ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Fonction publique, le 13 juillet 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'état", a donné le 21 août 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, de 13e juli 1978 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel", heeft de 21e augustus 1978 het volgend advies gegeven :

Le projet d'arrêté soumis au Conseil d'Etat complète l'article 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat qui énumère les fonctions auxquelles les dispositions de cet arrêté ne sont pas applicables, en y mentionnant les greffiers provinciaux.

L'avant-projet, qui produirait ses effets le 16 mai 1973, contient en son préambule le motif suivant :

"Considérant que la nomination des greffiers provinciaux revêt un caractère définitif depuis la modification de la loi provinciale par la loi du 3 avril 1973; qu'en raison toutefois du mode de nomination et de la nature des fonctions des intéressés, il ne s'indique pas de les soumettre au statut des agents de l'Etat".

*

* *

En proposant de faire échapper les greffiers provinciaux à partir du 16 mai 1973, date d'entrée en vigueur de la loi du 3 avril 1973, à l'application du statut des agents de l'Etat, le projet admet implicitement que depuis cette date les greffiers provinciaux sont devenus des agents de l'Etat.

.../...

Avant la modification de la loi provinciale par la loi du 3 avril 1973, il ne pouvait guère être contesté que le statut des agents de l'Etat ne s'appliquait pas aux greffiers provinciaux, ne serait-ce que parce que la loi provinciale prévoyait que ceux-ci étaient nommés pour un terme de six ans et que le statut des agents de l'Etat ne s'applique, selon son article 1er, qu'aux personnes qui, à titre définitif, prestent leurs services aux administrations de l'Etat.

La loi du 3 avril 1973, dont l'objet essentiel a été d'assurer la stabilité d'emploi aux greffiers provinciaux, a-t-elle transformé ceux-ci en agents de l'Etat ?

Une réponse négative s'impose. En effet, l'inapplicabilité du statut des agents de l'Etat se justifiait non seulement en raison du caractère temporaire des fonctions du greffier provincial mais pour un motif plus fondamental.

Le statut des agents de l'Etat trouve son fondement légal dans les articles 29 et 66 de la Constitution. L'article 29 confère au Roi l'exercice du pouvoir exécutif. Ce pouvoir est celui qui concerne les institutions de l'Etat au sens strict, les institutions centrales. Quant à l'article 66, il prévoit que le Roi nomme aux emplois d'administration générale. L'on entend par agents de l'administration générale, les agents du pouvoir exécutif central.

Les greffiers provinciaux n'exercent pas des fonctions d'administration générale au sein des institutions centrales. La loi provinciale fixe, en son article 4 qui figure au titre des autorités provinciales, les modalités selon lesquelles les greffiers sont nommés et révoqués et établit leur régime de pension. Le titre VIII de la loi provinciale consacré au greffier provincial détermine les principales attributions de celui-ci et la manière dont il est pourvu à son remplacement en cas d'empêchement. C'est également en vertu d'une disposition expresse de ce titre que le Roi a été autorisé à fixer le traitement du greffier provincial (article 120, alinéa 6 de la loi provinciale - Loi du 27 mai 1975, article 2, 30°).

Le rapport au Roi qui précède le statut du 2 octobre 1937, précise qu' "à raison même de sa forme d'arrêté royal le projet ne déroge pas aux règles fixées par la loi et établissant entièrement ou partiellement le statut de certains agents de l'Etat".

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat estime que le statut des agents de l'Etat, qui ne s'appliquait pas aux greffiers provinciaux avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 avril 1973, ne s'y applique pas davantage depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

Il n'est donc pas nécessaire de modifier l'article 2 du statut des agents de l'Etat pour faire échapper les greffiers provinciaux à ce statut.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-besluit bedoelt artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, dat een opsomming geeft van de ambten waarop de bepalingen van dat besluit geen toepassing vinden, aan te vullen met de vermelding van de provinciegriffiers.

