ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 20 mars 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "du ... relatif à la mobilité du personnel de certains services publics", a donné le 24 mars 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e maart 1967 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "van ... betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsdiensten", heeft de 24e maart 1967 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Conformément à la pratique suivie lors de l'application des lois de pouvoirs spéciaux des 31 juillet et 7 décembre 1934, 15 et 30 mars 1935 et 1er mai 1939, le Conseil d'Etat recommande d'identifier par un numéro les arrêtés royaux qui seront pris en vertu de la loi d'habilitation.

Il est souhaitable que le numéro soit inséré dans l'intitulé lui-même qui pourrait être rédigé comme suit :

"Arrêté royal n° ... relatif à la mobilité ...
(la suite comme au projet) ... ".

II.

L'article 3 de la loi d'habilitation dispose :

"Les pouvoirs accordés au Roi expirent au 14 novembre 1967.

Les arrêtés pris en vertu de ceux-ci peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. Après l'expiration des pouvoirs attribués par la présente loi, ces arrêtés ne peuvent être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés qu'en vertu d'une loi, le Roi conservant le droit d'abroger, de modifier ou de remplacer les dispositions qui concernent les matières qui relèvent de sa compétence".

.../...

En principe, il faudrait viser au préambule du projet, non seulement la loi d'habilitation, mais aussi toutes les autres dispositions légales qui, en dehors de cette loi, donneraient déjà compétence au Roi pour régler certaines matières. Dans le bref délai dont il a disposé, le Conseil d'Etat n'a pu faire le relevé complet des lois auxquelles il aurait fallu se référer. C'est la raison pour laquelle il est proposé de citer tout au moins, en dehors des lois déjà reprises dans le préambule du projet, les articles 66, alinéa 2, et 67 de la Constitution. La référence à ce dernier article vise les cas où des lois particulières, non citées dans le préambule, auraient déjà donné au Roi certains pouvoirs.

III.

Le projet, en prévoyant l'utilisation et le transfert des agents dans d'autres services publics, modifie implicitement le statut du personnel des services publics en cause.

Or, les lois organiques de certains organismes d'intérêt public prévoient que le statut du personnel est fixé sur "rapport motivé" de l'organe de gestion (exemple : loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, article 4, en ce qui concerne le statut du personnel du secrétariat du conseil et article 9,

.../...

en ce qui concerne le statut du personnel du secrétariat des conseils professionnels - loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail, article 7, en ce qui concerne le statut du personnel), ou sur l'avis" de l'organe de gestion (exemple : loi du 27 juin 1956 créant l'Institut national du logement , article 5 ; loi du 10 juillet 1957 créant le Conseil supérieur des oeuvres nationales des victimes de la guerre, article 10 ; loi du 16 novembre 1961, article 10, créant le Directoire de l'industrie charbonnière).

Le projet a été soumis aux formalités suivantes :

- avis du Comité général de consultation syndicale;

- avis du Conseil d'Etat;

- délibération en conseil des Ministres.

Il n'a pas été soumis à d'autres formalités qui auraient évidemment dû être accomplies s'il s'était agi d'un arrêté royal ordinaire. Sur un plan doctrinal et bien que la question demeure délicate, on aurait pu considérer qu'une loi de pouvoirs spéciaux, en accordant au Roi le pouvoir de prendre, dans des délais très brefs, des mesures que le législateur devrait normalement prendre lui-même, le dispense en même temps des formalités que d'autres lois et, à plus forte raison, des arrêtés royaux prescrivent pour la préparation d'arrêtés royaux ordinaires.

.../..

Toutefois, au cours des travaux préparatoires du projet de loi des pouvoirs spéciaux, le Gouvernement a déclaré nettement que les organes de gestion des organismes d'intérêt public seraient consultés dans le cas où la législation en vigueur le prévoit (Exposé des motifs, 7°, Chambre, n° 356/1 (1966-1967). Rapport fait au nom de la commission spéciale, pp. 76, 77, 83, 84 et 151, Chambre, n° 356/9 (1966-1967).

Il faut donc que le projet actuel soit soumis au préalable aux organes de gestion des organismes d'intérêt public, lorsque la loi organique de ces organismes le prévoit.

\+

\+ +

Si l'avis du Comité général de consultation syndicale est suffisant pour tous les services soumis au statut syndical du 20 juin 1955, il n'en est pas de même pour les forces armées qui ne tombent pas sous l'application de ce statut et qui ont leur propre "commission consultative du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale" (arrêté royal du 20 octobre 1964).

Le projet doit donc être soumis à cette commission, de même qu'à la commission consultative du personnel de la gendarmerie, créée par l'arrêté royal du 2 février 1965.

.../...

IV.

Le terme "utilisation" répond, dans l'esprit du Gouvernement, à la notion générale de détachement. C'est la raison pour laquelle, il est proposé de substituer ce dernier terme au premier.

V.

Aux termes de l'article 1er, 4°, b, de la loi d'habilitation, le Roi peut prendre toutes dispositions utiles en vue "d'assurer dans le respect des droits acquis la mobilité des agents entre tous les services de l'Etat, les forces armées et les organismes d'intérêt public, assujettis ou non à la loi du 16 mars 1954".

En l'absence d'indications contraires dans les travaux préparatoires, l'expression "dans le respect des droits acquis" doit s'entendre comme excluant la possibilité pour le Gouvernement de procéder, par voie d'autorité, au détachement des agents sous régime contractuel.

VI.

Les délégués du Ministre ont déclaré que dans l'intention du Gouvernement l'expression "Administration de l'Etat", figurant à l'article 1er, ne comprend pas les services de relation extérieure. Ainsi, le projet ne s'applique pas aux services diplomatiques ni aux services de la coopération technique.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Compte tenu des observations générales II et III, il est proposé de rédiger le préambule comme suit :

"Vu les articles 66, alinéa 2, et 67 de la Constitution;

Vu la loi du ... attribuant certains pouvoirs au Roi ... ;

Vu la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 ;

Vu la loi du 16 mars 1954 ... ;

Vu les lois relatives au personnel d'Afrique ... ;

Vu l'avis ... (voir observation générale III) ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat ;

Sur la proposition de ... , ".

Article 1er.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 1er.-

Les agents d'une administration de l'Etat peuvent être détachés dans un organisme d'intérêt public, que celui-ci soit ou non soumis à la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les agents d'un organisme d'intérêt public peuvent être détachés dans un autre organisme d'intérêt public, que ces organismes soient ou non soumis à la loi du 16 mars 1954; ils peuvent également être détachés dans un Ministère.

Les détachements effectués en application du présent arrêté sont, nonobstant toutes dispositions contraires du statut de l'agent faisant l'objet de cette mesure, soumis aux règles fixées par le présent arrêté et les arrêtés pris pour en assurer l'exécution.

Les détachements ont lieu à la demande de l'agent ou d'office".

Article 2.

Cet article implique la modification des statuts du personnel des organismes d'intérêt public et la modification des statuts de certains organismes publics eux-mêmes.

Eu égard aux déclarations faites par le Gouvernement lors des travaux préparatoires du projet n° 356, il y aura lieu, le cas échéant, de consulter les organes de gestion et le comité syndical compétents (voir observation générale III).

.../...

Pour éviter toute difficulté, la finale de l'article devrait prévoir cette double consultation ou omettre toute référence à l'une et à l'autre.

Pour le surplus, le texte suivant est proposé :

"Article 2.-

Les conditions, modalités et effets du détachement sont déterminés par Nous sur avis de Nos Ministres qui en auront délibéré en conseil, sans préjudice des articles 3 à 5 du présent arrêté ... ".

Dans la mesure où ils dérogeraient aux lois en vigueur, les arrêtés prévus par cette disposition seront nécessairement des arrêtés de pouvoirs spéciaux et devront dès lors être pris avant le 14 novembre 1967.

La même observation vaut pour l'article 8.

Article 4.

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Le détachement d'un agent est soumis à l'avis préalable de l'organe de gestion des organismes d'intérêt public intéressés".

Article 5.

Le terme "Ministère", employé au premier et au deuxième alinéa, doit être remplacé par "administration".

Article 6.

On ne pourra comprendre dans l'expression "modalités" la désignation du service public qui supportera la charge du paiement.

