KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 18e december 1968 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende zekere toelagen voor de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken", heeft de 23e december 1968 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 18 décembre 1968, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à certaines allocations aux ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics", a donné le 23 décembre 1968 l'avis suivant :

De voornaamste vraag die het ontwerp doet rijzen, heeft betrekking op de aard van de voordelen, die aan de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken door het ontwerp worden toegekend.

In de ontworpen tekst worden de termen "vergoeding" en "toelage" gebruikt. De vraag is echter of de door het ontwerp toegekende voordelen niet veeleer als een aanvullende bezoldiging moeten worden aangemerkt.

Luidens de terminologie van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het personeel der Ministeries, wordt een vergoeding verleend aan een ambtenaar die verplicht wordt werkelijke lasten te dragen die niet als normaal en aan het ambt onafscheidelijk verbonden kunnen worden beschouwd. Anderdeels bepaalt dit besluit dat het verrichten van prestaties welke niet als normaal kunnen worden beschouwd, aanleiding kan geven tot de toekenning van een toelage. Hieruit kan worden afgeleid dat zowel vergoedingen als toelagen, in de zin van het koninklijk besluit van 26 maart 1965, betrekking hebben op buiten de normale dienst vallende lasten of prestaties.

Bij een ontleding van de ontworpen tekst blijkt vooreerst dat de "vergoeding voor bijzondere opdracht" geen werkelijke lasten dekt die niet als normaal en aan het ambt onafscheidelijk verbonden kunnen worden beschouwd. Derhalve is de term "vergoeding" ten onrechte gebruikt. De in artikel 3 van het ontwerp uitgedrukte verantwoording voor de vergoeding voor bijzondere opdracht, volgens welke alleen al de aard van het ambt een bijzondere opdracht inhoudt, stemt niet overeen

.../...

met de beginselen die aan de basis behoren te liggen van elk bestuur. Ook heeft de in de artikelen 4 en 5 vervatte omschrijving van de zogenaamde bijzondere opdracht veeleer betrekking op de normale taak onderscheidenlijk van de ambtenaren-generaal en van de hoofd-ingenieurs-directeurs.

Voorts verleent het ontwerp de anciënniteits-toelage en de eigenlijke bevorderingstoelage aan de betrokken ambtenaren alleen op grond van het feit dat zij zich in een bepaalde administratieve toestand bevinden. Hierbij wordt geen de minste prestatie vereist, laat staan een prestatie die niet kan worden beschouwd als normaal tot de dienst behorend. Ter zake kan dan ook de term "toelage" niet geldig worden gebruikt.

Tenslotte blijkt de verantwoordelijkheidspremie feitelijk geen premie te zijn voor buiten de normale taak vallende lasten of prestaties, daar zij betrekking heeft op uitvoering van en toezicht op werken binnen het raam van de normale uitoefening van het ambt. Hieruit volgt dat het gebruik van de term "premie", in de zin van vergoeding of van toelage, evenmin is verantwoord.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat voor de in het ontwerp gegeven kwalificatie van de drie reeksen toegekende voordelen geen voldoende grond voorhanden is. Deze voordelen kunnen bezwaarlijk als vergoedingen of toelagen worden aangemerkt. Zij komen neer op een aanvullende wedde of bezoldiging. Zo wijst het begrip "fictieve anciënniteit", gebruikt bij de bepaling van de anciënniteitstoelage, er duidelijk op dat feitelijk een weddeverhoging is bedoeld. Ook het toekennen, na zes jaar werkelijke dienst, van een bevorderingstoelage die overeenstemt met de toelage voor de uitoefening

.../...

van een bepaalde hogere functie, zonder dat de ambtenaar effectief met die functie is belast, komt eenvoudig neer op een weddeverhoging.

Daar de in het ontwerp bedoelde opdrachten, administratieve toestanden en prestaties niet vallen buiten de normale dienstuitoefening, behoren de daarvoor toegekende voordelen als aanvullende bezoldiging te worden aangemerkt.

Er blijkt verder geen bezwaar te bestaan tegen het behoud van de ontworpen maatstaven en voorwaarden van toekenning, bij de vaststelling van bedoelde aanvullende bezoldiging.

Nochtans mag niet uit het oog worden verloren dat ter verantwoording van de beslissingen die ter zake in verscheidene gevallen door de Minister moeten worden genomen, aan de hand van de dossiers steeds de vereiste motieven moeten worden aangeduid, zonder dat daarom de genomen beslissingen in een naar de vorm gemotiveerd besluit moeten zijn neergelegd.

