ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 28 mai 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la détermination de la résidence administrative des candidats à la première catégorie des agents de l'Etat", a donné le 8 juin 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e mei 1964 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het bepalen van de administratieve standplaats van de kandidaten tot de eerste categorie van het Rijkspersoneel", heeft de 8e juni 1964 het volgend advies gegeven :

Le projet fixe des règles relatives à la désignation de la résidence administrative des stagiaires, candidats à la première catégorie des agents de l'Etat.

Chaque agent des pouvoirs publics doit avoir une résidence administrative afin que puissent lui être appliqués certains arrêtés formant partie de son statut pécuniaire : l'arrêté royal du 9 janvier 1951 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, l'arrêté du Régent du 30 mars 1950 fixant les indemnités pour frais de séjour des agents de l'Etat ainsi que l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 attribuant une allocation de foyer ou une allocation de résidence à certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat.

Pour les agents de l'Etat, la résidence administrative - notion dont aucun texte ne donne de définition - résulte implicitement de décisions administratives relatives à leur carrière, décisions de nomination, d'affectation, de mutation, de détachement et d'autres. Les autorités compétentes pour prendre ces décisions n'ont nullement dû avoir une habilitation spéciale pour fixer la résidence administrative des agents.

Quant aux stagiaires, candidats à la première catégorie des agents de l'Etat, en vertu de dispositions insérées dans le statut des agents de l'Etat par l'arrêté royal du 16 février 1961 organisant le recrutement des agents de l'Etat de la première catégorie, ils relèvent du seul Ministre qui a le service d'administration générale sous son autorité (article 26 sexies) et le stage est placé sous la direction d'un maître général

.../...

des stages relevant de ce même Ministre (article 26quater). Ces dispositions sont reprises dans l'arrêté du 2 octobre 1937, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 16 mars 1964 (articles 28quater et 28ter).

L'arrêté royal du 16 février 1961 organisant le stage des candidats à la première catégorie des agents de l'Etat et fixant leur statut pendant cette période confie la direction du stage au maître général des stages.

C'est donc le Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions et le maître général des stages qui auront compétence pour fixer, par les décisions administratives relatives au déroulement du stage, la résidence administrative des stagiaires.

On peut dès lors se demander si le projet est nécessaire.

Il l'est sur deux points :

1° La résidence administrative est communément considérée comme étant la résidence dans laquelle l'agent exerce habituellement ses fonctions. Si elle était fixée en un autre lieu, il s'agirait d'une résidence administrative fictive ; la désignation d'une telle résidence donnerait à l'agent le droit de bénéficier des indemnités de déplacement et de séjour lorsqu'il devrait se rendre de sa résidence administrative fictive à sa résidence administrative réelle.

.../...

On peut cependant concevoir que dans certains cas particuliers, la résidence administrative soit fixée hors de la résidence dans laquelle l'agent exerce habituellement ses fonctions; ce sont notamment les cas prévus à l'article 2 du projet dans lesquels on maintient comme résidence administrative celle dans laquelle la plus grande partie du stage sera accomplie , même pendant la période de formation collective qui se passe à Bruxelles. Il s'agit de dérogations à la règle suivant laquelle la résidence administrative est celle dans laquelle l'agent exerce habituellement ses fonctions. Il s'indique de prévoir de telles dérogations dans un arrêté royal.

2° En vertu du statut du 2 octobre 1937, les stagiaires, candidats à la première catégorie des agents de l'Etat, relèvent du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique. Si le Gouvernement estime nécessaire de prévoir la possibilité pour ce Ministre de déléguer ses pouvoirs relatifs à la fixation de la résidence administrative dans les cas où elle est fixée à un lieu autre que celui où l'agent exerce habituellement ses fonctions, le projet devrait prévoir la possibilité d'une telle délégation.

Les autres dispositions du projet ne sont pas nécessaires. Elles pourraient avoir comme résultat de jeter la confusion sur la régularité de la fixation de la résidence administrative de tous les agents de l'Etat.

C'est sous réserve de ces observations générales que les remarques suivantes sont émises.

\+

\+ \+

.../...

L'intitulé du projet gagnerait à être rédigé de la manière suivante :

"Arrêté royal relatif à la détermination de la résidence administrative des stagiaires, candidats à la première catégorie des agents de l'Etat".

