

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 Postes, Télégraphes et Téléphones, le 15 mai 1965, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "régissant l'octroi des allocations de foyer ou de résidence aux membres du personnel de la Régie des Télégraphes et des Téléphones", a donné le 1er juin 1965 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e mei 1965 door de Minister van Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende het toekennen van een haard- of een standplaatstoelage aan de personeelsleden van de Regie van Telegrafie en Telefonie", heeft de 1e juni 1965 het volgend advies gegeven :

Le projet invoque comme fondement légal les articles 3 et 21 de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones et l'article 18, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. La loi du 19 juillet 1930 dispose en ses articles 3 et 21 :

"Article 3.-

La Régie est représentée et gérée par le Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions.

Le Ministre a qualité pour accomplir tous actes de gestion, sous les réserves reprises à l'article suivant .

Article 21.-

Les règles en vigueur à l'Administration des télégraphes et des téléphones à la date de la présente loi restent d'application au personnel de la Régie".

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 1954, le Conseil d'Etat avait interprété cet article 21 comme assurant au personnel de la Régie un statut administratif aussi favorable que celui auquel devaient être soumis, à l'avenir, les agents de l'Etat (arrêt n° 1880, VALKENERS, du 16 octobre 1952).

La loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, a chargé le Roi, par son article 11, de fixer le statut du personnel de divers organismes et notamment de la Régie des télégraphes et des téléphones, organisme de la catégorie A.

.../...

L'article 18, § 2, de cette loi dispose ;

"Jusqu'à ce qu'il ait été pourvu, conformément à l'article 11, à la fixation du cadre et du statut du personnel des organismes des catégories A et B, toute augmentation des effectifs du personnel en service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et toute modification du statut de ce personnel sont approuvées par le Ministre dont relève l'organisme".

La loi du 16 mars 1954 a transféré du Ministre au Roi, le pouvoir de faire le statut du personnel, tout en conservant ce pouvoir au Ministre à titre transitoire. La loi du 16 mars 1954 n'a cependant pas abrogé la règle inscrite à l'article 21 de la loi du 19 juillet 1930 (arrêts du Conseil d'Etat n° 6036, MAES, du 4 février 1958, et n° 6824, VANGEERT, du 29 janvier 1959. Ces arrêts ne se sont pas prononcés expressément sur la question mais ils ont fait application, après l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 1954, de la règle inscrite à l'article 21 de la loi du 19 juillet 1930).

D'autres arrêts explicites, mais qui ne concernent pas la Régie des télégraphes et des téléphones, ont déclaré que la loi du 16 mars 1954 n'avait pas abrogé les dispositions antérieures qui prescrivaient des formalités pour l'établissement du statut du personnel (arrêts du Conseil d'Etat, n°s 9224, CRESENS, et 9226, SCHEEMAECKER et SACRE, du 6 mars 1962).

.../...

Si les règles de forme antérieures à la loi du 16 mars 1954 n'ont pas été abrogées par cette loi, on doit en déduire que, a fortiori, les règles de fond n'ont pas non plus été abrogées. Il en résulte que les agents de la Régie des télégraphes et des téléphones doivent bénéficier d'un statut administratif aussi favorable que celui auquel sont soumis les agents de l'Etat.

Le projet établit, pour le personnel de la Régie, un nouveau régime d'allocations de foyer ou de résidence applicable à partir du 1er janvier 1965. Il doit donc assurer à ces agents un régime aussi favorable que celui établi pour les agents de l'Etat par l'arrêté royal du 22 juillet 1964, modifié à partir du 1er janvier 1965 par l'arrêté royal du 5 février 1965.

+

+ +

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, c'est au Roi qu'il appartient de fixer le statut du personnel de la Régie. C'est uniquement à titre transitoire que le Ministre peut, par application de l'article 18, § 2, de la même loi, apporter des modifications au statut existant, aussi longtemps que le Roi n'a pas fait usage du pouvoir qui lui est conféré.

Etant donné que le statut du personnel de la Régie n'a pas encore été fixé par le Roi, on peut admettre que le Ministre reste compétent pour modifier la réglementation relative à l'allocation de foyer et à l'allocation de résidence.

.../...

Il n'est cependant pas conforme au voeu du législateur qu'un régime qui n'était prévu qu'à titre transitoire soit maintenu plus de 11 ans après l'entrée en vigueur de la loi qui l'a institué. Le Gouvernement devrait donc exécuter l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 et établir, par arrêté royal, le statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones.

