

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 48.764/4
DU 27 OCTOBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense, le 28 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux militaires", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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.

Formalités préalables

Le 31 août 2010, la Ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques a donné, sur le projet d'arrêté royal à l'examen, son accord sous une double réserve formulée comme suit :

"1/) comme le souligne l'Inspecteur des Finances, le projet doit être pris sur ma proposition conjointe et avec mon contreseing; en effet, son article 8 modifie l'arrêté royal du 20 avril 1999 qui avait été promulgué à l'initiative du ministre de la Fonction publique;

2/) l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, ne peut pas référer au montant de l'indemnité de bicyclette accordé aux membres du personnel des services publics fédéraux. En effet, je me permets de vous rappeler que le groupe de travail intercabinets du 11 mars 2010, consacré à l'analyse de l'impact budgétaire de l'accord sectoriel pour la fonction publique fédérale administrative sur les corps spéciaux, n'avait pas marqué son accord sur la création pour l'avenir d'un lien automatique entre les avantages accordés dans la fonction publique administrative et ceux des corps spéciaux.

.../...

Dès lors, la disposition de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet doit être réécrite comme suit : «Le montant de l'indemnité bicyclette est égal à 20 cents par kilomètre parcouru»".

Le projet a été modifié pour tenir compte des deux modifications souhaitées et la question se pose dès lors de savoir si le projet ainsi remanié devait être soumis à une nouvelle négociation du Comité de négociation du personnel militaire, celui-ci ayant été consulté le 29 juin 2010.

Dans la demande d'avis adressée à la section de législation du Conseil d'État sur le projet à l'examen, l'auteur du projet a estimé pouvoir se dispenser d'une nouvelle négociation pour les motifs suivants :

"Le projet a été adapté afin de rencontrer les remarques émises par la Ministre de la Fonction publique, les adaptations demandées étant de nature purement technique, sans incidence aucune sur les droits des militaires, il ne semble pas nécessaire de soumettre le projet remanié à une nouvelle négociation".

Concernant la seconde modification apportée au projet, il faut néanmoins constater que l'intention de l'auteur du projet est de soustraire les militaires du champ d'application de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics afin de les faire bénéficier d'une indemnité similaire d'un même montant que celui accordé aux membres du personnel civil de la Défense en application de l'arrêté royal du 13 juin 2010 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative. La question de savoir si, dans le projet soumis à l'examen, cette indemnité fera "l'objet d'un lien automatique entre les avantages accordés dans la fonction publique administrative" ou "sera fixée à un montant déterminé -en l'espèce 20 cents par kilomètre-" a donc bien une incidence sur les droits des militaires.

Par conséquent, la négociation n'a pas été parfaitement accomplie en ce qui concerne le Comité de négociation du personnel militaire et l'auteur du projet veillera à son bon accomplissement.

Observations particulières

Préambule

1. Le fondement juridique du projet se trouve dans l'article 11*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires qui habilite le Roi à créer le droit à des avantages de toute nature et à des avantages sociaux pour les personnes visées par cette loi ⁽¹⁾.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera modifié en ce sens.

2. Dans un alinéa 2 nouveau, il y a lieu de faire mention de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics que l'article 8 du projet entend modifier ⁽²⁾.

3. Dans un alinéa 3 nouveau, il y a lieu de faire mention de l'arrêté ministériel du 5 août 1999 réglant l'application de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux aux militaires qui se trouvent à l'extérieur du territoire national que l'article 9 du projet entend abroger ⁽³⁾.

4. Les alinéas 4 et 5 (devenant les alinéas 6 et 7) du préambule seront permutés pour respecter l'ordre chronologique des accords donnés respectivement, le 17 août 2010, par le Secrétaire d'État au Budget, et, le 31 août 2010, par le Ministre de la Fonction publique.

⁽¹⁾ Voir l'avis 48.025/3, donné le 20 avril 2010, sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 juin 2010 portant modification de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics.

⁽²⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 29 et 30 et formule F 3-3.