.../...

Article 7.

Compte tenu du texte proposé pour l'article 1er, l'article 7 devrait être rédigé dans les termes suivants :

"Article 7.-

Les membres des forces armées peuvent être détachés dans un Ministère ou dans un organisme d'intérêt public, que celui-ci soit ou non soumis à la loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les détachements effectués en application du présent arrêté sont, nonobstant toutes dispositions contraires du statut des membres des forces armées faisant l'objet de cette mesure, soumis aux règles fixées par le présent arrêté et les arrêtés pris pour en assurer l'exécution.

Les détachements ont lieu à la demande de l'intéressé ou d'office".

Article 8.

Voir la rédaction proposée pour l'article 2.

Article 11.

Le § 2 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. Ils peuvent toutefois, à leur demande, être maintenus en détachement au delà de l'âge normal de leur mise à la retraite, et au maximum jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 65 ans; les intéressés ne sont admis à faire valoir leurs droits à une pension de retraite que lorsqu'il est mis fin au détachement visé au présent chapitre".

.../...

Article 12.

Voir l'observation formulée à propos de l'article 6.

Article 13.

Cet article est dépourvu de portée normative et peut être omis.

Article 14.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 14.-

L'article 6, alinéa 1er, de la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 est complété par la disposition suivante :

"Il en est de même en cas de transfert entre les services publics déterminés par le Roi".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

De Raad van State geeft in overweging, de koninklijke besluiten die krachtens de machtigingswet zullen worden vastgesteld, te nummeren zoals gedaan werd bij de toepassing van de volmachtwetten van 31 juli en 7 december 1934, 15 en 30 maart 1935 en 1 mei 1939.

Het is geraden het nummer op te nemen in het opschrift zelf, dat dan als volgt kan worden gelezen :

"Koninklijk besluit nr. ... betreffende de mobiliteit ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

II.

Artikel 3 van de machtigingswet bepaalt :

"De machten toegekend aan de Koning verstrijken op 14 november 1967.

De besluiten getroffen krachtens deze machten kunnen de vigerende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Na het verstrijken van de door deze wet toegekende machten, kunnen die besluiten niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet, terwijl de Koning het recht behoudt de bepalingen, die betrekking hebben op zaken die onder zijn bevoegdheid vallen, op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen".

.../...

In beginsel zou in de aanhef, behalve naar de machtigingswet, moeten worden verwezen naar alle andere wetsbepalingen die, buiten die wet om, de Koning reeds bevoegdheid tot het regelen van bepaalde materies mochten verlenen. In de korte tijd waarover hij beschikt heeft, is het de Raad van State onmogelijk geweest het volledige bestek op te maken van de wetten waarnaar verwezen had moeten worden. Daarom wordt voorgesteld, behalve naar de reeds in de aanhef vermelde wetten, ook naar de artikelen 66, tweede lid, en 67 van de Grondwet te verwijzen. Naar dit laatste artikel wordt verwezen met het oog op die gevallen waarin niet in de aanhef vermelde bijzondere wetten de Koning reeds bepaalde bevoegdheden mochten hebben opgedragen.

III.

Door te bepalen dat personeelsleden in andere openbare diensten gebruikt of naar zulke diensten overgeplaatst kunnen worden, wijzigt het ontwerp stilzwijgend het personeelsstatuut van de bewuste overheidsdiensten.

Nu bepalen de organieke wetten op bepaalde instellingen van openbaar nut dat het personeelsstatuut vastgesteld wordt op "een met redenen omkleed verslag" van het beheersorgaan (voorbeeld : wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, artikel 4, wat betreft het statuut van het personeel van het secretariaat van de raad en artikel 9, wat betreft het statuut van het personeel van het secretariaat van de bedrijfsraden - wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad, artikel 7, wat betreft het statuut van het personeel) of op het "advies" van het beheersorgaan (voorbeeld : wet van 27 juni 1956 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor de huisvesting, artikel 5 ; wet van 10 juli 1957 betreffende

.../...

de oprichting van een Hoge Raad van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen, artikel 10 ; wet van 16 november 1961 tot instelling van een Directorium voor de kolennijverheid, artikel 10).

Het ontwerp werd aan de volgende formaliteiten onderworpen :

- advies van de Algemene Syndicale Raad van advies ;
- advies van de Raad van State ;
- advies van de in raad vergaderde Ministers.

Het werd niet onderworpen aan andere formaliteiten die uiteraard wel vervuld hadden moeten zijn, ware het een gewoon koninklijk besluit geweest. Van het standpunt van de rechtsleer uit gezien - en dan nog blijft het een netelig probleem -, had men ervan uit kunnen gaan dat een wet tot toekenning van bijzondere machten die de Koning de bevoegdheid geeft om, binnen zeer korte termijnen, maatregelen te nemen welke de wetgever normaal zelf had moeten uitvaardigen, hem meteen ontslaat van formaliteiten die door andere wetten en, a fortiori, door koninklijke besluiten worden voorgeschreven met betrekking tot de voorbereiding van gewone koninklijke besluiten.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het wetsontwerp op de bijzondere machten heeft de Regering echter duidelijk verklaard dat de beheersorganen van de instellingen van openbaar nut zouden worden geraadpleegd als de geldende wetgeving dat voorschrijft (memorie van toelichting, 7°, Kamer, nr. 356/1 (1966-1967). Verslag namens de Speciale Commissie, blz. 76, 77, 83, 84 en 151, Kamer, nr. 356/9 (1966-1967).

.../...

Het onderhavige ontwerp moet dus vooraf aan de beheersorganen van de instellingen van openbaar nut worden voorgelegd, wanneer de organieke wet van die instellingen dat voorschrijft.

\+
\+ \+

Kan het advies van de algemene syndicale raad van advies volstaan voor alle diensten die onderworpen zijn aan het syndicaal statuut van 20 juni 1955, hetzelfde kan niet worden gezegd ten aanzien van de krijgsmacht die niet onder dat statuut valt en haar eigen "commissie van advies voor het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht" heeft (koninklijk besluit van 20 oktober 1964).

Het ontwerp moet dus aan die commissie worden voorgelegd, en tevens aan de commissie van advies voor het personeel van de Rijkswacht, ingesteld bij het koninklijk besluit van 2 februari 1965.

IV.

De term "beziging" beantwoordt in de geest van de Regering aan het algemeen begrip detachering. Daarom ook wordt voorgesteld laatstgenoemde term te gebruiken.

.../...

V.

Luidens artikel 1, 4°, b, van de machtigingswet kan de Koning alle nuttige maatregelen treffen ten einde "de mobiliteit van de beambten tussen alle Staatsdiensten, de strijdkrachten en de instellingen van openbaar nut, al dan niet onderworpen aan de wet van 16 maart 1954, met eerbiediging van de verkregen rechten te verzekeren".

Bij gemis van andersluidende gegevens in de parlementaire voorbereiding, moet de term "met eerbiediging van de verkregen rechten" zo worden verstaan, dat het voor de Regering onmogelijk zal zijn om ambtenaren die onder contractregeling staan gezagshalve te detacheren.

VI.

De gemachtigden van de Minister hebben verklaard dat, volgens de Regering, de term "Rijksbesturen", in artikel 1, niet de diensten van de buitenlandse betrekkingen omvat. Het ontwerp is dus niet van toepassing op de diplomatieke diensten noch op de diensten van de technische samenwerking.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Met inachtneming van de algemene opmerkingen II en III, leze men de aanhef als volgt :

"Gelet op de artikelen 66, tweede lid, en 67 van de Grondwet ;

Gelet op de wet van ... tot toekenning van bepaalde machten ... ;

Gelet op de wet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 ...;

Gelet op de wet van 16 maart 1954 ... ;

Gelet op de wetten betreffende het personeel in Afrika ... ;

Gelet op het advies ... (zie algemene opmerking III) ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

Op de voordracht van ... , ".

Artikel 1.

Voorgesteld wordt :

"Artikel 1.-

Ambtenaren van een Rijksbestuur kunnen worden gedetacheerd in een instelling van openbaar nut welke al dan niet onderworpen is aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Personeelsleden van een instelling van openbaar nut kunnen worden gedetacheerd in een andere instelling van openbaar nut, ongeacht of die instellingen al dan niet onderworpen zijn aan de wet van 16 maart 1954 ; zij kunnen ook in een Ministerie worden gedetacheerd.

Detachering op grond van dit besluit is, ondanks alle hiermee strijdige bepalingen van het statuut van het personeelslid voor wie die maatregel geldt, onderworpen aan de regelen vastgesteld in dit besluit en in de besluiten tot uitvoering daarvan.

Detachering geschiedt op aanvraag van het personeelslid of ambtshalve".

Artikel 2.

Dit artikel impliceert wijziging van de personeelsstatuten van de instellingen van openbaar nut en wijziging van de statuten van sommige openbare instellingen zelf.

Gelet op de verklaringen van de Regering tijdens de parlementaire voorbereiding van het ontwerp nr. 356, zullen in voorkomend geval het bevoegde beheersorgaan en de bevoegde raad moeten worden geraadpleegd (zie algemene opmerking III).

Om iedere moeilijkheid te voorkomen, zou aan het slot van het artikel die twee raadplegingen moeten worden voorgeschreven of zou iedere verwijzing daarnaar moeten vervall

.../...

Voorts leze men de tekst als volgt :

"Artikel 2.-

De voorwaarden, nadere regelen en gevolgen van de detachering worden door Ons bepaald op advies van Onze in raad vergaderde Ministers, onverminderd de artikelen 3 tot 5 van dit besluit ... ".

In zover zij van de geldende wetten mochten afwijken, zullen de in deze bepaling bedoelde besluiten noodzakelijk volmachtenbesluiten zijn die derhalve zullen moeten worden vastgesteld vóór 14 november 1967 .

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 8.

Artikel 4.

Het eerste lid kan beter als volgt worden gelezen :

"Voor het detacheren van een personeelslid is het voorafgaand advies van het beheersorgaan van de betrokken instellingen van openbaar nut vereist".

Artikel 5.

In het eerste en in het tweede lid moet de term "Ministerie" worden vervangen door "bestuur".

Artikel 6.

Onder de term "modaliteiten" mag niet mede worden verstaan de aanwijzing van de openbare dienst die voor de betaling zal moeten instaan.

.../...

Artikel 7.

Met inachtneming van de voor artikel 1 voorgestelde tekst, zou artikel 7 als volgt moeten worden gelezen :

"Artikel 7.-

Leden van de krijgsmacht kunnen worden gedetacheerd in een Ministerie of in een instelling van openbaar nut welke al dan niet onderworpen is aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Detachering op grond van dit besluit is, ondanks alle hiermee strijdige bepalingen in het statuut van de leden van de krijgsmacht voor wie die maatregel geldt, onderworpen aan de regelen vastgesteld in dit besluit en in de besluiten tot uitvoering daarvan.

Detachering geschiedt op aanvraag van de betrokkene of ambtshalve".

Artikel 8.

Zie de voor artikel 2 voorgestelde redactie.

Artikel 11.

§ 2 kan beter als volgt worden gelezen :

"§ 2. Zij kunnen echter op hun verzoek gedetacheerd blijven boven de normale leeftijd van hun inrustestelling en ten hoogste tot zij de leeftijd van

.../...

65 jaar hebben bereikt; de betrokkenen mogen hun rechten op een rustpensioen alleen doen gelden wanneer een einde is gemaakt aan de in dit hoofdstuk bedoelde detachering".

Artikel 12.

Zie de opmerking bij artikel 6.

Artikel 13.

Dit artikel heeft geen regelende strekking en kan dus vervallen.

Artikel 14.

Voorgesteld wordt :

"Artikel 14.

Artikel 6, eerste lid, van de wet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 wordt met de volgende bepaling aangevuld :

"Hetzelfde geldt in geval van overplaatsing tussen door de Koning bepaalde openbare diensten".

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, conseiller d'Etat, président,
J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,
F. REMION,
P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. DE MEYER,
G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. A. DEPONDT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : staatsraad, voorzitter,
staatsraden,
bijzitters van de afdeling wetgeving,
adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. DEPONDT, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) G. VAN BUNNEN.