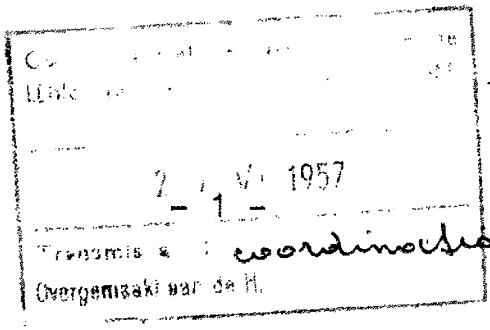
FL.



L.5105/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 21 février 1956, une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal accordant une indemnité-allocation forfaitaire aux chauffeurs d'auto des gouverneurs de province , a donné le 3 juin 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e februari 1957 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit tot toekenning van een forfaitaire vergoeding-toelage aan autobestuurders van de provinciegouverneurs , heeft de 3e juni 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet est destiné à accorder aux chauffeurs d'auto des gouverneurs de province une allocation mensuelle qui couvrira forfaitairement les prestations exceptionnelles auxquelles ils sont astreints et qui, bien qu'inhérentes à leur fonction, ne peuvent être considérées comme normales. La même allocation couvrira en outre et forfaitairement les frais de séjour de ces agents.

\+

\+ +

Le projet pose une nouvelle fois la question de la détermination de l'autorité habilitée à fixer le statut des agents des gouvernements provinciaux. Cette compétence est reconnue au Roi par une pratique administrative constante depuis l'arrêté royal du 11 mai 1857, qui a été pris conformément à l'avis de la commission instituée par l'arrêté ministériel du 6 novembre 1854. Cette pratique administrative réaffirmée dans le rapport du commissaire royal à la réforme administrative, et approuvée par la doctrine, a été confirmée expressément ou implicitement par plusieurs décisions de la section d'administration (arrêts Delvenne, n° 329, du 7 avril 1950 - Recueil Dumont-Baeyens, pp.160-162, De Ghein, n° 3127, du 8 février 1954,ibidem, p. 153; et Dahlen, n° 3927, du 16 décembre 1954, ibidem, p. 1108, et avis Piron, n° 4862, du 5 janvier 1956, ibidem, p. 6) et par plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat (voir notamment l'avis sur l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, Pas. 1955, p. 274).

.../...

Les agents des gouvernements provinciaux sont des agents d'administration générale dont la nomination appartiendrait au Roi en vertu de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution si l'article 126 de la loi provinciale ne l'avait confiée au gouverneur de la province. La commission instituée par l'arrêté ministériel du 6 novembre 1854 s'est demandé "si l'article 126 de la loi du 30 avril 1836 ne donne pas aux gouverneurs de province le droit absolu de régler tout ce qui est relatif à l'organisation des bureaux qui ressortissent à leur administration, et si, par conséquent, l'intervention du Gouvernement en cette matière ne constituerait point une atteinte aux prérogatives de ces fonctionnaires". Elle a conclu que l'article 126,"n'accordant d'autre droit aux gouverneurs, agents du pouvoir exécutif, que celui de nommer et de révoquer leurs employés, le Gouvernement a incontestablement le pouvoir d'en soumettre l'exercice à certaines conditions ayant pour objet sinon de restreindre, au moins de régler ce droit dans l'intérêt de l'administration".

Le Conseil d'Etat partage cet avis auquel il peut d'ailleurs être ajouté qu'aux termes de l'article 67 de la Constitution c'est au Roi qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois. L'article 126 , alinéa 4, de la loi provinciale ne confère au gouverneur que le pouvoir de nommer , de suspendre et de révoquer les employés que l'alinéa concerne. Il ne comporte aucune attribution expresse de pouvoir réglementaire et rien n'autorise la

.../...

conclusion que l'attribution d'un tel pouvoir résulterait de l'esprit de la disposition. Le gouverneur ne pourrait, dès lors, puiser le pouvoir de faire le statut que dans une autre disposition qui le lui conférerait ou dans la délégation que lui en aurait faite le Roi, dans la mesure où il le pourrait. Or, il n'existe non seulement aucune disposition ayant un tel objet mais il ressort clairement des travaux qui ont abouti au statut des agents de l'Etat que l'intention du Gouvernement a été de soumettre à ce statut les agents des gouvernements provinciaux qui jusqu'alors étaient régis par des réglements particuliers. La même préoccupation s'est tout récemment encore traduite dans l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics (Cfr. Rapport au Roi et avis du Conseil d'Etat, Pasin. 1955 , pp.268 et 274).