Het voorontwerp van het besluit, dat uitwerking zou hebben met ingang van 16 mei 1973, bevat in zijn aanhef de volgende motivering :

"Overwegende dat de benoeming van de provinciegriffiers, sedert de wijziging van de provinciewet door de wet van 3 april 1973, een definitief karakter heeft verkregen en het niet aangewezen is, gelet op de benoemingswijze en de aard van de taken van betrokkenen, hen te onderwerpen aan het statuut van het Rijkspersoneel".

*
* *

Wanneer het ontwerp voorstelt de provinciegriffiers met ingang van 16 mei 1973, dat is de dag waarop de wet van 3 april 1973 in werking getreden is, aan de toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel te onttrekken, geeft het stilzwijgend toe dat die griffiers sedert die datum rijksambtenaar geworden zijn.

.../...

Vóór de wijziging van de provinciewet door de wet van 3 april 1973 kon niet worden betwist dat het statuut van het Rijkspersoneel geen toepassing vond op de provinciegriffiers, alleen al omdat de provinciewet bepaalde dat zij werden benoemd "voor een termijn van zes jaar", en het statuut van het Rijkspersoneel luidens zijn artikel 1 alleen van toepassing is op personen die, in vast verband, hun diensten aan een rijksbestuur verlenen.

Heeft de wet van 3 april 1973, die als hoofddoel had aan de provinciegriffiers de stabiliteit van betrekking te waarborgen, hen tot rijksambtenaren gemaakt ?

Op die vraag moet ontkennend worden geantwoord. Dat het statuut van het Rijkspersoneel geen toepassing vond, lag immers niet alleen aan het tijdelijk karakter van het ambt van de provinciegriffier; er was een meer fundamentele reden.

Het statuut van het Rijkspersoneel vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 29 en 66 van de Grondwet. Artikel 29 draagt de uitoefening van de uitvoerende macht aan de Koning op. Die macht is die welke de staatsinstellingen in enge zin, de centrale instellingen, betreft. Artikel 66 van zijn kant bepaalt dat de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur benoemt. Met ambtenaren bij het algemeen bestuur zijn bedoeld de ambtenaren van de centrale uitvoerende macht.

Provinciegriffiers oefenen geen ambt bij het algemeen bestuur uit in de centrale instellingen. De provinciewet bepaalt in artikel 4, dat in de titel "Het provinciebestuur" staat, de nadere regelen volgens welke de griffiers worden benoemd en ontslagen en stelt hun pensioenregeling vast.

.../...

Titel VIII van de provinciewet, die aan de provinciegriffier is gewijd, bepaalt diens voornaamste bevoegdheden en de wijze waarop bij verhindering in zijn vervanging wordt voorzien. Eveneens krachtens een uitdrukkelijke bepaling van die titel stelt de Koning de wedde van een provinciegriffier vast (artikel 120, zesde lid van de provinciewet - Wet van 27 mei 1975, artikel 2, 30°).

Het verslag aan de Koning dat aan het statuut van 2 oktober 1937 voorafgaat, verklaart : "Daar het in de vorm van een koninklijk besluit is opgemaakt, doet het ontwerp geen afbreuk aan de regels welke reeds door de wet bepaald zijn en waarbij de rechtstoestand van sommige rijksambtenaren geheel of gedeeltelijk is vastgesteld".

Om al deze redenen oordeelt de Raad van State dat het statuut van het Rijkspersoneel, dat vóór de inwerkingtreding van de wet van 3 april 1973 niet van toepassing was op de provinciegriffiers, evenmin op hen toepassing vindt sedert die wet in werking getreden is.

Het is derhalve niet nodig artikel 2 van het statuut van het Rijkspersoneel te wijzigen om de provinciegriffiers buiten het statuut te houden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SAROT, président de chambre,

C. GREGOIRE, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

F. DE KEMPENEER,

W. GENARD, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. A. LOUIS, premier auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LOUIS, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

W. GENARD. J. SAROT.