



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 55.511/3  
van 4 maart 2014

over

een ontwerp van ministerieel  
besluit 'tot wijziging van het  
ministerieel besluit van  
19 november 1973 tot  
vaststelling voor de  
personeelsleden van de  
Federale Overheidsdienst  
Financiën van sommige  
vergoedingen wegens  
verblijfkosten'

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 55.511/3  
du 4 mars 2014

sur

un projet d'arrêté ministériel  
'portant modification de  
l'arrêté ministériel du  
19 novembre 1973 fixant  
certaines indemnités pour frais  
de séjour pour les agents du  
Service public fédéral  
Finances'

Op 25 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 19 november 1973 tot vaststelling voor de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Financiën van sommige vergoedingen wegens verblijfkosten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2014.

\*

Le 25 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant modification de l'arrêté ministériel du 19 novembre 1973 fixant certaines indemnités pour frais de séjour pour les agents du Service public fédéral Finances'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 février 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mars 2014.

\*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“- het steeds de bedoeling is geweest om artikel 16, 1°, van het ministerieel besluit van 13 december 2013 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende sommige toelagen en vergoedingen in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2014 en niet verkeerdelijk op 1 december 2004;

- de materiële vergissing dringend dient te worden gecorrigeerd ten einde uitgaven te vermijden die nooit werden beoogd en de nodige rechtszekerheid dient te worden gecreëerd wat dit betreft;

- naar de personeelsleden toe reeds op 30 augustus 2013 op het intranet werd gecommuniceerd dat de vergoeding bij ambtshalve verandering van standplaats zou worden gewijzigd met ingang van 1 januari 2014;”.

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

### VORMVEREISTEN

3. Op grond van de artikelen 5, 2°, en 7, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ diende over het ontwerp het akkoord te worden ingewonnen van respectievelijk de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort en van de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort.

Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier blijkt dat aan deze vormvereisten niet werd voldaan, wat dient te worden verholpen. De inschatting van de adviesaanvrager dat “redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de [Minister van Begroting en de Staatssecretaris van Ambtenarenzaken] dit eveneens ten spoedigste willen rechtgezet zien” is ter zake irrelevant daar het de adviesaanvrager niet toekomt om zich in de plaats te stellen van de genoemde minister en staatssecretaris. Ook het door de gemachtigde in verband met het begrotingsakkoord aangehaalde argument dat dit akkoord niet hoeft te worden gevraagd omdat het ontwerp tot doel heeft niet voorziene uitgaven te vermijden, is irrelevant nu het begrotingsakkoord ook dient te worden gevraagd wanneer er een gunstige budgettaire weerslag is of door de voorgenomen maatregel uitgaven kunnen worden vermeden.

Mochten uit het vervullen van de genoemde vormvereisten nog wijzigingen aan het ontwerp voortvloeien, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Aan de aanhef dienen twee leden te worden toegevoegd waarin respectievelijk wordt verwezen naar de (nog in te winnen) akkoordbevindingen van de Minister van Begroting en van de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken.

### Artikel 3

5. Luidens artikel 3 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2014, met uitzondering van artikel 1, dat uitwerking heeft met ingang van 1 december 2004. Aldus wordt beoogd de materiële vergissing te herstellen die werd begaan door in artikel 34, 5°, van het ministerieel besluit van 13 december 2013 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende sommige toelagen en vergoedingen’ ook artikel 16, 1°, van dat besluit uitwerking laten hebben met ingang van 1 december 2004.

De retroactiviteit die aan het te nemen besluit wordt verleend, valt moeilijk in te passen in de gevallen waarin retroactiviteit doorgaans toelaatbaar wordt geacht. Aangenomen evenwel dat de stellers van het ontwerp kunnen aantonen dat het effectief gaat om de rechtzetting van een materiële vergissing waaruit de betrokken ambtenaren redelijkerwijze geen legitieme verwachtingen konden putten,<sup>1</sup> lijkt de retroactiviteit die aan het te nemen besluit wordt verleend, in die omstandigheden toch te kunnen worden gebillijkt.

\*

---

<sup>1</sup> De gemachtigde verklaarde in dit verband dat voorheen aan de personeelsleden en de representatieve vakorganisaties is gecommuniceerd dat de herziening van de betrokken vergoedingen zou ingaan op 1 januari 2014. Ook in de motivering van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag wordt gewag gemaakt van zulk een communicatie.

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

« - het steeds de bedoeling is geweest om artikel 16, 1°, van het ministerieel besluit van 13 december 2013 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende sommige toelagen en vergoedingen in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2014 en niet verkeerdelijk op 1 december 2004;

- de materiële vergissing dringend dient te worden gecorrigeerd ten einde uitgaven te vermijden die nooit werden beoogd en de nodige rechtszekerheid dient te worden gecreëerd wat dit betreft;

- naar de personeelsleden toe reeds op 30 augustus 2013 op het intranet werd gecommuniceerd dat de vergoeding bij ambtshalve verandering van standplaats zou worden gewijzigd met ingang van 1 januari 2014; ».

\*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### FORMALITÉS

3. En vertu des articles 5, 2°, et 7, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet devait être soumis respectivement à l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions et du ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Il ressort du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, que ces formalités n'ont pas été accomplies, ce à quoi il y a lieu de remédier. Le point de vue du demandeur d'avis selon lequel « redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de [Minister van Begroting en de Staatssecretaris van Ambtenarenzaken] dit eveneens ten spoedigste willen rechtgezet zien » n'est pas pertinent, dès lors qu'il n'appartient pas à l'auteur de la demande d'avis de se substituer au ministre et au secrétaire d'État précités. L'argument concernant l'accord budgétaire avancé par le délégué, selon lequel cet accord ne doit pas être demandé puisque le projet a pour objet d'éviter des dépenses imprévues, n'est pas pertinent non plus étant donné que l'accord budgétaire doit également être demandé lorsque l'incidence budgétaire du projet est positive ou lorsque la mesure envisagée permet d'éviter des dépenses.

Si l'accomplissement de ces formalités devait entraîner des modifications du projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. Dans le préambule, on ajoutera deux alinéas visant respectivement les accords (qui doivent encore être recueillis) du Ministre du Budget et du Secrétaire d'État à la Fonction publique.

### Article 3

5. Selon l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à l'exception de l'article 1<sup>er</sup>, qui produit ses effets le 1<sup>er</sup> décembre 2004. L'objectif poursuivi est ainsi de réparer l'erreur matérielle commise à l'article 34, 5°, de l'arrêté ministériel du 13 décembre 2013 'portant modification de diverses dispositions relatives à certaines allocations et indemnités' qui consistait à ce que l'article 16, 1°, de cet arrêté, également, produise ses effets le 1<sup>er</sup> décembre 2004.

La rétroactivité conférée à l'arrêté envisagé s'inscrit difficilement dans l'une des hypothèses dans lesquelles la rétroactivité est généralement réputée admissible. À supposer toutefois que les auteurs du projet soient en mesure de démontrer qu'il s'agit effectivement de réparer une erreur matérielle sur laquelle les agents concernés ne pouvaient raisonnablement fonder aucune attente légitime<sup>1</sup>, la rétroactivité conférée à l'arrêté envisagé paraîtrait malgré tout pouvoir se justifier dans ces circonstances.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

---

<sup>1</sup> À cet égard, le délégué a déclaré qu'il avait été communiqué antérieurement aux membres du personnel et aux organisations syndicales que la révision des indemnités concernées produirait ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2014. La motivation de l'urgence de la demande d'avis fait également mention de cette communication.