C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime que c'est à juste titre que le projet invoque comme fondement légal l'article 66, alinéa 2, de la Constitution.

Le problème qui vient d'être examiné est actuellement soumis dans toute son ampleur à l'appréciation de la section d'administration ensuite d'un recours en annulation dirigé contre une décision du gouverneur de la province de Hainaut. La section de législation avait espéré, en retardant l'examen du présent projet, pouvoir tenir compte dans son avis de l'arrêt que rendrait la section d'administration. Elle ne l'a pu parce que la section d'administration n'est toujours pas, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, en mesure de trancher le différend qui lui est déféré.

\+

\+ \+

.../...

Le projet s'inspire de l'arrêté royal du 28 février 1962 accordant une allocation et une indemnité forfaitaires aux chauffeurs d'auto des cabinets ministériels. Il diffère cependant de cet arrêté royal en ce que l'allocation qu'il prévoit couvre tant les frais de séjour que les prestations exceptionnelles des chauffeurs d'auto des gouverneurs de province, alors que l'allocation prévue par l'arrêté royal du 28 février 1952 ne couvre que le prestations exceptionnelles des chauffeurs des cabinets ministériels.

\+

\+ \+

Le projet devrait être pourvu d'un intitulé; celui-ci pourrait être :

"Arrêté royal accordant une indemnité-allocation forfaitaire aux chauffeurs d'auto des gouverneurs de province".

L'arrêté royal du 28 février 1952 n'est cité au préambule que pour justifier en fait le projet. Dans la mesure où le Gouvernement souhaite le maintien d'une telle motivation, il serait préférable de remplacer les alinéas 6 et 7 du préambule par le texte suivant :

"Considérant qu'il y a lieu d'accorder aux chauffeurs d'auto des gouverneurs de province une allocation forfaitaire analogue à celle dont les chauffeurs d'auto des cabinets ministériels bénéficient en vertu de l'arrêté royal du 28 février 1952;".

.../...

Il résulte de l'article 2 du projet que l'allocation prévue par l'article 1er couvre aussi bien les frais de séjour des chauffeurs intéressés (arrêté royal du 28 février 1952, article 3) que leurs prestations exceptionnelles (même arrêté, article 2). La rédaction des articles 1er et 2 gagnerait à s'inspirer de celle des articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 28 février 1952. Le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Article 1er.-

L'arrêté du Régent du 30 mars 1950 réglant l'octroi d'allocations pour prestations à titre exceptionnel aux agents de l'Etat et l'arrêté du Régent du 30 mars 1950 fixant les indemnités pour frais de séjour des agents de l'Etat ne sont pas applicables aux chauffeurs d'auto des gouverneurs de province.

Article 2.-

Il est accordé aux agents visés à l'article 1er une indemnité-allocation mensuelle de 1.500 francs payable à terme échu, destinée à compenser forfaitairement les frais de séjour de ces agents et à rétribuer les prestations exceptionnelles qui, bien qu'inhérentes à leurs fonctions, ne peuvent être considérées comme normales".

A l'article 3, la rétroactivité manquerait de fondement légal dans la mesure où le régime nouveau serait de nature à porter atteinte à des droits acquis. L'article devrait, sous réserve de cette observation, être rédigé comme suit :

"Le présent arrêté a effet le 1er janvier 1954".

