LEGISLATIO
Coordination

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 Premier Ministre, le 23 mai 1951, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux examens et concours organisés par les administrations de l'Etat", a donné en sa séance du 11 juin 1951 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 23ste Mei 1951 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de door de Rijksbesturen ingerichte examens en wedstrijden", heeft ter zitting van 11 Juni 1951 het volgend advies gegeven:

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour but d'abroger une disposition - l'article 7 de l'arrêté royal du 1er septembre 1939 - prise en vertu de la loi d'attribution de pouvoirs du 1er mai 1939 et confirmée par la loi du 16 juin 1947.

Suivant l'exposé des motifs, cette abrogation aura pour effet de restituer au Roi le pouvoir de fixer le montant des droits d'inscription aux concours et examens organisés par les administrations de l'Etat à l'intervention du Secrétariat permanent de recrutement.

\+

\+ \+

L'exposé des motifs cherche à justifier par deux considérations la nécessité de recourir à l'intervention du législateur pour abroger l'article 7 de l'arrêté royal du 1er septembre 1939 :

a) les arrêtés pris par le Roi en application des lois d'attribution de pouvoirs, bien qu'émanant du chef de l'Exécutif, n'en sont pas moins de nature législative;

b) ces arrêtés ne peuvent être abrogés ou modifiés que par la loi.

En ce qui concerne le premier point, le Conseil d'Etat fait observer que la thèse, suivant laquelle les arrêtés pris par le Roi par application des lois d'attribution de pouvoirs revêtiraient un caractère législatif, va à l'encontre d'une jurisprudence dont la Cour de cassation ne s'est jamais départie. Suivant cette haute juridiction, les arrêtés pris en vertu de lois d'attribution de pouvoirs et même de lois de pouvoirs extraordinaires ne sont pas et ne peuvent jamais être des actes de nature législative; ils sont toujours des actes de nature réglementaire (Cass. 27 janvier 1943, Pas. 1943.1.32 - Cass. 10 février 1943, Pas. 1943.1.61.).

Quant au second point, le Conseil d'Etat est d'avis que les arrêtés pris par le Roi en exécution de lois d'attribution de pouvoirs et qui ont été ratifiés par la loi ne peuvent jamais être abrogés ou modifiés que par la loi ou en vertu de la loi.

En l'espèce, l'intervention de la loi pour abroger l'article 7 de l'arrêté du 1er septembre 1939 pris en exécution de la loi d'attribution de pouvoirs du 1er mai 1939 se justifie donc non point parce que le texte serait de nature législative, mais parce qu'il a été ratifié par la loi du 16 juin 1947 (Rapport de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 10 juin 1937.-Doc. parlem., Ch. des représ., session 1944-1945, n°74, p.36).

+

+ +

Selon l'exposé des motifs, la seule abrogation de l'article 7 de l'arrêté royal du 1er septembre 1939 suffirait à restituer au Roi le pouvoir de fixer le montant des droits d'inscription aux concours et examens organisés par les administrations de l'Etat à l'intervention du Secrétariat permanent de recrutement.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les pouvoirs attribués au Roi par l'article 66, alinéa 2, de la Constitution ne vont pas jusqu'à l'autoriser à créer ou à fixer le montant des droits d'inscription que les candidats aux épreuves d'administration auraient l'obligation de verser à l'Etat préalablement à leur inscription à ces épreuves. Le Constituant a, en effet, par des dispositions formelles, entendu soustraire à l'emprise de l'Exécutif tout ce qui touche à la matière des impôts et des taxes. En principe et sauf exception expressément formulée dans la loi, le pouvoir d'imposer aux citoyens le paiement d'une rétribution obligatoire n'appartient qu'au législateur (Const., art.113).

Dès lors, le Roi ne trouve pas dans ses attributions constitutionnelles le pouvoir de créer, ni de fixer le montant de droits d'inscription aux épreuves organisées par l'Etat pour le recrutement et l'avancement de ses agents. Mais rien ne s'oppose à ce que la loi délègue au Roi le pouvoir de créer de telles rémunérations et d'en fixer le montant. Encore faut-il qu'une disposition légale habilite le Roi à ces fins.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant dans lequel le Roi trouvera le pouvoir de régler la matière et celui d'abroger les dispositions antérieures devenues sans objet :

"Article 1er.-

Le Roi peut fixer le montant des droits d'inscription aux examens et concours organisés par les administrations de l'Etat et en déterminer les modalités de paiement.

Article 2.-

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.".

Het ontwerp van wet waarover het advies van de Raad van State is gevraagd, strekt tot opheffing van een bepaling - artikel 7 van het koninklijk besluit van 1 September 1939 - welke krachtens de wet van 1 Mei 1939 houdende toekenning van machten is genomen en bij de wet van 16 Juni 1947 is bekrachtigd.