\+

\+ \+

Le projet étant pris en ordre principal pour permettre le paiement des frais de séjour et de parcours des stagiaires, il s'indiquerait de viser, dans le préambule, l'arrêté royal du 16 février 1961 organisant le stage des candidats à la première catégorie des agents de l'Etat et fixant leur statut pendant cette période.

C'est, en effet, cet arrêté qui organise les diverses périodes du stage et qui rend applicable aux stagiaires, sous certaines réserves, le régime des allocations et indemnités dont bénéficient les agents de l'Etat.

\+

\+ \+

Article 1er.

En disposant que la résidence administrative des stagiaires "est fixée, en principe, à Bruxelles", l'article 1er semble donner une directive qui n'aurait pas de caractère obligatoire.

Comme il entre dans les intentions du Gouvernement de fixer une règle obligatoire sous réserve des exceptions prévues aux articles 2, 3 et 4, il y aurait lieu d'omettre, de l'article 1er, les mots "en principe".

\+ \+

.../...

Article 2.

Quelques modifications de présentation et de forme sont suggérées à l'article 2, qui pourrait être rédigé comme suit :

"Article 2.-

Néanmoins cette résidence peut être fixée au début du stage en dehors de Bruxelles :

1° pour le stagiaire, ancien agent temporaire, qui n'avait pas sa résidence administrative à Bruxelles, lorsqu'il est à prévoir que la majeure partie du stage se déroulera en dehors de Bruxelles;

2° ... (comme au projet, sauf à remplacer, in fine, les mots "en dehors de la capitale" par les mots "en dehors de Bruxelles")...

\+

\+ +

Article 4.

A l'alinéa 1er, les mots "et qui ne rentreraient pas dans les limites des articles 2 et 3 du présent arrêté" devraient être remplacés par les mots "et non prévues aux articles 2 et 3".

\+

\+ +

Article 5.

La rétroactivité donnée au projet par l'article 5 n'est à l'abri de critique que dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.

Il y a lieu d'écrire "produit ses effets".

Het ontwerp stelt regelen voor het bepalen van de administratieve standplaats van de stagiairs, kandidaten voor de eerste categorie van het Rijkspersoneel.

Ieder ambtenaar in overheidsdienst moet een administratieve standplaats hebben, opdat sommige besluiten die deel uitmaken van zijn bezoldigingsregeling op hem kunnen worden toegepast : het koninklijk besluit van 9 januari 1951 houdende algemene regeling inzake reiskosten, het besluit van de Regent van 30 maart 1950 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan het Rijkspersoneel en het besluit van de Regent van 16 maart 1950 houdende toekenning van een haardtoelage of een standplaatstoelage aan zekere categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel.

Het Rijkspersoneel krijgt zijn standplaats - welk begrip nergens is omschreven - impliciet toegewezen in administratieve beslissingen betreffende de loopbaan, beslissingen tot benoeming, dienstaanwijzing, mutatie, detachering enz... De overheden die tot het nemen van die beslissingen bevoegd zijn, hoefden niet speciaal te worden gemachtigd tot het vaststellen van de administratieve standplaats van het personeel.

De stagiairs, kandidaten voor de eerste categorie van het Rijkspersoneel, ressorteren krachtens de bepalingen welke in het statuut van het Rijkspersoneel zijn ingevoegd door het koninklijk besluit van 16 februari 1961 tot inrichting van de werving van de Rijksambtenaren

.../...

van de eerste categorie, uitsluitend onder de Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort (artikel 26sexies); de stage staat onder de leiding van een algemeen stagemeester, die onder dezelfde Minister ressorteert (artikel 26quater). Die bepalingen zijn opgenomen in het besluit van 2 oktober 1937, zoals het is gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1964 (artikelen 28quater en 28ter).

Het koninklijk besluit van 16 februari 1961 tot inrichting van de proeftijd voor de kandidaten tot de eerste categorie van het Rijkspersoneel en houdende hun statuut voor die periode, draagt de leiding van de stage op aan de algemene stagemeester.

De bevoegdheid om, in de administratieve beslissingen betreffende het verloop van de stage, de administratieve standplaats van de stagiairs te bepalen, zal dus berusten bij de Minister onder wie het openbaar ambt behoort en bij de algemene stagemeester.

Derhalve kan de vraag worden gesteld of het ontwerp nodig is.