⁽³⁾ *Ibidem, idem.*

Dispositif

Article 2, § 4

1. Faute d'habilitation légale, le recours prévu au paragraphe 4 ne constitue donc pas un recours préalable organisé.

2. L'article 2, § 4, du projet prévoit, en cas de désaccord sur l'indemnité de bicyclette entre le militaire et son chef de corps, une réclamation auprès de celui-ci ainsi qu'un recours auprès du directeur général human resources.

L'alinéa 4 de l'article 2, § 4, du projet, serait utilement complété en prévoyant la communication de la décision finale non seulement au chef de corps mais également au militaire concerné.

Article 6

L'article 114 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral règle de façon exhaustive la répétition de l'indu. Il est donc inutile de le rappeler dans l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet. De même, le rappel du fait que le militaire reste soumis au droit pénal et au droit disciplinaire dans l'hypothèse visée de fausses déclarations ou de pratiques frauduleuses est inutile.

D'autre part, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations, "[t]oute personne qui sait ou devait savoir n'avoir plus droit à l'intégralité d'une subvention, indemnité ou allocation (...) est tenue d'en faire la déclaration".

L'article 6, alinéas 2 et 3, du projet, prévoit, par ailleurs, la possibilité d'exclure temporairement ou définitivement le militaire du système de l'indemnité de bicyclette ainsi qu'un recours contre cette décision auprès du Ministre de la Défense. En tant qu'une telle exclusion du système d'indemnisation constitue en réalité une sanction à l'égard du militaire concerné, le projet est dépourvu de fondement légal ⁽⁴⁾.

L'article 6 du projet doit dès lors être omis.

⁽⁴⁾ L'arrêté royal du 13 juin 2010 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative ne contient par ailleurs pas un tel mécanisme de sanction.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.764/4
VAN 27 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 28 september 2010 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de militairen", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Voorafgaande vormvereisten

Op 31 augustus 2010 heeft de Minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven zich akkoord verklaard met het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, onder voorbehoud van de volgende twee zaken:

"1/) comme le souligne l'Inspecteur des Finances, le projet doit être pris sur ma proposition conjointe et avec mon contreseing; en effet, son article 8 modifie l'arrêté royal du 20 avril 1999 qui avait été promulgué à l'initiative du ministre de la Fonction publique;

2/) l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, ne peut pas référer au montant de l'indemnité de bicyclette accordé aux membres du personnel des services publics fédéraux. En effet, je me permets de vous rappeler que le groupe de travail intercabinets du 11 mars 2010, consacré à l'analyse de l'impact budgétaire de l'accord sectoriel pour la fonction publique fédérale administrative sur les corps spéciaux, n'avait pas marqué son accord sur la création pour l'avenir d'un lien automatique entre les avantages accordés dans la fonction publique administrative et ceux des corps spéciaux.

.../...

Dès lors, la disposition de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet doit être réécrite comme suit : «Le montant de l'indemnité bicyclette est égal à 20 cents par kilomètre parcouru»".

Het ontwerp is gewijzigd om rekening te houden met de twee gewenste wijzigingen, en de vraag rijst derhalve of het aldus herwerkte ontwerp opnieuw voor onderhandeling moest worden voorgelegd aan het onderhandelingscomité van het militair personeel, dat op 29 juni 2010 geraadpleegd was.

In de aanvraag om advies over het voorliggende ontwerp gericht aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, heeft de steller van het ontwerp geoordeeld dat hij om de volgende redenen kon voorbijgaan aan nieuwe onderhandelingen :

"Le projet a été adapté afin de rencontrer les remarques émises par la Ministre de la Fonction publique, les adaptations demandées étant de nature purement technique, sans incidence aucune sur les droits des militaires, il ne semble pas nécessaire de soumettre le projet remanié à une nouvelle négociation".

