

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.876/2
DU 16 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 23 janvier 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 avril 2003 octroyant une allocation de spécificité à certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale Exécution des Peines et Mesures, à l'exclusion du personnel de surveillance et technique", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 4 avril 2003 octroyant une allocation de spécificité à certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale Exécution des peines et mesures, à l'exclusion du personnel de surveillance et technique, les agents de niveau 1 (niveau A) reçoivent une allocation de spécificité se composant d'un montant annuel de 991,58 euros indexé et d'un montant annuel forfaitaire de 669,31 euros.

En vertu de l'article 4 du même arrêté royal, les agents de niveau B, C et D reçoivent une allocation de spécificité annuelle d'un montant forfaitaire de 669,31 euros. Il n'y a cependant aucune différence entre les niveaux A et les niveaux B, C et D, puisque ces derniers ont vu, par ailleurs, leur échelle annuelle de traitement augmentée de 991,58 euros.

Dans le système actuel, lorsqu'il est fait application de l'article 6 de l'arrêté royal du 4 avril 2003, précité, qui dispose que "L'allocation de spécificité prévue aux articles 2 et 4 (...) est suspendue à chaque fois que les personnes visées à l'article 1^{er} percevront une allocation de compétence", les agents de niveau B, C et D ne perdent qu'une somme de 669,31 euros, alors que les agents de niveau A perdent une somme de 1.660,89 euros (991,58 euros + 669,31 euros). Autrement dit, le fait d'avoir accordé aux niveaux B, C et D, la somme de 991,58 euros sous la forme d'une augmentation de traitement plutôt que sous la forme d'une allocation de spécificité, comme pour les niveaux A, permet de faire échapper cette somme à l'application de l'article 6. C'est pour mettre fin à cette inégalité entre les niveaux A et les autres niveaux que le nouvel article 6, en projet, prévoit que l'allocation de spécificité ne sera suspendue qu'à concurrence de

.../...

669,31 euros. Par rapport au système actuel cela ne change rien pour les niveaux B, C et D (puisque leur allocation de spécificité est, précisément, de 669,31 euros) et cela permet aux niveaux A de conserver la somme de 991,58 euros.

Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir justifier pour quelle raison, afin de supprimer la différence de traitement entre les niveaux A et les autres niveaux, il a opté pour une restriction à l'application de l'article 6 de l'arrêté royal du 4 avril 2003, précité, plutôt que pour l'intégration de la somme de 991,58 euros dans l'échelle de traitement des niveaux A, comme cela s'est fait pour les niveaux B, C et D ¹.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État n'aperçoit pas le lien qu'il y aurait entre l'allocation de spécificité et l'allocation de compétence. Ces deux allocations ont des objets totalement différents et le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison, autre que strictement budgétaire, l'octroi de la seconde devrait entraîner la suspension de la première.

Observation particulière

Préambule

Dans le préambule d'un projet d'arrêté royal, il n'y a lieu de mentionner que les éventuels arrêtés royaux que ce projet modifie ou abroge et non d'autres arrêtés royaux, puisqu'un arrêté royal ne peut, sauf exception, constituer le fondement juridique d'un autre arrêté royal.

⁽¹⁾ Une telle intégration a pour effet de faire entrer en ligne de compte la somme de 991,58 euros pour le calcul de la pension, ce que ne permet pas l'option choisie par l'auteur du projet qui maintient donc une petite différence de traitement entre les niveaux A et les autres niveaux.

Il n'y a donc pas lieu de viser les arrêtés royaux des 26 mars 1965, 28 novembre 1997 ² et 5 décembre 2002 ³.

Les alinéas 2 et 3 du préambule seront, dès lors, omis.

⁽²⁾ Qui a, d'ailleurs, été abrogé par l'arrêté royal du 28 décembre 2006 portant réforme de la carrière particulière des agents du niveau A des services extérieurs de la Direction générale Exécution des Peines et Mesures dans le Service public fédéral Justice.

⁽³⁾ Dont la plupart des dispositions sont, d'ailleurs, des dispositions modificatives.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.876/2
VAN 16 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 januari 2009 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "wijzigend het Koninklijk besluit van 4 april 2003 tot toekenning van specificiteitstoelage aan sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen, met uitzondering van het bewakings- en technisch personeel", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerking

Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot toekenning van specificiteitstoelage aan sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van straffen en maatregelen, met uitzondering van het bewakings- en technisch personeel, ontvangen de ambtenaren van niveau 1 (niveau A) een specificiteitstoelage bestaande uit een jaarlijks bedrag van 991,58 euro, gekoppeld aan het indexcijfer, en een jaarlijks forfaitair bedrag van 669,31 euro.