In tweeërlei opzicht is het dat wel :

1° De administratieve standplaats wordt algemeen beschouwd als de standplaats waar de ambtenaar gewoonlijk zijn ambt uitoefent. Werd daar een andere plaats voor aangewezen, dan zou dit een fictieve administratieve standplaats zijn en zou de ambtenaar aanspraak kunnen maken op vergoedingen wegens reis- en verblijfkosten als hij zich van zijn fictieve naar zijn werkelijke administratieve standplaats moet begeven.

.../...

Toch is het denkbaar dat de ambtenaar in bepaalde bijzondere gevallen een administratieve standplaats toegewezen krijgt buiten de plaats waar hij gewoonlijk zijn ambt uitoefent, met name in de gevallen van artikel 2 van het ontwerp, waarin als administratieve standplaats wordt aangemerkt die waar het grootste gedeelte van de stage zal verlopen, zelfs tijdens de periode van collectieve opleiding te Brussel. Het betreft hier afwijkingen van de regel, dat de administratieve standplaats die is waar de ambtenaar gewoonlijk zijn ambt uitoefent. Voor zulke afwijkingen is een koninklijk besluit nodig.

2° Krachtens het statuut van 2 oktober 1937 ressorteren de stagiairs, kandidaten voor de eerste categorie van het Rijkspersoneel, onder de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt. Acht de Regering het nodig, dat die Minister zijn bevoegdheid kan overdragen waar het erom gaat, de ambtenaar een andere administratieve standplaats toe te wijzen dan de plaats waar hij gewoonlijk zijn ambt uitoefent, dan zou het ontwerp in die mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheid moeten voorzien.

De overige bepalingen van het ontwerp zijn overbodig. Zij kunnen verwarring stichten wat de regelmatige bepaling van de administratieve standplaats van alle Rijksambtenaren betreft.

De volgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van hetgeen voorafgaat.

\+

\+ \+

.../...

Het opschrift van het ontwerp kan beter als volgt worden gelezen :

"Koninklijk besluit betreffende het bepalen van de administratieve standplaats van de stagiairs, kandidaten voor de eerste categorie van het Rijkspersoneel".

\+

\+ +

Het ontwerp bedoelt in hoofdzaak mogelijk te maken, dat de reis- en verblijfkosten van stagiairs worden betaald ; in de aanhef zou dan ook moeten worden verwezen naar het koninklijk besluit van 16 februari 1961 tot inrichting van de proeftijd voor de kandidaten tot de eerste categorie van het Rijkspersoneel en houdende hun statuut voor die periode.

Dat besluit organiseert namelijk de onderscheiden stageperiodes en verklaart, met enig voorbehoud, de regeling inzake toelagen en vergoedingen voor het Rijkspersoneel toepasselijk op de stagiairs.

\+

\+ +

Artikel 1.

Met de bepaling dat de administratieve standplaats van de stagiairs "in principe Brussel is", schijnt artikel 1 een richtlijn te geven die niet bindend zou zijn.

.../...

De bedoeling van de Regering is, een bindende regel vast te stellen onder voorbehoud van de uitzonderingen bepaald in de artikelen 2, 3 en 4, daarom schrappe men in artikel 1 de woorden "in principe".

\+ +

Artikel 2.

Voor dit artikel worden een aantal wijzigingen voorgesteld wat de vorm en de inkleding betreft. Men leze het artikel als volgt :

"Artikel 2.-

Deze standplaats kan echter bij het begin van de stage buiten Brussel bepaald worden :

1° voor de stagiair, gewezen tijdelijk ambtenaar, wiens administratieve standplaats niet Brussel was, wanneer het grootste gedeelte van de stage vermoedelijk buiten Brussel zal verlopen;

2° voor de stagiair die zijn opleiding in het Departement begint vóór de periode van collectieve opleiding, wanneer het grootste gedeelte van zijn stage vermoedelijk buiten Brussel zal verlopen".

\+
\+ +

Artikel 4.

In het eerste lid vervange men de woorden "en niet vallen binnen de perken van de artikelen 2 en 3 van dit besluit" door "en niet bedoeld zijn in de artikelen 2 en 3".

\+
\+ +

.../...

Artikel 5.

De terugwerking die artikel 5 aan het ontwerp geeft, is alleen veilig in zover ze geen afbreuk doet aan verkregen rechten.

In de Franse tekst leze men "produit ses effets".

La chambre était composée de

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

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

Ch.VAN REEPINGHEN, assesseurs de la section de législation,
J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, 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. F. REMION, 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. F. REMION, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.