*

* *

Met inachtneming van vorenstaande algemene opmerking behoort het opschrift van het ontwerp in overeenstemming te worden gebracht met het eigenlijke onderwerp. Men stelle het als volgt : "Koninklijk besluit betreffende zekere aanvullingen van bezoldiging ten voordele van de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken".

..../....

Vorenbedoelde algemene opmerking heeft eveneens tot gevolg dat het tweede lid van de aanhef als overbodig mag worden weggelaten, daar het betrekking heeft op het koninklijk besluit van 26 maart 1965, dat met het ontwerp geen verband houdt.

*

* *

Voorts geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen.

Bij het onderzoek is gebleken dat het ontwerp feitelijk zijn oorsprong vindt in de begrotingswet, inzonderheid het artikel waarbij een bedrag wordt uitgetrokken ter verlening van een "bijzondere produktiviteitstoelage" aan de betrokken ambtenaren (1). Volledigheidshalve kan dus de begrotingswet in de aanhef worden vermeld.

.../...

---

(1) Voor dienstjaar 1967 ; begroting 31 maart 1967, artikel 01.03 (Belg. Stbl. 21 april 1967, blz. 4322). Voor dienstjaar 1968 : begroting van 20 juli 1968, artikel 01.03 (Belg. Stbl. 9 augustus 1968, blz 8403).

Artikel 3, tweede lid, kent de vergoeding voor bijzondere opdracht toe aan de burgerlijke ingenieurs die deel uitmaken van het kabinet van de Minister. Het spreekt vanzelf dat hiermede alleen bedoeld zijn de personen die terzelfdertijd ambtenaar zijn bij het Ministerie van Openbare Werken.

*

Naar aanleiding van artikel 20 van het ontwerp rijst de vraag of de aldaar bedoelde overeenkomst als geldig kan worden beschouwd. Artikel 1128 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt immers dat alleen zaken die in de handel zijn, het voorwerp van overeenkomsten kunnen uitmaken. Het lijkt, op het eerste gezicht, bezwaarlijk te kunnen worden aangenomen dat een groep ambtenaren zou overeenkomen het geheel van de hun door verordeningsvoorschriften toegekende bijkomende wedden onderling te verdelen.

De Raad van State heeft, binnen de hem toegemeten tijdspanne, niet op grondige wijze de draagwijdte kunnen nagaan van de in artikel 25 vervatte voorschriften met betrekking tot de betekenis en het belang van het organigram. In dit verband rijst eveneens de vraag of de aan de Minister verleende delegatie tot het nemen van zodanige maatregel in alle opzichten is verantwoord.

*

.../...

Tussen de artikelen 29, eerste lid, en 31, b, is een gemis van overeenstemming vast te stellen. Artikel 29 schrijft voor dat de toelagen maar gedeeltelijk worden toegekend wanneer het rendement van de ambtenaar onvoldoende is, terwijl artikel 31 bepaalt dat onder meer in het evenbedoelde geval de ambtenaar van het genot van de toelagen wordt uitgesloten. Het zou aanbeveling verdienen beide bepalingen duidelijkheidshalve samen te brengen in een enkel voorschrift.

Voor de aan de beoordeling onderworpen ambtenaren kan de vraag worden gesteld of geen moeilijkheden rijzen in verband met mogelijke interferentie tussen, eensdeels, de beoordeling overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel en, anderdeels, de in het ontwerp geregelde vaststelling van het onvoldoende rendement van de ambtenaar.

In zover het ontwerp in vorenbedoeld opzicht zou afwijken van het statuut van het Rijkspersoneel, ware het advies van de in raad vergaderde Ministers vereist.

*

Met betrekking tot de artikelen 34 en 35 herinnert de Raad van State eraan dat tegen de drie

koninklijke besluiten van 10 augustus 1967 bij de afdeling administratie drie beroepen werden ingesteld (1). Het staat niet de afdeling wetgeving te oordelen over de weerslag van de intrekking van de besluiten van 10 augustus 1967 en van de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit op de ontvankelijkheid van de ingediende beroepen. Alleszins kan het ontworpen besluit geen afbreuk doen aan verkregen rechten.

*

Tenslotte behoort in artikel 36 de term "gelast" door "belast" te worden vervangen.