Wat betreft de tweede wijziging aangebracht in het ontwerp, moet niettemin worden vastgesteld dat het de bedoeling is van de steller van het ontwerp de militairen uit de werkingssfeer te halen van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige overheidsdiensten en hun een soortgelijke vergoeding van eenzelfde bedrag toe te kennen als die welke toegekend is aan de leden van het burgerpersoneel van Landsverdediging overeenkomstig het koninklijk besluit van 13 juni 2010 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt. De vraag of die vergoeding in het voorliggende ontwerp "automatisch gelijkgeschakeld zal worden met de voordelen toegekend aan de administratieve overheidsdiensten" dan wel "zal worden vastgesteld op een welbepaald bedrag - in casu 20 cent per kilometer " heeft dus wel gevolgen voor de rechten van de militairen.

Het vereiste van de onderhandeling is bijgevolg niet volledig vervuld wat betreft het onderhandelingscomité van het militair personeel en de steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat dat in orde wordt gebracht.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De rechtsgrond van het ontwerp is artikel 11*bis*, eerste lid, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, dat de Koning machtigt de personen waarop die wet betrekking heeft aanspraak te geven op voordelen van alle aard en op sociale voordelen ⁽¹⁾.

Het eerste lid van de aanhef moet in die zin worden gewijzigd.

2. In een nieuw tweede lid moet melding gemaakt worden van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige overheidsdiensten, dat artikel 8 van het ontwerp beoogt te wijzigen ⁽²⁾.

3. In een nieuw derde lid moet melding worden gemaakt van het ministerieel besluit van 5 augustus 1999 tot regeling van de toepassing van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige federale overheidsdiensten op de militairen die zich buiten het nationaal grondgebied bevinden ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zie advies 48.025/3, op 20 april 2010 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 13 juni 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 april 1999 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van sommige overheidsdiensten.

⁽²⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 29 en 30 en formule F3-3.

⁽³⁾ *Ibidem, idem.*

4. Het vierde en het vijfde lid van de aanhef (die het zesde en het zevende lid worden) moeten onderling van plaats verwisseld worden, zodat de chronologische volgorde in acht wordt genomen van de akkoordbevindingen die respectievelijk op 17 augustus 2010 door de staatssecretaris voor Begroting en op 31 augustus 2010 door de minister van Ambtenarenzaken zijn gegeven.

Dispositief

Artikel 2, § 4

1. Aangezien er geen wettelijke machtiging voorhanden is, is het beroep waarin paragraaf 4 voorziet geen georganiseerd voorafgaand beroep.

2. Artikel 2, § 4, van het ontwerp voorziet, in geval van onenigheid over de fietsvergoeding tussen de militair en zijn korpscommandant, in een bezwaar bij laatstgenoemde en in een beroep bij de directeur-generaal human resources.

Het verdient aanbeveling het vierde lid van artikel 2, § 4, van het ontwerp aan te vullen door te bepalen dat de eindbeslissing niet alleen aan de korpscommandant, maar ook aan de betrokken militair wordt meegedeeld.

Artikel 6

Artikel 114 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat regelt op exhaustieve wijze de terugvordering van onverschuldigde betalingen. Het heeft dus geen zin zulks in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp in herinnering te brengen. Zo ook heeft het feit dat eraan herinnerd wordt dat de militair in het genoemde geval van valse verklaringen of frauduleuze praktijken onder het straf- en tuchtrecht blijft vallen, geen zin.

Anderzijds bepaalt artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen dat "[h]ij die weet of moest weten dat hij geen recht meer heeft op het gehele bedrag van een subsidie, vergoeding of toelage (...) verplicht (is) dit te verklaren".

Artikel 6, tweede en derde lid, van het ontwerp bepaalt daarenboven dat de militair tijdelijk of definitief uitgesloten kan worden van het stelsel van de fietsvergoeding en voorziet tevens in een beroep tegen dat besluit bij de Minister van Landsverdediging. Voor zover zulk een uitsluiting uit het vergoedingsstelsel eigenlijk een straf is voor de betrokken militair, is het ontwerp verstoken van enige rechtsgrond ⁽⁴⁾.

Artikel 6 van het ontwerp moet derhalve vervallen.

⁽⁴⁾ Het koninklijk besluit van 13 juni 2010 houdende toekenning van een vergoeding voor het gebruik van de fiets aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt bevat bovendien geen zulke strafregeling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. V. SCHMITZ, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY