Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 février 1981, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant la composition du cabinet des gouverneurs de province, ainsi que de celui du vice-gouverneur de la province du Brabant et réglant l'octroi d'allocations aux membres et au personnel qui y sont attachés", a donné le 10 février 1981 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e februari 1981 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende bepaling van het kabinet van de provinciegouverneurs, alsmede van de vice-gouverneur van de provincie Brabant en toekenning van de toelagen aan de leden en het personeel die eraan gehecht zijn", heeft de 10e februari 19 het volgend advies gegeven :

I. Les cabinets des gouverneurs de province ne sont institués par aucune disposition légale ou réglementaire. Ils ont été créés en fait par les gouverneurs à qui a été attribuée une allocation annuelle à répartir entre les fonctionnaires et agents qui y sont attachés. La partie d'allocation ainsi perçue par chaque membre du cabinet a le caractère d'une rémunération.

En outre, un arrêté royal attribue aux chauffeurs des gouverneurs et du vice-gouverneur du Brabant une allocation mensuelle destinée à compenser forfaitairement leurs frais de séjour et à rétribuer des prestations exceptionnelles qui, bien qu'inhérentes à leurs fonctions, ne peuvent être considérées comme normales.

Les allocations de cabinet et les allocations pour prestations exceptionnelles des chauffeurs font l'objet de l'arrêté royal du 13 janvier 1969, modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 1973, que le projet tend à remplacer. Ces arrêtés n'ont pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat; le premier n'invoque pas l'urgence, le second l'invoque.

Il ressort de la réglementation actuelle qu'en principe, les membres des cabinets des gouverneurs et du vice-gouverneur du Brabant sont "des fonctionnaires et agents attachés" à ces cabinets. Mais les gouverneurs et le vice-gouverneur du Brabant peuvent être autorisés par arrêté royal à recruter un chef de cabinet, un chef de cabinet adjoint ou un chargé de mission qui ne sont pas titulaires d'un emploi rémunéré par un service public. Les arrêtés royaux qui ont consenti ces dérogations fixent la rémunération que l'intéressé se voit attribuer à charge du budget de l'Etat; ils

disposent que l'intéressé "ne pourra jamais se prévaloir de cette désignation pour revendiquer une nomination dans un emploi de l'Etat".

Une note pour le Conseil d'Etat jointe au projet développe les grandes lignes de cette réglementation et expose notamment les raisons qu'il y a de modifier le mode de rémunération des membres des cabinets et des chauffeurs. Cette note a été élaborée sur base des travaux d'un groupe de travail interministériel qui avait été saisi d'une demande formulée par le gouverneur de la province d'Anvers au nom de tous ses collègues. A cette demande était jointe une note qui précise ainsi les attributions des membres des cabinets :

> "een omvangrijke en zeer verscheiden taak, die zich situeert in de volgende domeinen : rampenbestrijding en -preventie, openbare rust en veiligheid, afhandeling van sommige administratieve dossiers, voorbereiding dossiers gouverneur, voorbereiding vergaderingen die de gouverneur voorzit, vergaderingen die worden bijgewoond als vertegenwoordiger gouverneur, voorbereiding redevoeringen, representatieve opdrachten e.d. Dit behelst avondwerk, bij rampen of stakingen, soms nachtwerk en talrijke opdrachten tijdens weekends".

II. La comparaison s'impose de toute évidence entre ces cabinets et les cabinets ministériels. La réglementation que le projet tend à abroger se réfère d'ailleurs à la rémunération des membres des cabinets ministériels. Le projet s'inspire, mais en partie seulement, de l'arrêté royal du 20 mai 1965 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels.

.../...

L'arrêté royal du 20 mai 1965 a un objet plus large que ne le laisse supposer la lecture de son intitulé. Il détermine, en effet, non seulement la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels, mais également les attributions de ces cabinets et l'ensemble du statut de leurs membres.

L'arrêté royal du 20 mai 1965 a été pris "vu l'urgence". L'article ler détermine les attributions du cabinet ministériel dans les termes suivants :

> "Dans tout département, les attributions du cabinet ministériel sont fixées comme suit : les affaires susceptibles d'influencer la politique générale du gouvernement ou les travaux parlementaires; les recherches et les études propres à faciliter le travail personnel du ministre, la présentation des dossiers de l'administration, éventuellement le secrétariat du ministre; la réception et l'ouverture de son courrier personnel, sa correspondance particulière, les demandes d'audience, la revue de la presse".

L'arrêté royal du 20 mai 1965 invoque comme seul fondement légal l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, lequel dispose que le Roi "nomme aux emplois d'administration générale ..., sauf les exceptions établies par les lois".

Cette disposition constitue le fondement du pouvoir du Roi de nommer les membres des cabinets ministériels, et de déléguer au ministre le pouvoir de nomination, les membres des cabinets ministériels occupant des emplois d'administration générale au sens de l'article 66, alinéa 2. Les ministres et les secrétaires d'Etat font, en effet, constitutionnellement partie du pouvoir exécutif, de sorte que l'on ne saurait raisonnablement contester au Roi le pouvoir de déterminer les attributions des cabinets ministériels, d'en régler le

fonctionnement et de fixer le statut de leurs membres.

III. La même conclusion ne s'impose pas en ce qui concerne les cabinets des gouverneurs de province.

Les gouverneurs ne sont pas mentionnés dans la Constitution. Ils sont institués par la loi provinciale qui les qualifie de "commissaires du gouvernement dans les provinces". Ils sont dans un lien de dépendance hiérarchique à l'égard du gouvernement et ils n'ont juridiquement pas de politique distincte de celle du gouvernement.

Par rapport à l'administration dite du gouvernement provincial, c'est-à-dire l'administration de l'Etat appelée "les bureaux" par l'article 126 de la loi provinciale, le gouverneur est le chef de cette administration; il en dirige et surveille les travaux. Il en nomme les "employés", et exerce sur eux le pouvoir disciplinaire, mais les pouvoirs que le gouverneur puise dans l'article 126 sont de stricte interprétation (1), notamment ils ne vont pas jusqu'à lui permettre de fixer le statut de ces employés.

Aucune disposition de la loi provinciale n'attribue au gouverneur le pouvoir de se constituer un cabinet, a fortiori d'appeler au sein d'un tel cabinet des personnes qui ne sont pas membres du personnel des bureaux prévus par l'article 126. Les bureaux existent pour assister le gouverneur dans l'exécution de toutes ses missions quelle que soit leur nature ou l'heure à laquelle elles doivent être effectuées. Il

.../...

---

(1) Arrêt LEMAIRE, n° 20.246 du 15 avril 1980.

appartient au Roi, qui fixe le cadre et le statut des agents des gouvernements provinciaux, de fixer ce cadre et ce statut en fonction des nécessités du service.

Le cas échéant, il appartient au Roi de fixer un mode de rémunération spécial pour les agents astreints à des prestations extraordinaires.

La constitution de cabinets, ayant les attributions prévues par la note jointe au projet, est de nature à concurrencer ou à réduire les attributions des directeurs et des chefs de division qui sont prévus expressément par l'article 126 de la loi provinciale et pour la nomination desquels la députation permanente a un droit de présentation. Au surplus, les cabinets échapperaient à la surveillance du greffier provincial, telle qu'elle est prévue par l'article 120, alinéa 5, de la loi provinciale.

Faute d'avoir pu disposer du temps nécessaire à un examen approfondi des objections résultant de ces deux dispositions, le Conseil d'Etat ne peut que constater que le projet paraît contraire à leur économie et qu'il devrait, par conséquent, être revu.

IV. Il ne ressort pas de ce qui précède que le Roi soit dépourvu de tout pouvoir par rapport à l'objet du projet. En vertu de l'article 29 de la Constitution, Il a celui de fixer le cadre et le statut des agents des gouvernements provinciaux. Il peut donc fixer ce cadre et ce statut, particulièrement le statut pécuniaire, de manière à permettre au gouverneur d'exercer en tout temps ses devoirs.

I. De kabinetten van de provinciegouverneurs zijn door geen wets- of verordeningsbepaling ingesteld. Zij zijn in feite opgericht door de gouverneurs aan wie een jaarlijkse toelage is verleend die bestemd is om te worden verdeeld onder de bij die kabinetten werkzame ambtenaren en beambten. Het gedeelte van de toelage dat elk lid van het kabinet op die wijze ontvangt, vertoont het kenmerk van een bezoldiging.

Bovendien kent een koninklijk besluit aan de chauffeurs van de gouverneurs en van de vice-gouverneur van Brabant een maandelijkse vergoeding toe als forfaitaire compensatie voor hun verblijfskosten en als bezoldiging van buitengewone prestaties die, al zijn zij inherent aan hun ambt, niet als normaal kunnen worden beschouwd.

De kabinetstoelagen en de toelagen voor buitengewone prestaties van de chauffeurs zijn geregeld door het bij koninklijk besluit van 28 december 1973 gewijzigde koninklijk besluit van 13 januari 1969 dat door het ontwerp zou worden vervangen. Die besluiten zijn niet aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd; het eerste beroept zich niet op de dringende noodzakelijkheid, het tweede wel.

Uit de thans geldende reglementering blijkt dat de leden van de kabinetten van de gouverneurs en van de vice-gouverneur van Brabant in beginsel "ambtenaren en beambten werkzaam bij die kabinetten zijn. Maar de gouverneurs en de vice-gouverneur van Brabant kunnen bij koninklijk besluit worden gemachtigd om een kabinetschef, een adjunct-kabinetschef of een opdrachthouder aan te werven die geen titularis zijn van een door een openbare dienst bezoldigd ambt. De koninklijke besluiten die bedoelde afwijkingen hebben toegestaan, bepalen de bezoldiging welke aan de betrokkene ten bezware van de rijksbegroting wordt toegekend; zij bepalen dat de betrokkene "zich nooit op deze aanstelling zal kunnen beroepen om aanspraak te maken op een benoeming in een Rijksbetrekking".

.../...

In een ten behoeve van de Raad van State bij het ontwerp gevoegde nota wordt deze reglementering in grote trekken uiteengezet en worden onder meer de redenen opgegeven die pleiten voor een andere wijze van bezoldiging van de kabinetsleden en chauffeurs. Die nota is opgesteld aan de hand van de werkzaamheden van een interministeriële werkgroep waaraan de gouverneur van de provincie Antwerpen namens al zijn collega's een vraag had voorgelegd. Bij die vraag was een nota gevoegd die de ambtsbevoegdheden van de kabinetsleden als volgt omschrijft :

> "een omvangrijke en zeer verscheiden taak, die zich situeert in de volgende domeinen : rampenbestrijding en -preventie, openbare rust en veiligheid, afhandeling van sommige administratieve dossiers, voorbereiding dossiers gouverneur' voorbereiding vergaderingen die de gouverneur voorzit, vergaderingen die worden bijgewoond als vertegenwoordiger gouverneur, voorbereiding redevoeringen, representatieve opdrachten e.d. Dit behelst avondwerk, bij rampen of stakingen, soms nachtwerk en talrijke opdrachten tijdens weekends".

II. Hier moet duidelijk een vergelijking worden gemaakt tussen deze kabinetten en de ministeriële kabinetten. De reglementering welke het ontwerp bedoelt op te heffen verwijst overigens naar de bezoldiging van de leden van de ministeriële kabinetten. Het ontwerp gaat - maar enkel ten dele - uit van het koninklijk besluit van 20 mei 1965 houdende bepaling van de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten.

Het koninklijk besluit van 20 mei 1965 reikt verder dan zijn opschrift laat veronderstellen. Het bepaalt immers niet alleen de samenstelling en de werkwijze van de ministeriële kabinetten maar ook de bevoegdheden van die kabinetten en het hele statuut van de leden ervan.

.../...

Het koninklijk besluit van 20 mei 1965 is vastgesteld onder beroep op de dringende noodzakelijkheid. Artikel 1 bepaalt de bevoegdheden van het ministerieel kabinet als volgt :

> "In alle departementen zijn de bevoegdheden van het ministerieel kabinet als volgt bepaald : de zaken welke van dien aard zijn dat zij invloed kunnen uitoefenen op het algemeen regeringsbeleid of op de parlementaire werkzaamheden; de opsporingen en de studiën ter vergemakkelijking van de persoonlijke taak van de minister, het voorleggen van de dossiers der administratie, eventueel het secretariaat van de minister; het ontvangen en openen van de tot hem persoonlijk gerichte brieven, zijn particuliere briefwisseling, de vragen om gehoor, een overzicht van de pers".

Het koninklijk besluit van 20 mei 1965 voert als enige rechtsgrond aan artikel 66, tweede lid, van de Grondwet hetwelk bepaalt : "Hij (de Koning) benoemt de ambtenaren bij het algemeen bestuur ..., behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen".

Deze bepaling levert de rechtsgrond voor 's Konings bevoegdheid om de leden van de ministeriële kabinetten te benoemen en om de benoemingsbevoegdheid aan de minister op te dragen, daar de leden van de ministeriële kabinetten werkzaam zijn bij het algemeen bestuur in de zin van artikel 66, tweede lid, van de Grondwet. De ministers en de staatssecretarissen maken immers grondwettelijk deel uit van de uitvoerende macht, zodat men de Koning redelijkerwijs niet de bevoegdheid kan betwisten om de bevoegdheden van de ministeriële kabinetten te bepalen, de werkwijze ervan te regelen en het statuut van de leden ervan vast te stellen.

.../...

III. Die conclusie gaat echter niet op ten aanzien van de kabinetten van de provinciegouverneurs.

De gouverneurs zijn niet vermeld in de Grondwet. Zij zijn ingesteld door de provinciewet die ze "commissarissen van de regering" noemt. Zij staan tot de Regering in een hiërarchisch ondergeschikte verhouding en voeren juridisch geen eigen beleid, onderscheiden van dat van de Regering.

Van het bestuur dat provinciaal gouvernement wordt genoemd, met andere woorden het rijksbestuur dat in artikel 126 van de provinciewet wordt aangeduid met de benaming "de bureaus", is de gouverneur het hoofd : hij heeft de leiding van en het toezicht over de werkzaamheden ervan. Hij benoemt "het personeel" van de bureaus en oefent het tuchtgezag uit. Maar de bevoegdheden die hij aan artikel 126 ontleent moeten strikt worden geïnterpreteerd (1); zij gaan met name niet zover dat hij vermag het statuut van dat personeel vast te stellen.

Geen bepaling van de provinciewet verleent aan de gouverneur de bevoegdheid om te zijnen behoeve een kabinet tot stand te brengen, a fortiori om in een zodanig kabinet personen aan te stellen die niet behoren tot de leden van het personeel van de bureaus bedoeld in artikel 126. De bureaus zijn er om de gouverneur bij te staan in de uitvoering van al zijn taken ongeacht de aard daarvan of het uur waarop zij moeten worden vervuld. Het is zaak van de Koning, die de personeelsformatie en het statuut van de ambtenaren van de provinciale gouvernementen vaststelt, die formatie en dat statuut te bepalen met inachtneming van de behoeften van de dienst.

.../...

---

(1) Arrest LEMAIRE, nr 20.246 van 15.4.1980.

In voorkomend geval dient de Koning een bijzondere wijze van bezoldiging vast te stellen voor de ambtenaren die buitengewone prestaties moeten verrichten.

Oprichting van kabinetten metbevoegdheden als aangegeven in de bij het ontwerp gevoegde nota kan een concurrentie opleveren voor of een beperking leggen op de bevoegdheden van de directeurs en de afdelingschefs die uitdrukkelijk genoemd zijn in artikel 126 van de provinciewet en voor wier benoeming de bestendige deputatie over een recht van voordracht beschikt. Bovendien zouden de kabinetten niet vallen onder het toezicht van de provinciegriffier zoals dat bepaald is in artikel 120, vijfde lid, van de provinciewet.

De Raad van State kan, nu hem daarvoor niet de tijd is gelaten, niet dieper ingaan op de bezwaren die uit beide genoemde bepalingen volgen en kan er alleen maar constateren dat het ontwerp in strijd lijkt met de economie van die bepalingen en derhalve zou moeten worden herzien.

IV. Uit hetgeen vorafgaat volgt niet dat de Koning alle bevoegdheid zou ontberen ten aanzien van hetgeen het ontwerp beoogt. Krachtens artikel 29 van de Grondwet is Hij bevoegd om de personeelsformatie en het statuut van de ambtenaren van de provinciale gouvernementen vast te stellen. Hij kan die formatie en dat statuut, meer bepaald de bezoldidingsregeling, derwijze vaststellen dat de gouverneur in staat is zijn plichten te allen tijde te vervullen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
R. VAN AELST, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, eerste auditeur.