Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
20 JUIL 1956

ML. L. 5330/2/V

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 des vacations, saisi par le Ministre des Communications, le 11 juillet 1956, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "dispensant, en tout ou en partie, de certaines épreuves d'accession et d'avancement les agents de l'ex-administration des Télégraphes et des Téléphones et de la Régie des Télégraphes et des Téléphones qui ont été autorisés à exercer des fonctions publiques dans la Colonie", a donné le 18 juillet 1956 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 11e juli 1956 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "waarbij de ambtenaren van het ex-Bestuur van Telegraaf en Telefoon of van de Regie van Telegraaf en Telefoon, die gemachtigd werden een openbaar ambt in de Kolonie uit te oefenen, geheel of gedeeltelijk van sommige overgangs- en bevorderingsexamens worden vrijgesteld", heeft de 18e juli 1956 het volgend advies gegeven :

Le projet d'arrêté ministériel tend à dispenser, en tout ou en partie, de certaines épreuves d'accession et d'avancement les agents de l'ex-Administration des télégraphes et des téléphones et ceux de la Régie des télégraphes et des téléphones qui ont été autorisés à exercer des fonctions publiques dans la Colonie.

Le Ministre des Communications se propose, en effet, d'adapter l'arrêté royal du 10 avril 1954 "dispensant, en tout ou en partie, de certaines épreuves d'accession et d'avancement les agents de l'Etat qui ont été autorisés à exercer des fonctions publiques dans la Colonie" au personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones, et cela dans le but de lui assur un statut au moins aussi favorable que celui dont bénéficient les agents de l'Etat (voir l'article 21 de la loi du 19 juillet 1930).

Il s'agit donc de la fixation du statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones.

En effet, la réglementation projetée tend à garantir et à protéger la carrière administrative des agents qui ont été autorisés à exercer des fonctions publiques dans la Colonie : ceux-ci seront dispensés, en tout ou en partie, de certaines épreuves d'accession et d'avancement.

En outre, il ne s'agit pas de la protection de la situation administrative, au sein de la Régie des télégraphes et des téléphones, des seuls agents de l'ex-Administration des télégraphes et des téléphones et des seuls agents de la Régie des télégraphes et des

.../...

téléphones qui sont récemment revenus de la Colonie ou qui s'y trouvent au moment de la mise en vigueur du nouveau statut, mais également des agents de la Régie qui, à l'avenir, seront autorisés à exercer des fonctions publiques dans la Colonie. Tous ces agents pourront faire valoir les règles statutaires du projet et invoquer la dispense de certaines épreuves d'accession et d'avancement.

Enfin, la situation statutaire des agents restés au pays est également affectée par certaines dispositions (voyez les articles 2, alinéa 2, 3, alinéas 3 et 4, 4, alinéa 2, et 5, alinéas 3 et 4).

Il résulte de ce qui précède que le projet tend à fixer définitivement, dans un domaine nouveau et important, le statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones.

Le Ministre qui a la Régie des télégraphes et des téléphones dans ses attributions a-t-il compétence pour prendre pareilles dispositions?

Les textes législatifs qui sont invoqués comme fondement légal du pouvoir de réglementer en matière de statut de la Régie des télégraphes et des téléphones sont les suivants :

1. Loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, article 3 :
   "Article 3.-
   La Régie est représentée et gérée par le Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions.

.../...

Le Ministre a qualité pour accomplir tous actes de gestion sous les réserves reprises à l'article suivant". (il s'agit des emprunts, des acquisitions et aliénations d'immeubles, des tarifs, des placements de capitaux et des mesures de police).

2. Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, articles 11 et 18 :

"Article 11.-

Le Roi fixe le cadre et le statut du personnel des organismes des catégories A et B sur proposition du ou des Ministres dont ils relèvent et du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions, ou du Comité du budget, lorsque ce dernier Ministre n'a pas émis un avis favorable" (la Régie des télégraphes et des téléphones est un des organismes de la catégorie A).

L'article 18 ajoute toutefois à titre transitoire :

" Jusqu'à ce qu'il ait été pourvu, conformément à l'article 11, à la fixation du cadre et du statut du personnel des organismes des catégories A et B, toute augmentation des effectifs du personnel en service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et toute modification du statut de ce personnel sont approuvées par le Ministre dont relève l'organisme".

.../...

Aucun délai n'a été fixé pour l'exécution de l'article 11.

Il résulte de la loi du 16 mars 1954 que le législateur a entendu, en ce qui concerne le cadre et le statut de la Régie des télégraphes et des téléphones, écarter l'application de la loi de 1930 et assurer la réglementation de ces matières conformément aux articles 11 et 18 de la loi nouvelle.

En vertu de ce dernier texte, le Ministre est compétent pour modifier le statut actuel du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones en attendant que ce statut soit définitivement établi par le Roi.

Quoique les travaux préparatoires ne précisent pas ce qu'il faut entendre par "toute modification du statut du personnel", il semble cependant que le Ministre ne pourrait, sauf le cas d'urgence, remanier, en se fondant sur l'article 18 de la loi, soit le statut en son entier, soit une partie essentielle de celui-ci, ni non plus introduire dans le statut des parties importantes entièrement nouvelles.

L'article 11 de la loi charge, en effet, le Roi d'établir le statut du personnel, sur la proposition du Ministre intéressé et du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions ou du Comité du budget. Un amendement de M. Rongvaux tendant à fixer un délai pour l'établissement du cadre et du statut (Doc.Ch. 1953-1954, n° 398) a notamment été retir après que le Premier Ministre eut déclaré que ces arrêtés seraient pris dans le délai le plus court (Ann.Ch. 11.III.1954, pages 16 et 17).

.../...

Du texte des articles 11 et 18 et de l'intervention du Premier Ministre en suite de l'amendement de M. Rongvaux, il semble donc résulter que le pouvoir accordé à titre transitoire au Ministre ne concerne que les modifications urgentes qu'il y aurait lieu d'apporter au statut actuel avant que le Roi n'établisse définitivement le nouveau statut. Il ne pourrait, sauf urgence, établir un nouveau statut ou fixer une partie importante de celui-ci.

Or le projet, sans faire état d'urgence, fixe définitivement, dans un domaine nouveau et important, comme il a été dit plus haut, le statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones. Il ne pourrait, dès lors, être pris en vertu des pouvoirs détenus par le Ministre à titre transitoire.

D'ailleurs, c'est au Ministre des Communicatio qu'il appartient de prendre l'initiative de la mise en oeuvre de l'article 11, et rien ne s'oppose à ce que le Roi exécute la mission dont il est chargé par autant d'arrêtés distincts qu'il le juge nécessaire.

Le Conseil d'Etat est, dès lors, d'avis que le projet devrait faire l'objet d'un arrêté royal et être soumis à l'examen du Ministre ayant l'administration générale dans ses attributions ou du Comité du budget, conformément à l'article 11 de la loi de 1954, de manière à permettre dans la mesure où la chose est possible l'établissement de la coordination que la loi souhaite entre les statuts du personnel des établissements publics qu'elle concerne.

Het ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de ambtenaren van het gewezen Bestuur van telegraaf en telefoon en van de Regie van telegraaf en telefoon, die gemachtigd werden een openbaar ambt in de Kolonie uit te oefenen, geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van sommige overgangs- en bevorderingsexamens

De Minister van Verkeerswezen is namelijk voornemens het koninklijk besluit van 10 april 1954, "waarbij de Rijksambtenaren die gemachtigd werden een openbaar ambt in de Kolonie uit te oefenen, geheel of gedeeltelijk van sommige overgangs- en bevorderingsexamens worden vrijgesteld", aan te passen ten gerieve van het personeel der Regie van telegraaf en telefoon, ten einde dit personeel een op zijn minst even gunstig statuut te bezorgen als het Rijkspersoneel (zie artikel 21 van de wet van 19 juli 1930).

Het gaat dus om de vaststelling van het statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon.

De ontworpen regeling dient immers om de administratieve loopbaan van de ambtenaren die gemachtigd werden om een openbaar ambt in de Kolonie uit te oefenen te waarborgen en te beschermen: zij zullen geheel of gedeeltelijk van sommige overgangs- en bevorderingsexamens worden vrijgesteld.

Bovendien zijn het niet alleen de onlangs uit de Kolonie teruggekeerde of zich daar bij de inwerkingtreding van het nieuwe statuut bevindende ambtenaren van het gewezen Bestuur van telegraaf en telefoon en van de Regie van telegraaf en telefoon wier administratieve toestand binnen de Regie van telegraaf en telefoon zal worden beschermd, maar ook de ambtenaren van de

.../...

Regie die in de toekomst zullen worden gemachtigd om een openbaar ambt in de Kolonie uit te oefenen. Al deze ambtenaren zullen zich op de statutaire regelen van het ontwerp en op de vrijstelling van sommige overgangs- en bevorderingsexamens kunnen beroepen.

Tenslotte is bij sommige bepalingen ook de statutaire toestand van de hier gebleven ambtenaren betrokken (zie de artikelen 2, tweede lid, 3, derde en vierde lid, 4, tweede lid, en 5, derde en vierde lid).

Uit wat voorafgaat blijkt dat het ontwerp ertoe strekt het statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon op een nieuw en belangrijk gebied definitief vast te stellen.

Kan de Minister tot wiens bevoegdheid de Regie van telegraaf en telefoon behoort, dergelijke voorzieningen treffen?

De wetteksten die worden aangehaald als rechtsgrond voor de bevoegdheid om terzake van het statuut van de Regie van telegraaf en telefoon regelen te treffen, zijn de volgende :

1. Wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon, artikel 3 :

"<u>Artikel 3.-</u>

De Regie wordt vertegenwoordigd en beheerd door de Minister die de telegraaf en telefoon in zijn bevoegdheid heeft.

.../...

De Minister is bevoegd om alle handelingen van beheer te doen, onder het bij volgend artikel gesteld voorbehoud"(het betreft leningen, aankoop en verkoop van onroerende goederen, tarieven, belegging van kapitalen en politiemaatregelen).

2. Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, artikelen 11 en 18 :

"Artikel 11.-

De Koning stelt het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B vast op de voordracht van de Minister of de Ministers van wie zij afhangen en van de Minister die het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Begrotingscomité, wanneer laatstgenoemde Minister niet gunstig geadviseerd heeft"(de Regie van telegraaf en telefoon is een organisme van categorie A).

Artikel 18 voegt daar echter bij wijze van overgangsmaatregel aan toe :

"Totdat het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 11, worden iedere vermeerdering van het effectief van het personeel in dienst bij het van kracht worden van deze wet en iedere wijziging in het statuut van dit personeel goedgekeurd door de Minister van wie het organisme afhangt".

.../...

Voor de uitvoering van artikel 11 is geen termijn gesteld.

Uit de wet van 16 maart 1954 blijkt dat de bedoeling van de wetgever terzake van het kader en het statuut van de Regie van telegraaf en telefoon was, de toepassing van de wet van 1930 te weren en in de regeling van de betreffende stof te voorzien overeenkomstig de artikelen 11 en 18 van de nieuwe wet.

Op grond van deze laatste tekst is de Minister bevoegd het huidige statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon te wijzigen in afwachting dat de Koning dit statuut definitief vaststelt.

Ofschoon de parlementaire voorbereiding niet uitwijst wat onder "iedere wijziging in het statuut van het personeel" moet worden verstaan, schijnt het nochtans zo te zijn dat de Minister, behalve in spoedgevallen,niet bevoegd is om, steunend op artikel 18 van de wet, het statuut in zijn geheel of een essentieel gedeelte daarvan om te werken, en evenmin om in het statuut geheel nieuwe belangrijke gedeelten in te voegen.

Volgens artikel 11 van de wet dient de Koning immers het statuut van het personeel vast te stellen op de voordracht van de betrokken Minister en van de Minister die het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Begrotingscomité. Met name een amendement van de heer Rongvaux, strekkende tot het spalen van een termijn voor het vaststellen van het kader en van het statuut (Doc. Kamer 1953-1954, nr 398), is ingetrokken nadat de Eerste-Minister had verklaard dat die besluiten binnen de kortst mogelijke termijn zouden worden genomen (Hand. Kamer 11.III. 1954, blz. 16 en 17).

De tekst van de artikelen 11 en 18 en de verklaring van de Eerste-Minister ingevolge het amendement Rongvaux schijnen er dus op te wijzen dat de bij overgangsmaatregel aan de Minister toegekende bevoegdheid alleen betrekking heeft op de spoedwijzigingen, die het mocht nodig zijn in het huidige statuut aan te brengen vooraleer de Koning het nieuwe statuut definitief heeft vastgesteld. Behalve in spoedeisende gevallen zou de Minister geen nieuw statuut of een belangrijk gedeelte daarvan kunnen vaststellen.

Zoals reeds gezegd stelt het ontwerp echter, zonder zich op spoed te beroepen, op een nieuw en belangrijk gebied definitief het statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon vast. Het is dus niet mogelijk het uit te vaardigen op grond van de bevoegdheid die de Minister bij overgangsmaatregel bezit.

Overigens komt het initiatief voor het inwerkingstellen van artikel 11 de Minister van Verkeerswezen toe, en niets belet de Koning de opdrachten waarmede hij is belast uit te voeren door middel van zoveel afzonderlijke besluiten als hij nodig acht.

De Raad van State is derhalve van oordeel dat het ontwerp, overeenkomstig artikel 11 van de wet van 1954, bij koninklijk besluit moet worden verwezenlijkt en voor onderzoek moet worden voorgelegd aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Algemeen Bestuur behoort of aan het Begrotingscomité, zodat de door de wet gewenste coördinatie in de statuten van het personeel der betrokken openbare instellingen in de mate van het mogelijke tot stand kan komen.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président
H. BUCH, conseillers d'Etat,
G. VAN BUNNEN,
P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
F. DUCHENE,
R. DECKMYN, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN,
P. COART-FRESART, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DUCHENE,
R. DECKMYN, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE. Le rapport a été présenté par M. DEPOVER, substitut.

De overeenstemming tussen d Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE. Het verslag werd uitgebracht door de H. DEPOVER, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) R. DECKMYN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.