans un sens trop absolu. A l'examen, il apparaît que ce n'est pas une règle de droit à caractère impératif, mais une simple règle de bonne organisation administrative - susceptible de dérogations en raison de sa nature même-, qui empêche l'autorité compétente de confier à des stagiaires l'exercice de fonctions supérieures. En effet, aucun article du statut des agents de l'Etat n'interdit expressément semblable mesure. En outre, il n'y a pas d'éléments suffisants permettant de conclure à une interdiction implicite. Et même, l'article 29 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, aux termes duquel "les droits et devoirs des stagiaires sont semblables à ceux des agents définitifs", est susceptible d'être invoqué contre la thèse de l'interdiction. L'arrêté du Régent du 12 avril 1950 ne contient sans doute pas seulement des dispositions relatives à l'octroi de l'allocation pour exercice de fonctions supérieures; il contient aussi des dispositions qui ont trait à la désignation même de l'agent chargé d'exercer des fonctions supérieures (articles 3, 4, 6). Mais si, tel qu'il a été modifié par l'arrêté du 16 février 1953, l'article 1er de l'arrêté du 12 avril 1950 limite aux "agents définitifs" le bénéfice de l'allocation pour exercice de fonctions supérieures, aucune disposition de

.../...

l'article 3 de l'arrêté, modifié par l'arrêté du 27 janvier 1953, n'interdit de manière absolue (1) de désigner un stagiaire pour exercer des fonctions supérieures.

En conclusion, en raison même de la nature et du but du stage, il se recommande évidemment, de manière très générale, de ne pas confier à des stagiaires l'exercice de fonctions supérieures. Mais il ne s'agit là que d'une règle de bonne organisation administrative, dont l'autorité compétente peut s'écarter si des circonstances exceptionnelles le justifient. Aucune disposition du statut ni de l'arrêté du 12 avril 1950, même après sa modification par l'arrêté du 16 février 1953, n'interdit de désigner un stagiaire pour exercer des fonctions supérieures.

III.

Des considérations qui précèdent, il résulte que l'administration des douanes et accises pouvait licitement -comme elle l'a fait depuis 1956 - désigner des commis techniques encore stagiaires pour exercer

.../...

(1) L'article 3, alinéa 2, dispose que "dans la mesure des possibilités, le Ministre ou son délégué désigne, par préférence, un agent qui remplit les conditions statutaires requises pour être nommé à cette fonction". Les stagiaires ne peuvent faire l'objet d'une promotion. Mais il résulte à suffisance des termes de l'article 3, alinéa 2, que cette dernière disposition n'écarte pas de manière absolue la désignation pour exercer des fonctions supérieures, d'agents ne remplissant pas les conditions requises pour y être promus (voir arrêts du Conseil d'Etat, section d'administration, du 19 novembre 1959, n°7420, et du 14 octobre 1960, n°8131) .

les fonctions supérieures de vérificateur ou de receveur. Cependant, en présence des termes formels de l'article 1er de l'arrêté du 12 avril 1950, modifié par l'arrêté du 16 février 1953, l'administration ne pouvait accorder à ces agents stagiaires le bénéfice de l'allocation pour exercice de fonctions supérieures prévue par cet arrêté. Il n'empêche que les commis techniques stagiaires de l'administration des douanes et accises qui, depuis 1956, ont été chargés d'exercer des fonctions supérieures ont accompli des prestations qui leur donnaient des responsabilités plus importantes. Il est dès lors équitable de leur accorder une allocation. C'est pourquoi la rétroactivité prévue par l'article 2 du projet peut être admise.

IV.

Le projet ne contient pas d'article destiné à confier l'exécution de l'arrêté au Ministre des Finances.

TEXTE PROPOSE.