---

(1) Namelijk de zaken nrs. A. 15.285/IV-5995, A.15.343/III-4921 en A.15.359/III-4922.

La question principale que soulève le projet concerne la nature des avantages qu'il entend accorder aux ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics.

Le texte emploie les termes "indemnité" et "allocation", mais les avantages dont le projet prévoit l'octroi ne sont-ils pas plutôt constitutifs d'un supplément de rémunération ?

Aux termes de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités et allocations quelconques accordées au personnel des Ministères, il est alloué une indemnité à l'agent qui est astreint à supporter des charges réelles, qui ne peuvent être considérées comme normales et inhérentes à la fonction. Le même arrêté dispose encore que l'accomplissement de prestations qui ne peuvent être considérées comme normales peut donner lieu à l'octroi d'une allocation. Il est permis d'en déduire qu'aussi bien les indemnités que les allocations prévues par l'arrêté royal du 26 mars 1965 sont afférentes à des charges ou à des prestations étrangères au service normal.

A l'analyse du projet il apparaît tout d'abord que "l'indemnité pour mission spéciale" ne couvre pas de charges réelles non susceptibles d'être considérées comme normales et inhérentes à la fonction. Dès lors, le terme "indemnité" est inadéquat pour la désigner. La justification de l'indemnité pour mission spéciale qui est énoncée à l'article 3 du projet et suivant laquelle la nature des fonctions exercées par les intéressés implique déjà à elle seule une mission spéciale , n'est pas en harmonie avec les principes qui doivent être à la base de toute administration. A cela s'ajoute que la définition que donnent

.../...

de la mission dite spéciale les articles 4 et 5 ne fait en somme qu'énumérer les tâches qui sont normalement assignées aux fonctionnaires généraux, d'une part, et aux ingénieurs en chef-directeurs, d'autre part.

En outre, le projet accorde l'allocation d'ancienneté et l'allocation de promotion proprement dite en raison seulement de la situation administrative dans laquelle les agents intéressés se trouvent placés. Nulle prestation et moins encore une prestation qui ne peut être considérée comme relevant normalement du service n'est ici requise. Il s'ensuit que le terme "allocation" est, lui aussi, inapproprié en l'espèce.

Enfin, la prime à la responsabilité ne semble pas être une prime accordée en raison de charges ou de prestations étrangères à la mission normale des agents intéressés, puisqu'elle se rapporte à l'exécution et à la surveillance de travaux dans le cadre normal de l'exercice de leurs fonctions. Dès lors, le terme "prime", employé dans le sens d'indemnité ou d'allocation, ne se justifie pas davantage.

Les considérations qui précèdent montrent qu'un fondement suffisant à la qualification que le projet donne aux trois séries d'avantages qu'il se propose d'accorder, fait défaut. Ces avantages peuvent malaisément être regardés comme des indemnités ou comme des allocations. Ils s'analysent en un supplément de traitement ou de rémunération. Ainsi, la notion "d'ancienneté fictive", à laquelle il est recouru pour la détermination de l'allocation d'ancienneté, fait nettement ressortir que c'est d'une augmentation de traitement qu'il s'agit. De même l'octroi,

.../...

après six années de service effectif, d'une allocation de promotion correspondant à l'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure déterminée dont l'agent n'est pas pour autant effectivement chargé, se ramène à une augmentation de traitement pure et simple.

Dès lors, les missions, situations administratives et prestations visées dans le projet ne sortant pas du cadre normal du service, les avantages qui y correspondent sont à considérer comme un supplément de rémunération.

Pour le reste, rien ne semble s'opposer à ce que les critères et conditions d'octroi prévus soient maintenus pour la détermination de ce supplément.

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue que la justification des décisions qu'il appartiendra au Ministre de prendre dans différents cas, devra toujours indiquer, sur la base des dossiers, les motifs requis, sans que ces décisions doivent pour autant revêtir la forme d'arrêtés motivés.

*

* *

Eu égard à l'observation générale qui précède, il convient de mettre l'intitulé du projet en concordance avec son objet réel. L'intitulé suivant est proposé : "Arrêté royal relatif à certains suppléments de rémunération en faveur des ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics".

.../...

après six années de service effectif, d'une allocation de promotion correspondant à l'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure déterminée dont l'agent n'est pas pour autant effectivement chargé, se ramène à une augmentation de traitement pure et simple.