+

+ +

Il est proposé de rédiger l'intitulé de la façon suivante :

"Arrêté ministériel régissant l'octroi d'une allocation de foyer ou d'une allocation de résidence aux membres du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones".

+

+ +

Aux termes des articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes d'intérêt public, l'avis des inspecteurs des finances est notamment requis sur les propositions qui ont trait au statut du personnel (article 4, 1°, c) et sur celles dont l'application peut influencer les dépenses (article 5, 1°). Il résulte des déclarations du délégué du Ministre que cette formalité n'a pas été accomplie.

+

+ +

.../...

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le projet doit assurer aux agents de la Régie un régime au moins aussi favorable que celui qui est établi pour les agents de l'Etat par l'arrêté royal du 22 juillet 1964, modifié, à partir du 1er janvier 1965, par l'arrêté royal du 5 février 1965.

Il résulte des explications données par le fonctionnaire délégué que le Ministre n'a pas l'intention d'accorder aux agents de la Régie des avantages supérieurs à ceux dont bénéficient les agents de l'Etat et qu'il entend rendre applicable au personnel de la Régie un régime identique à celui qui est prévu, pour les agents de l'Etat, par l'arrêté royal susvisé, modifié par l'arrêté royal du 5 février 1965.

La rédaction du projet est, toutefois, différente de cet arrêté. Dans plusieurs cas, la comparaison du projet et de l'arrêté royal du 22 juillet 1964 fait apparaître que les différences qui existent entre ces deux textes peuvent donner lieu à des solutions différentes et que certains agents de la Régie pourraient n'obtenir qu'une allocation inférieure à celle qu'obtiennent les agents de l'Etat qui se trouvent dans une situation identique.

Les dispositions dont l'application peut entraîner des solutions différentes sont les suivantes :

- 1° l'article 2 du projet, dont la rédaction est différente de celle de l'article 2, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal du 22 juillet 1964 ;

.../...

- 2° l'article 5 du projet, qui ne reproduit pas la règle inscrite à l'article 3, alinéa 4, de l'arrêté royal du 22 juillet 1964, modifié par l'arrêté royal du 5 février 1965 ;
- 3° l'article 6 du projet, dont le second alinéa contient une disposition qui ne figure pas dans l'arrêté royal du 22 juillet 1964.

En vue d'éviter que l'application du projet ne prive certains agents de la Régie d'avantages accordés aux agents de l'Etat qui se trouvent dans une situation identique, il est proposé de ne pas établir une réglementation complète relative à l'octroi de l'allocation de foyer ou de l'allocation de résidence au personnel de la Régie, mais de se borner à rendre applicable à ce personnel la réglementation qui régit l'octroi de ces mêmes allocations au personnel des Ministères. Cette solution présenterait, en outre, l'avantage d'éviter que la réglementation relative au personnel de la Régie ne doive être modifiée chaque fois que des modifications sont apportées à la réglementation applicable au personnel des Ministères.

+

+ +

L'article 8 du projet prévoit l'abrogation de la réglementation antérieure ayant le même objet. Il résulte des renseignements donnés par le délégué du Ministre que la réglementation antérieure est contenue dans l'arrêté ministériel du 15 octobre 1953, modifié par les arrêtés ministériels des 9 octobre 1957 et 12 août 1958. Il convient d'abroger expressément ces arrêtés.

+

+ +

.../...

Compte tenu des observations qui précèdent, il est proposé de rédiger le dispositif du projet de la façon suivante :

"Article 1er.-

Les membres du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones bénéficient d'une allocation de foyer ou d'une allocation de résidence, dans les mêmes conditions que les membres du personnel des Ministères.

Article 2.-

L'arrêté ministériel du 15 octobre 1953 régissant l'octroi des allocations de foyer et de résidence du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones, modifié par les arrêtés ministériels des 9 octobre 1957 et 12 août 1958, est abrogé.

Article 3.-

Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1965".

+

+ +

Si cette proposition est adoptée, le troisième alinéa du préambule devrait être remplacé par le texte suivant :

"Vu l'arrêté royal du 22 juillet 1964 attribuant une allocation de foyer ou une allocation de résidence au personnel des Ministères, modifié par l'arrêté royal du 5 février 1965; ".

Het ontwerp voert als rechtsgrond aan de artikelen 3 en 21 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegrafie en telefonie en artikel 18, § 2, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De wet van 19 juli 1930 bepaalt in haar artikelen 3 en 21 :

"Artikel 3.-

De Regie wordt vertegenwoordigd en beheerd door de Minister die de telegraaf en telefoon in zijn bevoegdheid heeft.

De Minister is bevoegd om handelingen van beheer te doen, onder het bij volgend artikel gesteld voorbehoud.

Artikel 21.-

De regelen, welke bij het beheer van telegraaf en telefoon van kracht (zijn) op de datum van deze wet, blijven van toepassing op het personeel van de Regie".

Vóór de inwerkingtreding van de wet van 16 maart 1954, had de Raad van State genoemd artikel 21 zo uitgelegd, dat het aan het personeel van de Regie een even gunstig administratief statuut verleende als dat waaraan het Rijkspersoneel in de toekomst moest worden onderworpen (arrest nr 1880, VALKENERS, van 16 oktober 1952).

De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut heeft in artikel 11 de Koning belast met het vaststellen van het personeelsstatuut van een aantal instellingen, waaronder de Regie van telegrafie en telefonie, instelling van categorie A.

Artikel 18, § 2, van die wet bepaalt :

"Totdat het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 11, worden iedere vermeerdering van het effectief van het personeel in dienst bij het van kracht worden van deze wet en iedere wijziging in het statuut van dit personeel goedgekeurd door de Minister van wie het organisme afhangt".

De wet van 16 maart 1954 heeft de bevoegdheid om het statuut van het personeel vast te stellen, van de Minister op de Koning doen overgaan, maar heeft die bevoegdheid bij overgangsmaatregel aan de Minister gelaten. De wet van 16 maart 1954 heeft echter niet de regel van artikel 21 van de wet van 19 juli 1930 opgeheven (arresten van de Raad van State nr 6036, MAES, van 4 februari 1958, en nr 6824, VANGEERT, van 29 januari 1959. Die arresten hebben zich niet uitdrukkelijk over de vraag uitgesproken, maar zij hebben, na de inwerkingtreding van de wet van 16 maart 1954, de regel van artikel 21 van de wet van 19 juli 1930 toegepast).

Andere uitdrukkelijke arresten, die echter geen betrekking hadden op de Regie van telegrafie en telefonie, hebben gezegd dat de wet van 16 maart 1954 de vroegere bepalingen, die formaliteiten voor het vaststellen van het personeelsstatuut voorschreven, niet had opgeheven (arresten van de Raad van State nrs 9224, CRESENS, en 9226, SCHEEMAECKER en SACRE, van 6 maart 1962).

.../...

Zijn de regelen betreffende de vorm, van vóór de wet van 16 maart 1954, niet opgeheven door die wet, dan moet daaruit a fortiori worden afgeleid dat ook de regelen betreffende de grond niet zijn opgeheven. Daaruit volgt, dat de ambtenaren van de Regie van telegrafie en telefonie een even gunstig administratief statuut moeten hebben als dat waaraan de Rijksambtenaren zijn onderworpen.

Het ontwerp voert voor het personeel van de Regie een nieuwe regeling in betreffende het toekennen van een haardtoelage of een standplaatstoelage, die toepassing vindt met ingang van 1 januari 1965. Het moet aan die ambtenaren dus een even gunstige regeling toekennen als voor de Rijksambtenaren is vastgesteld bij het koninklijk besluit van 22 juli 1964, dat met ingang van 1 januari 1965 gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 5 februari 1965.

+

+ +

De Raad van State moge er op wijzen, dat, krachtens artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, de Koning het statuut van het personeel van de Regie dient vast te stellen. Alleen bij overgangsmaatregel kan de Minister, op grond van artikel 18, § 2, van dezelfde wet het bestaande statuut wijzigen, zolang de Koning geen gebruik heeft gemaakt van de hem verleende bevoegdheid.

Aangezien de Koning het statuut van het personeel van de Regie nog niet heeft vastgesteld, mag worden aangenomen dat de Minister bevoegd blijft om de regeling betreffende de haardtoelage en de standplaatstoelage te wijzigen.

.../...

Het strookt echter niet met de wil van de wetgever dat een regeling die alleen als overgang was bedoeld, meer dan 11 jaar na de inwerkingtreding van de wet die ze instelde nog blijft bestaan. De Regering zou dus artikel 16 van de wet van 16 maart 1954 moeten uitvoeren en het statuut van het personeel van de Regie van telegrafie en telefonie bij koninklijk besluit vaststellen.

+

+ +

Voorgesteld wordt, het opschrift als volgt te lezen :

"Ministerieel besluit tot regeling van de toekenning van een haardtoelage of een standplaatstoelage aan de leden van het personeel van de Regie van telegrafie en telefonie".