ARRETE ROYAL ETENDANT AUX COMMIS TECHNIQUES STAGIAIRES DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES ET ACCISES LE BENEFICE DE L'ALLOCATION POUR EXERCICE DE FONCTIONS SUPERIEURES.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'article 66, alinéa 2, de la Constitution;

Vu l'arrêté du Régent du 12 avril 1950 réglant l'octroi de l'allocation pour exercice de fonctions

.../...

supérieures, modifié par les arrêtés royaux des 27 janvier 1953, 16 février 1953, 25 novembre 1953 et 31 mai 1958;

Vu l'avis du Comité de consultation syndicale du Ministère des Finances;

Vu l'accord du Ministre Vice-Président du conseil de cabinet, donné le 22 juillet 1960;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances ,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

Par dérogation à l'article 1er de l'arrêté du Régent du 12 avril 1950, les commis techniques stagiaires de l'administration des douanes et accises désignés pour exercer les fonctions supérieures de vérificateur ou de receveur bénéficient de l'allocation accordée par ledit arrêté.

.../...

Article 2.-

Le présent arrêté produit ses effets à partir du 1er janvier 1956.

Article 3.-

Notre Ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances,

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Zoals het koninklijk besluit van 16 februari 1953 het heeft gewijzigd, bepaalt artikel 1 van het besluit van de Regent van 12 april 1950 uitdrukkelijk, dat de toelage voor de uitoefening van hogere functies alleen aan "de vastaangestelde personeelsleden" wordt verleend. Het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp bedoelt, ook de stagedoende technische klerken van het bestuur der douanen en accijnzen, die met de uitoefening van de hogere functie van verificateur of ontvanger zijn belast, voor die toelage in aanmerking te laten komen. Maar de nieuwe bepalingen gaan uit van de veronderstelling, dat die stagiairs wettig met het uitoefenen van hogere functies kunnen worden belast, hetgeen een voorafgaande vraag aan de orde brengt, die verband houdt met het administratief statuut van de betrokken ambtenaren.

II.

In de aanschrijving nr 283 van 2 februari 1951 (Dienst van Algemeen Bestuur, D.I.324.51), betreffende de toepassing van de oorspronkelijke bepalingen van het besluit van de Regent van 12 april 1950, achtte de Eerste-Minister het dienstig zijn collega's erop attent te maken, dat "het besluit de toekenning van de toelage voor de uitoefening van hogere functies niet toestaat aan stagedoende personeelsleden" en dat "het immers niet denkbaar is,

.../...

dat een stagedoener zou belast worden met de uitoefening van hogere functies vermits de proeftijd tot doel heeft er zich van te vergewissen dat de betrokkene geschikt is voor de functies waarvoor hij werd aangeworven". In een latere aanschrijving, nr 306, van 12 maart 1952 (Dienst van Algemeen Bestuur, D.I.322.31) herinnerde hij eraan, dat "de stagiairs wier benoeming in stagedienst niet voortvloeit uit de toepassing van het koninklijk besluit van 23 juni 1951 voormeld, niet mogen belast worden met de uitoefening van hogere functies".

De tekst van die aanschrijvingen van de Eerste-Minister van 2 februari 1951 en 12 maart 1952 moet niet in te absolute zin worden opgevat. Bij nader toezien, blijkt de regel, dat de bevoegde overheid geen stagiairs met het uitoefenen van hogere functies mag belasten, geen gebiedend rechtsvoorschrift te zijn, maar slechts een gedragslijn voor een goede bestuursorganisatie, die uit de aard der zaak zelf ruimte voor afwijkingen laat. In het statuut van het Rijkspersoneel wordt zulk een maatregel nergens uitdrukkelijk verboden, en er zijn ook geen voldoende gronden om tot een impliciet verbod te besluiten. Tegen de stelling als zou er verbod zijn, kan men zich zelfs beroepen op artikel 29 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, luidens hetwelk "de rechten en plichten van de stagedoener dezelfde zijn als die van het vast personeel". Weliswaar zijn er in het besluit van de Regent van 12 april 1950 naast bepalingen, die de toekenning van de toelage voor uitoefening van hogere functies regelen, ook andere, die het

.../...

hebben over de aanwijzing zélf tot zulke functies (artikelen 3, 4, 6). Kunnen volgens artikel 1 van het besluit van 12 april 1950, zoals het besluit van 16 februari 1953 het gewijzigd heeft, alleen "vast aangestelde personeelsleden" bedoelde toelage genieten, artikel 3 van dat besluit, gewijzigd bij besluit van 27 januari 1953, stelt echter nergens het volstrekte verbod, stagiairs voor het uitoefenen van hogere functies aan te wijzen(1).