Volgens de memorie van toelichting zal die opheffing aan de Koning de bevoegdheid teruggeven tot bepaling van het bedrag van het inschrijvingsgeld voor de vergelijkende examens en de examens, welke de Rijksbesturen door bemiddeling van het Vast Wervingssecretariaat inrichten.

\+

\+ \+

De memorie van toelichting tracht de noodzakelijkheid, om op de wetgever een beroep te doen voor het opheffen van artikel 7 van het koninklijk besluit van 1 September 1939, te verantwoorden op grond van twee overwegingen :

a) de besluiten welke de Koning neemt bij toepassing van de wetten houdende toekenning van machten, hebben, ofschoon uitgaande van het hoofd der uitvoerende macht, niettemin een karakter van wetgeving ;

b) deze besluiten kunnen niet dan bij de wet worden opgeheven of gewijzigd.

.../...

Betrekkelijk het eerste punt merkt de Raad van Stateop dat de stelling, als zouden de besluiten door de Koning genomen bij toepassing van de wetten houdende toekenning van machten een karakter van wetgeving bezitten, in strijd is met een rechtspraak waarvan het Hof van verbreking nooit is afgeweken. Volgens dit hoge rechtscollege zijn de besluiten, genomen op grond van wetten houdende toekenning van machten en zelfs van wetten houdende toekenning van buitengewone machten, geen akten met wetgevingskarakter, noch kunnen zij dit ooit zijn ; het zijn altijd akten met reglementair karakter (Cass. 27 Januari 1943,Pas. 1943. I.32 - Cass. 10 Februari 1943,Pas. 1943. I.61).

Wat het tweede punt betreft is de Raad van State van advies dat de besluiten door de Koning genomen ter uitvoering van wetten houdende toekenning van machten en welke bij een wet zijn bekrachtigd, niet dan bij de wet of krachtens de wet kunnen worden opgeheven of gewijzigd.

In het onderhavige geval is het gebruik van een wet om artikel 7 van het besluit van 1 September 1939 op te heffen,welk besluit werd genomen ter uitvoering van de wet van 1 Mei 1949 houdende toekenning van machten,dus te verantwoorden, niet omdat de tekst een karakter van wetgeving zou bezitten, maar omdat hij bij de wet van 16 Juni 1947 is bekrachtigd (Verslag van de bijzondere commissie belast met het onderzoek van het ontwerp van wet houdende bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen krachtens de wet van 10 Juni 1937.-Parlem. Doc.,Kamer der Volksvert.,Zittijd 1944-1945, nr 74,blz. 36).

\+

\+ \+

.../...

Volgens de memorie van toelichting ware het reeds voldoende artikel 7 van het koninklijk besluit van 1 September 1939 op te heffen, om aan de Koning de macht terug te geven tot bepaling van het bedrag van het inschrijvingsgeld voor de vergelijkende examens en de examens welke de Rijksbesturen door bemiddeling van het Vast Wervingssecretariaat inrichten.

De Raad van State is van advies dat de machten, door artikel 66, tweede lid, van de Grondwet aan de Koning toegekend, niet zo ver reiken dat zij hem in staat zouden stellen het inschrijvingsgeld, dat de candidaten voor de bestuursexamens zouden verplicht zijn vóór hun inschrijving tot die examens aan de Staat te voldoen, in te voeren of het bedrag er van te bepalen. De Grondwet heeft immers door formele bepalingen aan de uitvoerende macht willen onttrekken al wat op belastingen en rechten betrekking heeft. In beginsel en behoudens uitdrukkelijk in de wet gemaakte uitzondering is de macht om de Staatsburgers een verplichte geldelijke bijdrage op te leggen uitsluitend zaak van de wetgever (Grondw., art. 113).

De macht om inschrijvingsgeld voor examens, door de Staat voor de aanwerving en bevordering van zijn personeelsleden ingericht, in te voeren en het bedrag er van te bepalen, behoort derhalve niet tot de grondwettelijke bevoegdheden van de Koning. Maar niets verzet er zich tegen, dat de wet aan de Koning de macht zou overdragen om zodanige retributie in te voeren en het bedrag er van te bepalen. Maar dan is het nodig dat een wetsbepaling de Koning daartoe bevoegd verklaart.

.../...

De Raad van State stelt de volgende tekst voor, waarin de Koning de macht zal vinden om de aangelegenheid te regelen evenals de macht om de vroegere bepalingen, die zonder voorwerp geworden zijn, op te heffen:

"Artikel 1.-

De Koning kan het bedrag van het inschrijvingsgeld bepalen voor de examens en vergelijkende examens door de Rijksbesturen ingericht en de wijze van betaling er van vaststellen.

Artikel 2.-

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J. SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M. SOMERHAUSEN, G. HOLOYE,	conseillers d'Etat raadsheren van State	
	L. FREDERICQ, G. DOR,	assesseurs de la section de législation bijzitters van de afdeling wetgeving	
	G. PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,
(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,
(signé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Premier Ministre.
uitgifte afgeleverd aan de H. Eerste Minister.

Le 1951.

De 1951.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

K.MEES.