Dès lors, les missions, situations administratives et prestations visées dans le projet ne sortant pas du cadre normal du service, les avantages qui y correspondent sont à considérer comme un supplément de rémunération.

Pour le reste, rien ne semble s'opposer à ce que les critères et conditions d'octroi prévus soient maintenus pour la détermination de ce supplément.

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue que la justification des décisions qu'il appartiendra au Ministre de prendre dans différents cas, devra toujours indiquer, sur la base des dossiers, les motifs requis, sans que ces décisions doivent pour autant revêtir la forme d'arrêtés motivés.

*

* *

Eu égard à l'observation générale qui précède, il convient de mettre l'intitulé du projet en concordance avec son objet réel. L'intitulé suivant est proposé : "Arrêté royal relatif à certains suppléments de rémunération en faveur des ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics".

.../...

L'observation précitée rend superflu l'alinéa 2 du préambule puisqu'il vise l'arrêté royal du 26 mars 1965, lequel est étranger à la matière du présent projet.

*

* *

Pour le surplus, le projet appelle les observations particulières ci-après :

Il est apparu à l'examen que le projet trouve en fait son origine dans la loi budgétaire, plus spécialement dans l'article qui prévoit un montant déterminé aux fins de l'octroi , aux agents intéressés, d'"une allocation de productivité" (1). Par souci d'être complet, l'on pourrait donc, au préambule, faire référence à la loi budgétaire.

L'article 3, alinéa 2, accorde aussi l'indemnité pour mission spéciale aux ingénieurs civils appartenant au Cabinet du Ministre. La disposition vise uniquement, de toute évidence, les ingénieurs civils qui sont en même temps agents du Ministère des Travaux publics.

*

.../...

(1) Pour l'exercice 1967 : budget du 31 mars 1967, article 01.03 (Moniteur belge du 21 avril 1967, page 4322). Pour l'exercice 1968 : budget du 20 juillet 1968, article 01.03 (Moniteur belge du 9 août 1968, page 8403).

A propos de l'article 20 du projet, il est permis de se demander si l'accord auquel cet article fait allusion peut être considéré comme valable. L'article 1128 du Code civil dispose en effet que seules les choses qui sont dans le commerce peuvent être l'objet de conventions. A première vue, il ne paraît guère admissible qu'un groupe d'agents puisse convenir que l'ensemble des avantages supplémentaires qui leur sont accordés par des prescriptions réglementaires sera réparti entre eux.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pu se livrer à un examen approfondi de la portée des dispositions de l'article 25, notamment quant à la signification et à l'intérêt de l'organigramme dont il y est question . A cet égard, la question se pose, du reste, si la délégation donnée au Ministre de prendre pareille mesure se justifie à tous points de vue.

*

Il y a discordance entre les articles 29, alinéa 1er, et 31, b. L'article 29 prévoit que, si le rendement de l'agent est insuffisant, les allocations ne sont accordées que partiellement, alors qu'en vertu de l'article 31, l'agent qui se trouve dans ce cas serait exclu du bénéfice des allocations. Par souci de clarté, il conviendrait de fusionner ces deux dispositions.

En ce qui concerne les agents soumis au signalement, n'y a-t-il pas lieu de craindre des difficultés quant aux interférences possibles entre, d'une part, le signalement attribué conformément à l'arrêté royal du 7 août 1939 sur le signalement et la carrière des agents de l'Etat, et, d'autre part, la constatation, réglée par le présent projet, de l'insuffisance du rendement.

.../...

Dans la mesure où le projet dérogerait, dans cet ordre d'idées, aux règles du statut des agents de l'Etat, une délibération en conseil des Ministres serait requise.

*

Quant aux articles 34 et 35, le Conseil d'Etat rappelle que trois recours ont été formés devant la section d'administration contre les trois arrêtés royaux du 10 août 1967 (1). Il n'appartient pas à la section de législation de mesurer la répercussion que le retrait des arrêtés du 10 août 1967 et l'effet rétroactif dont l'arrêté en projet est assorti sont susceptibles d'avoir sur la recevabilité des recours introduits. En tout état de cause, l'arrêté en projet ne peut porter atteinte à des droits acquis.

*

Enfin, dans la version néerlandaise de l'article 36, le terme "gelast" doit être remplacé par le mot "belast".

---

(1) Affaires n^os A.15.285/IV-5995, A. 15.343/III-4921 et A. 15.359/III-4922.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La chambre était composée de

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.R. VAN HAECKE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. R. VAN HAECKE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.