

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

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 6 novembre 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la réforme et à la codification du statut des agents de l'Etat", a donné le 21 octobre 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 november 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de hervorming en de codificering van het statuut van het rijkspersoneel", heeft op 21 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

La proposition de loi examinée tend à créer une commission chargée de la réforme et de la codification des dispositions légales et réglementaires relatives au statut des agents de l'Etat, des agents temporaires et du personnel ouvrier temporaire (art. 1er). Cette commission peut requérir des avis ou des renseignements auprès de chaque service public (article 4). Elle dépose un projet de codification du statut des agents de l'Etat dans les deux ans à dater de son installation (article 5).

La section de législation du Conseil d'Etat a été saisie à plusieurs reprises de propositions ayant pour objet de régler l'organisation des services d'administration générale ou le statut des agents de ces services et a donné à ce sujet de nombreux avis (1)

.../...

-
- (1) - avis L. 13.645 du 14 juillet 1980 sur une proposition de loi transférant le personnel civil du Ministère de la Défense nationale à d'autres administrations publiques (Doc. Chambre, 1979-1980, n° 576/2);
- avis L. 14.469/2 du 29 mars 1982 sur une proposition de loi modifiant le statut des agents de l'Etat (Doc. Chambre, 1981-1982, n° 31/2);
 - avis L. 14.583/2 du 20 avril 1982 sur une proposition de loi portant suppression de l'administration de l'information criminelle (Doc. Chambre, 1981-1982, n° 127/2);
 - avis L. 17.058/8 du 15 janvier 1986 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 (Doc. Chambre, 1985-1986, n° 50/2);
 - avis L. 16.831/2 du 3 février 1986 sur une proposition de loi abrogeant l'article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (Doc. Chambre, 1985-1986, n° 14/2);
 - avis L. 17.088/2 du 17 février 1986 sur une proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle (Doc. Chambre, 1985-1986, n° 158/2);

Suite de la note page suivante.

Il ressort de ces avis que :

"La Constitution établit un régime de séparation des pouvoirs, lequel implique que chacun des trois pouvoirs qu'elle institue, a des compétences qui lui sont réservées et que, dans les limites de ses attributions, il est indépendant à l'égard des deux autres.

Ce principe entraîne pour conséquence qu'en raison de ses missions propres et de ses responsabilités le pouvoir exécutif règle lui-même son organisation, le mode de son fonctionnement et le recrutement de ses agents.

Il ressort plus particulièrement des articles 29 et 66, deuxième alinéa, de la Constitution, qu'il appartient au Roi de créer et d'organiser les services d'administration générale et d'établir le statut des agents qui composent cette administration (1)".

A de nombreuses reprises, la section d'administration du Conseil d'Etat a reconnu au Roi une prérogative exclusive en cette matière (2).

.../...

- avis L. 17.695/9 et 18.070/9 du 8 juillet 1987 sur une proposition de loi relative à la gestion du personnel dans les services publics, à la dépolitisation de certaines nominations et promotions et à la création d'un conseil supérieur de la Fonction publique (Doc. Sénat, 1985-1986, n° 142/2);
- avis L. 18.071 du 21 septembre 1987 sur une proposition de loi portant uniformisation et normalisation des recrutements dans les services publics (Doc. parl. Sénat, 1985-1986, 239, n° 2).

- (1) Sauf, évidemment, en ce qui concerne les matières que la Constitution réserve au pouvoir législatif, telles que les pensions (article 114), la condition de nationalité (articles 4 et 6) et l'emploi des langues (articles 23 et 59bis).
- (2) Voyez arrêt du 12 décembre 1957 en cause DEPREZ, n° 5914, arrêt du 13 octobre 1961, en cause CREVECOEUR, n° 8851, et arrêt du 9 juillet 1975, en cause BERCKX, n° 17.128.

La plupart des auteurs se prononcent dans le même sens (1).

Certes, des tempéraments ont été admis au principe de la compétence exclusive du Roi. Mais les interventions du législateur qui se sont produites jusqu'à présent dans le domaine du statut des agents, en dehors des matières que la Constitution réserve à la loi, n'ont eu généralement qu'une portée limitée. De telles interventions se sont produites dans la matière du recrutement des agents. Ou bien elles tendaient à établir des règles de priorité justifiées notamment par un devoir de reconnaissance nationale (2), ou bien elles étaient dictées par des

.../...

(1) P. DE VISSCHER, "La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution" Ann. dr. sc. pol. 1950, pp. 79-96, spécialement pp. 83-86; P. WIGNY, Droit constitutionnel, t. II, n°s 501, 502 et 521, Bruxelles, Bruylant 1952; C. CAMBIER, Droit administratif, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 291-293; J. DEMBOUR, Droit administratif, 3e éd., Liège 1978, n° 155, p. 217; A. MAST et J. DUJARDIN, "Overzicht van het Belgisch administratief recht 9de druk" Gand Story Scientia 1984, n° 139 à 144, pp. 138 à 142.

(2) Voyez la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 assurant aux Belges mobilisés la réintégration dans leurs fonctions et accordant aux invalides de guerre, anciens combattants, membres de la résistance, prisonniers politiques, veuves et orphelins de guerre, déportés, réfractaires au travail et autres victimes des guerres 1914-1918 et 1940-1945, un droit de priorité pour l'accèsion aux emplois publics, coordonnées par l'arrêté du Régent du 19 juin 1947.

On peut encore citer, bien que répondant à d'autres préoccupations, les lois relatives au personnel d'Afrique, coordonnées le 21 mai 1964 et modifiées par la loi du 22 juillet 1969, ainsi que la loi du 26 mars 1968 facilitant le recrutement dans les services publics des personnes ayant accompli des services à la coopération technique avec les pays en voie de développement.

impératifs budgétaires et renvoyaient d'ailleurs aux règles du statut des agents établi par le Roi (1).

La proposition ne concerne aucune des hypothèses rappelées ci-dessus dans lesquelles le législateur est exceptionnellement compétent pour intervenir en matière de statut des agents de l'Etat. Au contraire, elle tend à réformer et à codifier les règles régissant la fonction publique et porte ainsi atteinte aux prérogatives du pouvoir exécutif. En effet, seul compétent pour édicter des règles en matière de statut des agents de l'administration centrale, le Roi est aussi seul compétent pour en faire la réforme et la codification.

En adoptant la proposition examinée, le législateur interviendrait dans un domaine réservé au Roi et méconnaîtrait le principe de la séparation des pouvoirs.

(1) Voyez entre autres l'article 51 de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974, modifié notamment par la loi du 2 juillet 1981. On peut encore citer, bien qu'il ne concerne pas le recrutement mais la rémunération, l'article 44, § 2, de la loi du 22 janvier 1985 de redressement contenant des dispositions sociales, modifié par la loi du 1er août 1985, qui a inséré, dans l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations, un article 6bis qui interdit d'accorder des augmentations de traitement jusqu'au 31 décembre 1986. Cette disposition légale limite le pouvoir qui est reconnu au Roi de fixer le statut pécuniaire des agents de l'Etat.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel een commissie op te richten die belast is met de hervorming en de codificering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het statuut van het rijkspersoneel, het tijdelijk personeel en het tijdelijk werkliedenpersoneel (artikel 1). Die commissie kan adviezen of inlichtingen inwinnen bij alle openbare diensten (artikel 4). Zij dient binnen twee jaar na haar installatie een ontwerp tot codificering van het statuut van het rijkspersoneel in (artikel 5).

Aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn reeds herhaaldelijk voorstellen voorgelegd die tot doel hadden de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur of het statuut van het personeel van die diensten te regelen, en zij heeft daaromtrent talrijke adviezen gegeven (1).

.../...

-
- (1) - advies L. 13.645 van 14 juli 1980 over een voorstel van wet houdende overplaatsing van het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging naar andere openbare besturen (Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 576/2);
- advies L. 14.469/2 van 29 maart 1982 over een voorstel van wet tot wijziging van het statuut van het rijkspersoneel (Gedr. St. Kamer, 1981-1982, nr. 31/2);
- advies L. 14.583/2 van 20 april 1982 over een voorstel van wet tot opheffing van het bestuur van de criminele informatie (Gedr. St. Kamer, 1981-1982, nr. 127/2);
- advies L. 17.058/8 van 15 januari 1986 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 (Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 50/2);

Vervolg voetnoot volgende bladzijde.

Uit die adviezen blijkt het volgende :

"De Grondwet vestigt een stelsel van scheiding der machten, hetwelk impliceert dat ieder van de drie aldus ingestelde machten bevoegdheden bezit die alleen voor haar zijn weggelegd en, binnen de grenzen van die bevoegdheden, onafhankelijk is van de twee andere machten.

Uit dit beginsel vloeit voort dat de uitvoerende macht, wegens haar specifieke opdracht en haar verantwoordelijkheden, zelf haar organisatie, haar manier van werken en de werving van haar ambtenaren regelt.

Meer bepaald blijkt uit de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet, dat het de Koning toekomt de diensten van het algemeen bestuur op te richten en

.../...

-
- advies 16.831/2 van 3 februari 1986 over een voorstel van wet tot opheffing van artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 14/2);
 - advies L. 17.088/2 van 17 februari 1986 over een voorstel van wet tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid (Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 158/2).
 - adviezen L. 17.695/9 en 18.070/9 van 8 juli 1987 over een voorstel van wet betreffende het personeelsbeleid in de overheidsdiensten, de depolitisering van sommige benoemingen en bevorderingen en de instelling van een Hoge Raad van het Openbaar Ambt (Gedr. St. Senaat, 1985-1986, nr. 142/2).
 - advies L. 18.071 van 21 september 1987 over een voorstel van wet tot uniformisatie en normalisatie van de werkingen in de openbare besturen (Gedr. St. Senaat, 1985-1986, nr. 2).

te organiseren, en het statuut van de ambtenaren die er deel van uitmaken vast te stellen (1)".