Het ontwerp strekt er toe, aan de autobestuurders van de provinciegouverneurs een maandelijkse toelage te verlenen als forfaitaire bezoldiging voor buitengewone prestaties waartoe zij genoopt worden en die, ofschoon onafscheidelijk aan het ambt verbonden, niet als normaal kunnen worden beschouwd. Bovendien dekt dezelfde toelage forfaitair de verblijfkosten van die personeelsleden.

\+

\+ +

Het ontwerp doet opnieuw de vraag rijzen welke overheid bevoegd is om het statuut van het personeel der provinciale gouvernementen vast te stellen. Door een ononderbroken administratieve praktijk is die bevoegdheid aan de Koning toegekend sedert het koninklijk besluit van 11 mei 1857, dat is uitgevaardigd op advies van de bij ministerieel besluit van 6 november 1854 ingestelde commissie. Deze administratieve praktijk, die opnieuw tot uiting is gekomen in het verslag van de koninklijke commissaris voor de hervorming van de administratie en waarmede de rechtsleer het eens is, is uitdrukkelijk of stilzwijgend bekrachtigd door verschillende beslissingen van de afdeling administratie (arresten DELVENNE, nr 329, van 7 april 1950 - Verzameling DUMONT-BAEYENS, blz. 160-162, DE GHEIN, nr 3127, van 8 februari 1954, ibidem, blz. 153; en DAHLEN, nr 3927, van 16 december 1954, ibidem, blz. 1108; en advies PIRON, nr 4862, van 5 januari 1956, ibidem, blz. 6) en door verschillende adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State (zie onder meer het advies betreffende het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, Pas. 1955, blz. 274).

.../...

De personeelsleden van de provinciale gouvernementen zijn ambtenaren van algemeen bestuur die, krachtens artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, door de Koning zouden moeten worden benoemd, indien artikel 126 van de provinciale wet die bevoegdheid niet aan de provinciegouverneur had opgedragen. De door het ministerieel besluit van 6 november 1854 ingestelde commissie heeft zich afgevraagd "of artikel 126 van de wet van 30 april 1836 aan de provinciegouverneurs niet het absolute recht verleent om alles te regelen wat verband houdt met de inrichting van de burelen die tot hun administratie behoren, en of, bijgevolg, het optreden van de Regering geen inbreuk maakt op de prerogatieven van die ambtenaren". Zij is tot het besluit gekomen dat "daar artikel 126 aan de gouverneurs, organen van de uitvoerende macht, geen ander recht toekent dan het recht om hun beambten te benoemen en te ontslaan, de Regering onbetwistbaar de macht heeft om de uitoefening van dat recht te onderwerpen aan bepaalde voorwaarden waardoor bedoeld recht, zo niet beperkt, dan toch geregeld wordt in het belang van de administratie".

De Raad van State is het met deze zienswijze eens en moge er trouwens aan toevoegen dat, luidens artikel 67 van de Grondwet, de Koning belast is met het maken van de verordeningen en het nemen van de besluiten, die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Op grond van artikel 126, vierde lid, van de provinciale wet, is de gouverneur alleen bevoegd om de in dat lid bedoelde beambten te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Uitdrukkelijk kent dit artikel hem

.../...

hoegenaamd geen verordenende bevoegdheid toe, en niets wettigt de conclusie, dat de toekenning van zodanige bevoegdheid in de geest van de bepaling zou liggen. De gouverneur zou dus de bevoegdheid tot het opmaken van het statuut alleen kunnen halen uit een andere bepaling, die ze hem zou toekennen, of uit een delegatie die de Koning, voorzover hij dit zou kunnen, hem mocht hebben verleend. Niet alleen bestaat er geen dergelijke bepaling, maar bovendien blijkt duidelijk uit de voorbereiding van het statuut van het Rijkspersoneel, dat de Regering de bedoeling heeft gehad, ook het personeel van de provinciale gouvernementen, waarvoor tot dan een bijzondere regeling gold, aan dit statuut te onderwerpen. Uit de parlementaire voorbereiding van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, blijkt dezelfde bezorgdheid (cfr. verslag aan de Koning en advies van de Raad van State, Pasin. 1955, blz.268 en 274).

Daarom is de Raad van State van oordeel, dat het ontwerp terecht artikel 66, tweede lid, van de Grondwet als rechtsgrond inroept.

Het onderhavige probleem wordt in al zijn aspecten door de afdeling administratie onderzocht inge volge een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van de gouverneur der provincie Henegouwen. De afdeling wetgeving had gehoopt, door het ontwerp in beraad te houden, in haar advies rekening te kunnen houden met het arrest van de afdeling administratie. Dit is niet mogelijk geweest, daar de afdeling administratie, wegens omstandigheden onafhankelijk van haar wil, nog steeds geen beslissing heeft kunnen nemen in het haar voorgelegde geschil.

\+

\+ \+

.../...

Het ontwerp sluit aan bij het koninklijk besluit van 28 februari 1952 houdende toekenning van een forfaitaire toelage en een forfaitaire vergoeding aan de autobestuurders der ministeriële kabinetten. Van dat koninklijk besluit verschilt het evenwel hierin dat de toelage die het voorschrijft, zowel de verblijfkosten als de buitengewone prestaties van de autobestuurders der provinciegouverneurs dekt, terwijl de in het koninklijk besluit van 28 februari 1952 bepaalde toelage alleen betrekking heeft op de buitengewone prestaties van de autobestuurders der ministeriële kabinetten.

\+

\+ \+

Het ontwerp heeft geen opschrift; voorgesteld wordt :

"Koninklijk besluit tot toekenning van een forfaitaire vergoeding-toelage aan autobestuurders van de provinciegouverneurs".

Het koninklijk besluit van 28 februari 1952 wordt in de aanhef alleen vermeld om het ontwerp in feite te verantwoorden. Inzover de Regering een dergelijke motivering wenst te behouden, ware het beter het zesde en zevende lid van de aanhef door de volgende tekst te vervangen :

.../...

"Overwegende dat aan de autobestuurders van de provinciegouverneurs een forfaitaire toelage dient te worden verleend in de aard van die welke aan de autobestuurders van de ministeriële kabinetten is toegekend krachtens het koninklijk besluit van 28 februari 1952;".

Uit artikel 2 van het ontwerp blijkt, dat de in artikel 1 bepaalde toelage zowel dient voor de verblijfkosten van de betrokken autobestuurders (koninklijk besluit van 28 februari 1952, artikel 3) als voor hun buitengewone prestaties (zelfde besluit, artikel 2). Voor de redactie van de artikelen 1 en 2 ware het beter, aan te sluiten bij de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 28 februari 1952. De Raad van State stelt de volgende tekst voor :

"Artikel 1.-

Het besluit van de Regent van 30 maart 1950, de toekenning regelend van toelagen wegens buitengewone prestaties, en het besluit van de Regent van 30 maart 1950 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan het Rijkspersoneel, zijn niet van toepassing op autobestuurders van de provinciegouverneurs.

Artikel 2.-

Een maandelijkse vergoeding-toelage van 1.500 frank, betaalbaar na vervallen termijn, wordt aan de in artikel 1 bedoelde personeelsleden toegekend als forfaitaire compensatie voor de verblijfkosten van die personeelsleden en als bezoldiging voor buitengewone prestaties welke, ofschoon onafscheidelijk aan hun ambt verbonden, niet als normaal kunnen worden beschouwd".

.../...

In artikel 3 zou de terugwerkende kracht geen rechtsgrond hebben inzover de nieuwe regeling aan verkregen rechten afbreuk zou kunnen doen. Onder voorbehoud van deze opmerking, ware het artikel als volgt te lezen :

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1954".

La chambre était composée de

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter,
	G. HOLOYE,	conseillers d'Etat,	
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	L. FREDERICQ,	assesseurs de la section de législation,	
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint,	greffier.
Mevrouw:		adjunct-griffier,	griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.