+

+ +

Luidens de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 8 april 1954 tot regeling van de modaliteiten van controle vanwege de inspecteurs van financiën op sommige instellingen van openbaar nut, moeten onder meer voor advies aan de inspecteurs van financiën worden voorgelegd : de voorstellen die betrekking hebben op het statuut van het personeel (artikel 4, 1°, c) en die waarvan de toepassing de uitgaven kan beïnvloeden (artikel 5, 1°). Naar de gemachtigde van de Minister heeft verklaard, is die formaliteit niet vervuld.

+

+ +

.../...

Zoals hiervoren is gezegd, moet het ontwerp aan de ambtenaren van de Regie een regeling bezorgen die ten minste even gunstig is als die, welke voor het Rijkspersoneel is vastgesteld bij het koninklijk besluit van 22 juli 1964, dat met ingang van 1 januari 1965 gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 5 februari 1965.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is de Minister niet voornemens aan de ambtenaren van de Regie grotere voordelen toe te kennen dan die welke de Rijksambtenaren genieten, en wil hij op het personeel van de Regie eenzelfde regeling toepassen als voor de Rijksambtenaren is vastgesteld in het evengenoemde koninklijk besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 februari 1965.

Het ontwerp is echter anders geredigeerd dan dat besluit. In meer dan een geval toont de vergelijking van het ontwerp met het koninklijk besluit van 22 juli 1964 aan, dat de verschillen tussen beide teksten aanleiding kunnen geven tot verschillende oplossingen en dat sommige ambtenaren van de Regie slechts een toelage zouden kunnen krijgen die lager is dan die van de Rijksambtenaren die zich in eenzelfde toestand bevinden.

De bepalingen waarvan de toepassing tot verschillende oplossingen kan leiden, zijn :

1° artikel 2 van het ontwerp, waarvan de redactie verschilt van artikel 2, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 22 juli 1964 ;

.../...

- 2° artikel 5 van het ontwerp, dat de regel van artikel 3, vierde lid, van het koninklijk besluit van 22 juli 1964, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 februari 1965, niet overneemt ;
- 3° artikel 6 van het ontwerp, waarvan het tweede lid een bepaling bevat die niet voorkomt in het koninklijk besluit van 22 juli 1964.

Om te voorkomen dat de toepassing van het ontwerp aan sommige ambtenaren van de Regie voordelen ontzegt die wel zijn toegekend aan Rijksambtenaren die zich in eenzelfde toestand bevinden, wordt voorgesteld geen volledige regeling vast te stellen betreffende de toekenning van de haardtoelage of de standplaatstoelage aan het personeel van de Regie, maar zich ertoe te beperken de regeling voor het toekennen van diezelfde toelagen aan het personeel der Ministeries op dat personeel toepasselijk te verklaren. Die oplossing heeft ook het voordeel, dat de regeling betreffende het personeel van de Regie niet telkens hoeft te worden gewijzigd als de regeling voor het personeel der Ministeries veranderingen ondergaat.

+
+ +

Artikel 8 van het ontwerp heft de vroegere desbetreffende reglementering op. Naar de gemachtigde van de Minister heeft verklaard, is de vroegere reglementering vastgesteld in het ministerieel besluit van 15 oktober 1953, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 9 oktober 1957 en 12 augustus 1958. Die besluiten dienen uitdrukkelijk te worden opgeheven.

+
+ +

.../...

Met inachtneming van hetgeen voorafgaat, wordt voorgesteld de artikelen van het ontwerp als volgt te lezen :

"Artikel 1.-

De leden van het personeel van de Regie van telegrafie en telefonie ontvangen een haardtoelage of een standplaatstoelage onder dezelfde voorwaarden als de leden van het personeel der Ministeries.

Artikel 2.-

Het ministerieel besluit van 15 oktober 1953 tot regeling van de toekenning van haard- en standplaats-toelagen aan het personeel van de Regie van telegrafie en telefonie, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 9 oktober 1957 en 12 augustus 1958, wordt opgeheven.

Artikel 3.-

Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1965".

+

+ +

Wordt dit voorstel aangenomen, dan zou het derde lid van de aanhef door de volgende tekst moeten worden vervangen :

"Gelet op het koninklijk besluit van 22 juli 1964 houdende toekenning van een haardtoelage of een standplaatstoelage aan het personeel der Ministeries, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 februari 1965".

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUTENS,
M. Heren :

G. HOLOYE,
J. WASQUELIN,

J. ROLAND,

R. PIRSON,

G. DE LEUZE,

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. J. SUTENS.

Le rapport a été présenté par
M. J. LIGOT, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la section
de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J. SUTENS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. LIGOT, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUTENS.