

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 9e december 1985 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot opheffing van het koninklijk besluit van 14 januari 1969 betreffende produktiviteitspremies ten gunste van de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken", heeft de 15e januari 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 9 décembre 1985, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "abrogeant l'arrêté royal du 14 janvier 1969, relatif à des primes de production en faveur des ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics", a donné le 15 janvier 1986 l'avis suivant :

Het koninklijk besluit van 14 januari 1969, waarvan het voor advies voorgelegde voorstel van wet de opheffing beoogt, kent aan de vaste, stagedoende en tijdelijke burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken een "productiviteitspremie" toe, die als een aanvullende bezoldiging blijkt te moeten worden aangemerkt. Genoemd koninklijk besluit maakt derhalve deel uit van het geldelijk statuut van bedoelde ambtenaren en werd, blijkens zijn aanhef, getroffen op grond van artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, luidens welke bepaling de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur benoemt, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen.

Uit die bepaling van artikel 66, tweede lid, samengelezen met artikel 29 van de Grondwet, en uit het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten, leiden zowel de rechtspraak (1) als de rechtsleer (2) inderdaad af dat niet alleen de oprichting en de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur, maar ook de vaststelling van het administratief en het geldelijk statuut van de ambtenaren van die diensten tot de natuurlijke bevoegdheid van de Koning behoren.

.../...

(1) Zie o.a. de arresten van de afdeling administratie van de Raad van State inzake DEPREZ, nr. 5914, van 12 december 1957; GRIFNEE, nr. 6758, van 18 december 1958; CREVECOEUR, nr. 8851, van 13 oktober 1961; COLLE en consorten, nr. 11.907, van 24 juni 1966; en STASSEN, nr. 18.825, van 9 maart 1978.

(2) P. DE VISSCHER, La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution, Annales de droit et de science politique, 1950, blz. 79-96; P. WIGNY, Droit administratif, Brussel, 1962, blz. 44, nrs. 60 en 61, en blz. 175, nr. 225; Cyr CAMBIER, Droit administratif, Brussel, 1968, blz. 191-293; A. MAST, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Gent-Leuven, 1984, blz. 138-141, nrs. 139-143.

De auteurs waarnaar hiervoren verwezen werd zijn eensgezind om te stellen dat uit de vermelde grondwettelijke bepalingen en uit het beginsel van de scheiding der machten moet volgen, zo al niet dat de wetgever zich dient te onthouden van inmenging in de rechtstoestandregeling van de ambtenaren van het algemeen bestuur, dan toch dat die inmenging slechts bestaanbaar kan worden geacht met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, indien ze wordt verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden of indien het bepalingen betreft die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever kunnen worden vastgesteld (1).

De Wetgevende Kamers en de Regering zullen derhalve moeten oordelen of in casu uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn die het ingrijpen van de wetgever in het geldelijk statuut van de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken kunnen verantwoorden.

Naast de hiervoren aangevoerde bezwaren van grondwettelijke aard moet bovendien de aandacht erop worden gevestigd dat het, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, geen aanbeveling verdient een koninklijk besluit op te heffen of te wijzigen door een wet, omdat zulks leidt tot een hybridische regeling waarvan in het voorliggende geval het grootste nadeel is dat onzekerheid wordt gecreëerd over de vraag of - en in welke mate - de Koning nog bevoegd kan worden geacht om het geldelijk statuut van de betrokken ambtenaren te regelen.

(1) De tussenkomst van de wetgever is o.m. vereist voor de vaststelling van de pensioenregeling van het personeel van het algemeen bestuur (artikel 114 Grondwet), of om bepaalde op die ambtenaren toepasselijke regelen vast te stellen met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met het gebruik van de talen in bestuurszaken (artikel 23 Grondwet) of nog om, voor de toelating tot de openbare ambten, voorkeurrechten te verlenen die raken aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel (artikel 6 Grondwet).

L'arrêté royal du 14 janvier 1969, que la proposition de loi soumise à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'abroger, octroie aux ingénieurs civils définitifs, stagiaires et temporaires au Ministère des Travaux publics une "prime de production" qui doit apparemment être considérée comme un complément de rémunération. Cet arrêté royal fait dès lors partie du statut pécuniaire des agents précités et a été pris, selon son préambule, sur la base de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel le Roi nomme aux emplois d'administration générale, sauf les exceptions établies par les lois.

Tant la jurisprudence (1) que la doctrine (2) infèrent en effet de cette disposition de l'article 66, alinéa 2, combinée avec l'article 29 de la Constitution, ainsi que du principe de la séparation des pouvoirs, que non seulement la création et l'organisation des services d'administration générale sont de la compétence naturelle du Roi, mais également la détermination du statut administratif et pécuniaire des agents de ces services.

.../...

-
- (1) Voir notamment les arrêts de la section d'administration du Conseil d'Etat en cause de DEPREZ, n° 5914, du 12 décembre 1957; GRIFNEE, n° 6758, du 18 décembre 1958; CREVECOEUR, n° 8851, du 13 octobre 1961; COLLE et consorts, n° 11.907, du 24 juin 1966; et STASSEN, n° 18.825, du 8 mars 1978.
- (2) P. DE VISSCHER, La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution, Annales de droit et de science politique, 1950, p. 79-96; P. WIGNY, Droit administratif, Bruxelles, 1962, p. 44, n°s 60 et 61, et p. 175, n° 225; Cyr CAMBIER, Droit administratif, Bruxelles, 1968, pp. 191-293; A. MAST, "Overzicht van het Belgisch administratief recht", Gent-Leuven, 1984, pp. 138-141, n°s 139-143.

Les auteurs précités sont unanimes à considérer que les dispositions constitutionnelles susvisées et le principe de la séparation des pouvoirs emportent, si non que le législateur doit s'abstenir d'intervenir dans le régime statutaire des agents de l'administration générale, du moins que son intervention ne peut être tenue pour compatible avec la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être établies que par le législateur (1).

Les Chambres législatives et le Gouvernement devront dès lors apprécier s'il existe en l'occurrence des circonstances exceptionnelles pouvant justifier l'intervention du législateur dans le statut pécuniaire des ingénieurs civils au Ministère des Travaux publics.

Outre les objections d'ordre constitutionnel formulées ci-dessus, il convient de signaler que, du point de vue de la technique législative, il ne se recommande guère d'abroger ou de modifier un arrêté royal par une loi. Ce procédé conduit en effet à une réglementation hybride qui présente, en l'occurrence, l'inconvénient majeur d'engendrer l'incertitude sur le point de savoir si - et dans quelle mesure - le Roi peut encore être réputé compétent pour régler le statut pécuniaire des agents intéressés.

(1) L'intervention du législateur est requise e.a. pour fixer le régime de pension du personnel de l'administration générale (article 114 de la Constitution), ou pour fixer certaines règles applicables à ces agents dans les questions se rapportant à l'emploi des langues en matière administrative (article 23 de la Constitution), ou encore, pour accorder, en vue de l'admission aux emplois publics, des droits de priorité qui touchent au principe constitutionnel de l'égalité (article 6 de la Constitution).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN NOTEN, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté
par M. W. VAN NOTEN, auditeur
adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.