Bureau Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 11 juin 1954, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif au blocage des effectifs du personnel dans les services de l'Etat et dans les organismes parastataux", et les 16 et 18 juin 1954 sur de nouveaux textes de ce projet, a donné le 21 juin 1954 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e Juni 1954 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het blokkeren van de personeelssterkte in de Rijksdiensten en in de parastatale organismen" en de 16e en 18e Juni 1954 over nieuwe teksten van dit ontwerp, heeft de 21e Juni 1954 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet d'enrayer l'inflation du personnel de l'Etat et des organismes d'intérêt public; de procéder ensuite à la réduction de ce personnel et d'assurer la réaffectation des agents rendus ainsi disponibles.

Le souci qui l'inspire n'est pas nouveau. L'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées dispose : "Tout acte d'administration portant création d'emplois définitifs ou temporaires ... est signé par le ministre intéressé et contresigné par le Ministre des Finances". La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public dispose en son article 18, § 2:"Jusqu'à ce qu'il ait été pourvu ... 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".

Enfin, un arrêté royal du 27 janvier 1953 règle la réaffectation des agents de l'Etat notamment en cas de suppression d'emplois permanents.

Le Gouvernement dispose dès maintenant de très larges pouvoirs en vue d'atteindre le but qu'il vise. En outre, il n'est pas tenu de manière générale de pourvoir aux vacances d'emploi, de même qu'il lui est loisible de réduire les cadres.

D'autre part, dans la plupart des organismes d'intérêt public, le Gouvernement peut par la voix de son délégué s'opposer à toute nomination nouvelle ou prendre son recours contre celle-ci.

.../...

Article 1er.

L'article 1er du projet remplace les dispositions légales précitées de 1921 et 1954. Il interdit "toute augmentation des effectifs"; il reprend ainsi, comme l'avait déjà fait la loi du 16 mars 1954, une expression de la terminologie militaire. L'application de la loi présuppose la constatation des effectifs existants et qui ne pourraient être augmentés.

Selon les informations fournies par le délégué du Gouvernement, la loi du 27 juillet 1953, portant de nouvelles mesures temporaires relatives à l'admission aux emplois dans les administrations de l'Etat, loi qui permet la régularisation des temporaires en dehors de toute vacance d'emploi, n'est limitée en rien par le projet soumis.

Pour empêcher toute contestation sur ce point, il faudrait insérer dans l'article 1er une disposition exprimant clairement les intentions du Gouvernement sur ce point.

En ce qui concerne l'interdiction d'augmenter les effectifs du personnel, l'article 1er ne précise pas si cette interdiction ne vise que la création de tout emploi nouveau ou si elle s'étend également

.../...

aux nominations à faire à des emplois vacants, ou à des emplois créés avant la loi mais non encore attribués.

L'article 1er n'édicte pas de sanction à l'interdiction qu'il formule et l'exposé des motifs n'y fait aucune allusion. Dès lors, la violation de cette interdiction ne pourrait à première vue entraîner que des peines disciplinaires pour ceux qui l'enfreindraient.

L'article 1er vise le "personnel de l'Etat". Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y aurait lieu de déterminer avec exactitude les catégories de personnes comprises dans cette expression qui n'a pas par elle-même un sens précis.

Article 2.

Tel qu'il est rédigé, l'article 2 ne donne au ministre "qui a l'administration générale dans ses attributions" aucun pouvoir de décision propre qui lui permettrait notamment de modifier les cadres arrêtés par le Roi ou de supprimer des emplois conférés par le Roi, par un autre ministre ou par un organisme d'intérêt public. Il ne pourrait non plus d'autorité décider ni le transfert, ni la réaffectation des agents.

.../...

Par l'imprécision de ses termes, cet article paraît simplement confirmer le pouvoir de coordination généralement reconnu au Premier Ministre.

Si telle est la portée de cet article, il y aurait lieu d'unifier la terminologie et de remplacer dans les articles 2 et 3 l'expression : "le ministre qui a l'administration générale dans ses attributions" par l'expression "Premier Ministre" utilisée à l'article 4.

Par souci de concordance avec la terminologie employée dans l'arrêté royal du 27 janvier 1953, il y aurait lieu de remplacer le mot "réutilisation" par "réaffectation".

Article 3.

Aux termes de cet article, le statut du personnel des organismes d'intérêt public auxquels le projet s'applique, ne peut être modifié que sur avis conforme du ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

L'exposé des motifs affirme que "la disposition de l'article 3 ne porte pas préjudice à celle de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954".

Il en résulte qu'en matière de modifications apportées au statut du personnel des organismes d'intérêt public, il y aurait deux procédures différentes.

.../...

Pour les organismes des catégories A et B énumérés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954, les modifications ne pourraient être faites que par arrêté royal pris sur proposition du ou des ministres dont ces organismes 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.

Pour les organismes des catégories C et D énumérés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954, ainsi que pour ceux qui seraient désignés en exécution de l'article 4 du projet, les modifications devraient se faire par l'autorité compétente, désignée à cet effet par la loi organique de chacun de ces organismes, sur avis des mêmes ministres que ceux visés à l'article précité, mais sans aucune possibilité de recours auprès du Comité du budget.

La rédaction de l'article 3 paraît donc trop générale; il dépasse les intentions exprimées dans l'exposé des motifs.

\+

\+ \+

En vertu de l'article 11 précité "le Roi fixe le cadre 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".

.../...

Selon cet article le Comité du budget ne peut intervenir qu'en cas de désaccord entre le ou les ministres dont l'organisme relève et le ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Par contre, aux termes de l'article 1er du projet, l'intervention du Comité du budget est de droit lorsqu'il s'agit d'augmenter les effectifs. Or, la fixation des cadres peut entraîner une telle augmentation.

Il existe donc entre le susdit article 11 et l'article 1er du projet une discordance qu'il conviendrait de supprimer en amendant l'un des deux textes.

Article 4.

L'article 4 déclare que la loi pourra être rendue applicable aux organismes d'intérêt public déterminés par le Roi sur proposition du Premier Ministre.

La notion d'organisme d'intérêt public n'a jamais été définie avec précision. Lors de l'élaboration de la loi du 16 mars 1954 le Gouvernement et le Parlement se sont bornés à énumérer un certain nombre de ces organismes, énumération qui a d'ailleurs varié au cours des travaux parlementaires. Il appartiendra au Conseil d'Etat, saisi de recours en annulation

.../...

contre des décisions gouvernementales prises en exécution de l'article 4, 2', de vérifier dans chaque cas si un organisme peut être considéré comme d'intérêt public. Il serait souhaitable que la juridiction administrative trouve dans les travaux préparatoires les critères qui puissent la guider.

Article 6.

L'article 6 du projet qui modifie l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 se justifie par le souci de mettre en concordance cette dernière disposition avec l'article 1er du projet.

Eu égard au but poursuivi par le projet, il conviendrait de rédiger l'intitulé comme suit :

"PROJET DE LOI INTERDISANT TOUTE AUGMENTATION DES EFFECTIFS DU PERSONNEL DE L'ETAT ET DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC.".

Het ontwerp strekt er toe, de inflatie van het personeel van de Rijksbesturen en van de organismen van openbaar nut te keer te gaan; vervolgens dit personeel in aantal te verminderen en te voorzien in de wedertewerkstelling van het aldus beschikbaar geworden personeel.

De daarin tot uiting komende bezorgdheid is niet nieuw. Naar luid van artikel 6 van de wet van 20 Juli 1921 houdende instelling van de boekhouding der betaalbaar te stellen kredieten "wordt elke bestuursakte tot oprichting voor definitieve of tijdelijke ambten ... door de betrokken minister ondertekend en door de Minister van Financiën medeondertekend". De wet van 16 Maart 1954 betreffende de contrôle op sommige instellingen van openbaar nut bepaalt in artikel 18, § 2 : "Totdat het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B zijn vastgesteld ..., 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.".

Ten slotte regelt een koninklijk besluit van 27 Januari 1953 de wedertewerkstelling van het Rijkspersoneel, namelijk in geval van opheffing van vaste betrekkingen.

De Regering beschikt derhalve reeds over zeer ruime bevoegdheden om het door haar beoogde doel te bereiken. Bovendien is zij in het algemeen niet gehouden in de openstaande betrekkingen te voorzien en staat het haar vrij de kaders te verminderen.

.../...

Anderzijds kan de Regering in de meeste instellingen van openbaar nut door toedoen van haar gemachtigde zich tegen iedere nieuwe benoeming verzetten of daartegen beroep instellen.

Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp vervangt de hierboven aangehaalde wetsbepalingen van 1921 en 1954. Het verbiedt "iedere vermeerdering van de personeelssterkte"; het neemt aldus, zoals in de wet van 16 Maart 1954, een woord over uit de militaire terminologie. De toepassing van de wet veronderstelt vaststelling van de bestaande personeelssterkte die niet zou mogen vermeerderd worden.

Volgens de toelichtingen van de gemachtigde van de Regering brengt het ontwerp generlei beperking aan de wet van 27 Juli 1953, houdende nieuwe tijdelijke maatregelen betreffende de toelating tot de betrekkingen in de Rijksbesturen, welke wet de regularisatie van het tijdelijk personeel mogelijk maakt ongeacht of er al dan niet openstaande betrekkingen voorhanden zijn.

Om iedere betwisting dienaangaande te voorkomen, zou in artikel 1 een bepaling dienen ingelast die de bedoeling van de Regering op dit punt duidelijk zou te kennen geven.

.../...

Terzake van het verbod de personeelssterkte te verhogen, zegt artikel 1 niet duidelijk of dit verbod alleen geldt ten aanzien van de instelling van nieuwe betrekkingen, dan wel of het ook toepassing moet vinden wanneer het er om gaat benoemingen te doen in openstaande betrekkingen of in betrekkingen die vóór de wet waren ingesteld maar nog niet zijn toegewezen.

Artikel 1 vaardigt geen sanctie uit op het gestelde verbod, en de memorie van toelichting maakt er evenmin enig gewag van. Het niet nakomen van dit verbod zou dus op een eerste gezicht slechts tuchtstraffen voor de overtreders kunnen medebrengen.

Artikel 1 spreekt van "personeel in de Rijksdiensten". De Raad van State is van oordeel dat nauwkeurig zou moeten worden aangegeven, welke categorieën van personen bedoeld worden door deze uitdrukking, die op zich zelf geen welomschreven betekenis heeft.

Artikel 2.

De gegeven tekst van artikel 2 verleent "de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort" generlei eigen belissingsmacht, krachtens welke hij namelijk de door de Koning vastgestelde kaders kan wijzigen of de betrekkingen, verleend door de Koning, door een ander minister of door een instelling van openbaar nut, kan afschaffen. Evenmin zou hij eigenmachtig kunnen beslissen dat ambtenaren worden overgeplaatst of weder tewerkgesteld.

.../...

De vage bewoordingen van dit artikel schijnen eenvoudig de bevestiging te zijn van de algemeen aan de Eerste-Minister toegekende coördinatiebevoegdheid.

Indien dit artikel zó moet worden opgevat, dan zou voor eenheid in de terminologie moeten worden gezorgd en zou de formule "de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort" in de artikelen 2 en 3 moeten vervangen worden door : "de Eerste-Minister zoals in artikel 4.

Ten einde de overeenstemming in de terminologie met het koninklijk besluit van 27 Januari 1953 te verzekeren, is het nodig in de Franse versie het woordje "réutilisation" te vervangen door "réaffectation".

Artikel 3.

Volgens dit artikel kan het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut, waarop het ontwerp toepasselijk is, niet worden gewijzigd dan op het eensluidend advies van de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort.

De memorie van toelichting verklaart dat "de bepaling van artikel 3 geen afbreuk doet aan het bepaalde in artikel 11 van de wet van 16 Maart 1954".