Tot besluit is het, gelet op aard en doel van de stage, zeer in 't algemeen, vanzelfsprekend aan te bevelen, geen stagiairs met het uitoefenen van hogere functies te belasten. Dit is echter alleen maar een gedragslijn voor een goede bestuursorganisatie en de bevoegde overheid kan ervan afwijken indien buitengewone omstandigheden het wettigen. Geen bepaling van het statuut of van het besluit van 12 april 1950 - zelfs gewijzigd door het besluit van 16 februari 1953 - verbiedt, dat een stagiair voor het uitoefenen van hogere functies wordt aangewezen.

.../...

---

(1) Artikel 3, tweede lid, bepaalt "dat de Minister of zijn gemachtigde, in de mate van het mogelijke, bij voorkeur het personeelslid aanwijst, dat aan de statutaire eisen voldoet om tot bedoelde functie benoemd te worden".

Stagiairs komen niet in aanmerking voor bevordering. Uit de bewoordingen van artikel 3, tweede lid, blijkt echter genoegzaam, dat het niet volstrekt uitgesloten is voor het uitoefenen van een hogere functie personeelsleden aan te wijzen die niet voldoen aan de voorwaarden om tot die functie te worden bevorderd (zie arresten Raad van State, afdeling administratie, d.d. 19 november 1959, nr 7420 en 14 oktober 1960, nr 8131).

III.

Uit dit alles volgt, dat het Bestuur der douanen en accijnzen op wettige wijze, zoals het sedert 1956 heeft gedaan, stagedoende technische klerken met de uitoefening van de hogere functies van verificateur of ontvanger kon belasten. De uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 1 van het besluit van 12 april 1950, gewijzigd bij besluit van 16 februari 1953, verhinderen het bestuur echter, die stagiairs de in dat besluit bepaalde toelage te verlenen. Dit neemt niet weg, dat de stagedoende technische klerken van genoemd bestuur, die sedert 1956 met hogere functies zijn belast, werk hebben verricht waarmede een grotere verantwoordelijkheid was gemoeid. Het is dus billijk hun een toelage te verlenen. De terugwerking, als bepaald in artikel 2 van het ontwerp, is dan ook te verantwoorden.

IV.

Het ontwerp heeft geen artikel, dat de Minister van Financiën met de uitvoering van het besluit belast.

VOORGESTELDE TEKST.

KONINKLIJK BESLUIT WAARBIJ HET VOORDEEL VAN DE TOELAGE VOOR DE UITOEFENING VAN HOGERE FUNCTIES WORDT UITGEBREID TOT DE STAGEDOENDE TECHNISCHE KLERKEN VAN HET BESTUUR DER DOUANEN EN ACCIJNZEN .

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op artikel 66, tweede lid, van de Grondwet;

.../...

Gelet op het besluit van de Regent van 12 april 1950 waarbij de toekenning van de toelage voor de uitoefening van hogere functies wordt geregeld,gewijzig bij de koninklijke besluiten van 27 januari 1953, 16 februari 1953, 25 november 1953 en 31 mei 1958 ;

Gelet op het advies van de syndicale raad van advies van het Ministerie van Financiën ;

Gelet op het akkoord van de Minister-Ondervoorzitter van de Kabinetsraad, gegeven op 22 juli 1960 ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

In afwijking van artikel 1 van het besluit van de Regent van 12 april 1950 genieten de stagedoende technische klerken van het bestuur der douanen en accijnzen, die tot het uitoefenen van de hogere functie van verificateur of ontvanger zijn aangewezen, de in genoemd besluit bepaalde toelage.

.../...

Artikel 2.-

Dit besluit heeft uitwerking op 1 januari 1956.

Artikel 3.-

Onze Minister van Financiën is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Financiën,

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,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch.VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

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