De afdeling administratie van de Raad van State heeft herhaaldelijk erkend dat de Koning in dezen een uitsluitend prerogatief heeft (2).

De meeste auteurs spreken in dezelfde zin (3).

Het beginsel van de uitsluitende bevoegdheid van de Koning is stellig hier en daar wat verzacht. Maar het optreden van de wetgever inzake het statuut van de ambtenaren, behalve voor de aangelegenheden die de Grondwet aan de wet toevertrouwt, had tot op heden over het algemeen maar een beperkte draagwijdte. Zo zijn er bemoeiingen van de wetgever geweest op het gebied van de indienstneming van de ambtenaren.

.../...

-
- (1) Behalve natuurlijk wat de aangelegenheden betreft die de Grondwet voor de wetgevende macht heeft weggelegd, zoals de pensioenen (artikel 114), het nationaliteitsvereiste (artikelen 4 en 6) en het gebruik van de talen (artikelen 23 en 59bis).
 - (2) Zie het arrest van 12 december 1957 in zake DEPREZ, nr. 5914, het arrest van 13 oktober 1961 in zake CREVECOEUR, nr. 8851, en het arrest van 9 juli 1975 in zake BERCKX, nr. 17.128.
 - (3) P. DE VISSCHER, "La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution" Ann. dr. sc. pol. 1950, blz. 79-96, inzonderheid blz. 83-86; P. WIGNY, "Droit constitutionnel", deel II, nrs. 501, 502 en 521, Brussel, Bruylant 1952; C. CAMBIER, "Droit administratif", Brussel, Larcier, 1968, blz. 291-293; J. DEMBOUR, "Droit administratif", 3e druk, Luik 1978, nr. 155, blz. 217; A. MAST en J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch administratief recht, 9e druk, Gent Story Scientia 1984, nrs. 139 tot 144, blz. 138 tot 142.

Ofwel hadden zij tot doel prioriteitsregels te bepalen die inzonderheid gewettigd waren door een plicht van nationale erkentelijkheid (1), ofwel waren zij ingegeven door budgettaire eisen, maar telkens verwezen zij naar de regels van het door de Koning vastgestelde statuut van het rijkspersoneel (2).

.../...

-
- (1) Zie de wet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 tot verzekering van de wederopnemng der gemobiliseerde Belgen in hun bediening en tot toekenning aan de oorlogsinvaliden, oudstrijders, leden van de weerstand, politieke gevangenen, oorlogsweduwen en -wezen, gedeporteerden, arbeidsweigeraars en andere slachtoffers van de oorlogen 1914-1918 en 1940-1945, van een prioriteitsrecht voor de toegang tot de openbare betrekkingen, gecoördineerd bij het besluit van de Regent van 19 juni 1947.

Hoewel daar andere bedoelingen aan ten grondslag liggen, kan verder nog worden verwezen naar de wetten betreffende het personeel in Afrika, gecoördineerd op 21 mei 1964 en gewijzigd bij de wet van 22 juli 1969, en naar de wet van 26 maart 1968 waarbij de aanwerving in openbare dienst wordt vergemakkelijkt van personen die bij de technische coöperatie met de ontwikkelingslanden diensten hebben ge-presteerd.

- (2) Zie onder andere artikel 51 van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974, inzonderheid gewijzigd bij de wet van 2 juli 1981. Hoewel het niet gaat over de indienstneming maar over de bezoldiging, kan ook worden verwezen naar artikel 44, § 2, van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1985, welke bepaling in het koninklijk besluit nr. 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging, een artikel 6bis heeft ingevoegd dat tot 31 december 1986 verbiedt wedde-verhogingen toe te kennen. Die wetsbepaling beperkt de aan de Koning verleende bevoegdheid om de bezoldigingsregeling van het rijkspersoneel vast te stellen.

Het voorstel gaat over geen enkel van de bovenvermelde gevallen waarin de wetgever bij wijze van uitzondering bevoegd is om op te treden inzake het statuut van het rijkspersoneel. Het heeft integendeel tot doel de voorschriften die het openbaar ambt regelen, te hervormen en te codificeren en doet op die manier afbreuk aan de prerogatieven van de uitvoerende macht. De Koning, die als enige bevoegd is om regels uit te vaardigen inzake het statuut van het personeel van het centraal bestuur, is immers ook als enige bevoegd om die regels te hervormen en te codificeren.

Mocht de wetgever het onderhavige voorstel aannemen, dan zou hij een terrein betreden dat tot de bevoegdheid van de Koning alleen behoort en zou hij aldus het beginsel van de scheiding der machten miskennen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

R. ANDERSEN,
J.-Cl. GEUS,

F. RIGAUX,

Cl. DESCHAMPS,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.