Daaruit volgt dat inzake wijzigingen aan het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut, twee verschillende procedures mogelijk zijn.

.../...

Voor de in artikel 1 van de wet van 16 Maart 1954 opgesomde instellingen der categorieën A en B zouden de wijzigingen enkel kunnen worden aangebracht bij koninklijk besluit, genomen op de voordracht van de minister of de ministers van wie deze instellingen afhangen, en van de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, of van het Begrotingscomité, wanneer deze laatste minister niet gunstig heeft geadviseerd.

Voor de in artikel 1 van de wet van 16 Maart 1954 opgesomde instellingen der categorieën C en D, en voor die welke ter uitvoering van artikel 4 van het ontwerp zouden worden aangewezen, zouden de wijzigingen door de bevoegde overheid, welke daartoe telkens is aangewezen door de wet tot inrichting van de betreffende instelling, moeten worden aangebracht op het advies van dezelfde ministers als in het voormeld artikel bedoeld, maar zonder enige mogelijkheid van beroep bij het Begrotingscomité.

Artikel 3 lijkt dus in te algemene bewoordingen gesteld; het reikt verder dan de in de memorie van toelichting te kennen gegeven bedoeling.

\+

\+ \+

Volgens bovenvermeld artikel 11 "stelt de Koning het kader 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 ".

.../...

Volgens dit artikel kan het Begrotingscomité slechts optreden in geval van verschil van gevoelen tussen de minister of de ministers van wie de instelling afhangt en de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort.

Naar luid van artikel 1 van het ontwerp daarentegen treedt het Begrotingscomité van rechtswege op wanneer het om een vermeerdering van de personeelssterkte gaat. De vaststelling van de kaders kan echter een zodanige vermeerdering medebrengen.

Voormoemd artikel 11 en artikel 1 van het ontwerp stemmen dus niet geheel overeen ; door amendering van een van beide teksten ware dit te verhelpen.

Artikel 4.

Volgens dit artikel zal de wet toepasselijk gemaakt worden op instellingen van openbaar nut die door de Koning, op voorstel van de Eerste-Minister worden aangewezen.

Van het begrip "instelling van openbaar nut" is nooit een duidelijke omschrijving gegeven. Bij het opmaken van de wet van 16 Maart 1954 hebben Regering en Parlement zich beperkt tot een opsomming van een aantal zulke organismen, welke opsomming in de loop van de parlementaire werkzaamheden overigens niet onveranderd is gebleven. Het zal de taak van de Raad van State zijn, wanneer hem gevraagd wordt uitspraak te doen over beroepen tot vernietiging van Regeringsbeslissingen genomen ter uitvoering van artikel 4, 2°, in

.../...

ieder afzonderlijk geval na te gaan of een bepaalde instelling als een instelling van openbaar nut kan worden aangemerkt. Het administratieve gerecht zou in de parlementaire voorbereiding de nodige criteria moeten kunnen vinden.

Artikel 6.

Artikel 6 van het ontwerp, waarbij artikel 6 van de wet van 20 Juli 1921 wordt gewijzigd, vindt zijn verantwoording in de bedoeling deze laatste bepaling met artikel 1 van het ontwerp in overeenstemming te brengen.

\+

\+ \+

Gelet op het doel dat door onderhavig ontwerp wordt nagestreefd, zou zijn opschrift beter luiden :

"ONTWERP VAN WET HOUDENDE VERBOD TOT ENIGE VERMEERDERING VAN DE PERSONEELSSTERKTE IN DE RIJKSDIENSTEN EN IN DE INSTELLINGEN VAN OPENBAAR NUT.".

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : J. SUETENS,		premier président du Conseil d'Etat,	président,
de Heren :		eerste-voorzitter van de Raad van State,	voorzitter,
	M. SOMERHAUSEN,	conseillers d'Etat,	
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	J. VAUTHIER,	assesseurs de la section de législation,	
	G. VAN HECKE,	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 Eerste-Minister.

Le 1954.

De 1954.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State

R. DECKMYN.