Krachtens artikel 4 van datzelfde koninklijk besluit wordt aan de ambtenaren van de niveaus B, C en D een jaarlijkse forfaitaire specificiteitstoelage van 669,31 euro toegekend. Er is echter geen enkel verschil tussen niveau A en de niveaus B, C en D, omdat bovendien de jaarlijkse weddeschaal van deze laatsten vermeerderd is met 991,58 euro.

Indien artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 4 april 2003 wordt toegepast, naar luid waarvan "de specificiteitstoelage voorzien in de artikelen 2 en 4 (...) wordt opgeschort telkens de in artikel 1 vermelde personen een competentietoelage ontvangen", verliezen de ambtenaren van de niveaus B, C en D in de huidige regeling een bedrag van slechts 669,31 euro, terwijl de ambtenaren van niveau A een bedrag van 1.660,89 euro (991,58 euro + 669,31 euro) verliezen. Met andere woorden, doordat aan de niveaus B, C en D een bedrag van 991,58 euro is toegekend in de vorm van een weddeverhoging, en niet - zoals het geval is met niveau A - in de vorm

.../...

van een specificiteitstoelage, kan dit bedrag worden onttrokken aan de toepassing van artikel 6. Precies om aan deze ongelijkheid tussen niveau A en de overige niveaus een eind te maken bepaalt het nieuwe ontworpen artikel 6 dat de specificiteitstoelage slechts tot een bedrag van 669,31 euro wordt opgeschort. Ten opzichte van de huidige regeling verandert er dus niets voor de niveaus B, C en D (vermits hun specificiteitstoelage bepaaldelijk 669,31 euro bedraagt), en aldus behouden de ambtenaren van niveau A een bedrag van 991,58 euro.

De steller van het ontwerp moet kunnen verantwoorden waarom hij, teneinde de verschillende behandeling tussen niveau A en de overige niveaus weg te werken, geopteerd heeft voor een beperking in de toepassing van artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit van 4 april 2003, veeleer dan voor het opnemen van het bedrag van 991,58 euro in de weddeschaal van de ambtenaren van niveau A, zoals is geschied met betrekking tot de ambtenaren van de niveaus B, C en D ¹.

Fundamenteler nog, de Raad van State ziet niet in wat het verband zou zijn tussen de specificiteitstoelage en de competentietoelage. Deze twee soorten toelagen dienen allebei een totaal verschillend doel, en de Raad van State ziet niet in waarom, tenzij om zuiver budgettaire redenen, de toekenning van de competentietoelage zou moeten leiden tot de opschorting van de specificiteitstoelage.

Bijzondere opmerking

Aanhef

In de aanhef van een ontwerp van koninklijk besluit hoeven alleen de eventuele koninklijke besluiten te worden vermeld die door dit ontwerp worden gewijzigd of opgeheven, doch geen andere koninklijke besluiten, vermits een koninklijk besluit, behoudens uitzonderingen, niet als rechtsgrond kan dienen voor een ander koninklijk besluit.

⁽¹⁾ Het opnemen van dat bedrag in de weddeschaal brengt mee dat het bedrag van 991,58 euro mede in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het pensioen, wat niet mogelijk is op basis van de keuze gemaakt door de steller van het ontwerp, die dus een klein verschil in wedde handhaaft tussen niveau A en de overige niveaus.

Er is dus geen reden om te verwijzen naar de koninklijke besluiten van 26 maart 1965, 28 november 1997 ² en 5 december 2002 ³.

Het tweede en het derde lid van de aanhef moeten bijgevolg vervallen.

⁽²⁾ Dit koninklijk besluit is trouwens opgeheven bij het koninklijk besluit van 28 december 2006 houdende hervorming van de bijzondere loopbaan van de ambtenaren van niveau A van de buitendiensten van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen binnen de Federale Overheidsdienst Justitie.

⁽³⁾ Het merendeel van de bepalingen van dit koninklijk besluit zijn trouwens wijzigingsbepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS