KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e October 1950 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende regeling van de administratieve toestand van het vast werkliedenpersoneel van het Ministerie van Landbouw", heeft ter zitting van 23 November 1950 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 23 octobre 1950, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant régularisation de la situation administrative du personnel ouvrier permanent du Ministère de l'Agriculture", a donné en sa séance du 23 novembre 1950 l'avis suivant :

Volgens artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 October 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel is "Rijksambtenaar hij die, in vast verband, zijn diensten aan de Rijksbesturen verleent".

Luidens die bepaling is het niet de aard van het in Staatsdienst verrichte werk die het begrip Rijksambtenaar kenmerkt, maar essentieel het definitieve karakter van de rechtsband die tussen het bestuur en het personeelslid bestaat. Precies doordat dit definitieve karakter van de band ontbreekt, kan het tijdelijk personeel, waarvoor in principe en behoudens uitdrukkelijke afwijking de regelen der dienstverhuring gelden, onderscheiden worden van het Rijkspersoneel waarop het statuut van 2 October 1937 van toepassing is. "Voor de Rijksdiensten, aldus de Eerste-Minister in het verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit van 2 October 1937 voorafgaat, dienen sommige werken van voorbijgaande en buitengewone aard uitgevoerd, welke aan het vaste personeel niet kunnen toevertrouwd worden. De beambten die er mede belast worden en aan wie de benaming "tijdelijk personeel" gegeven wordt, vallen niet onder de bepaling van artikel 1 ".

Uit die overwegingen volgt, dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 October 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel op het Rijkswerkliedenpersoneel van toepassing zijn wanneer de banden, welke tussen dat personeel en het Rijk bestaan, het in artikel 1 van het statuut bepaalde definitieve karakter aannemen.

De interpretatie, volgens welke de regelen van het statuut van het Rijkspersoneel van rechtswege van toepassing zijn op het werkliedenpersoneel der Rijksbesturen dat in vast verband in dienst is genomen, wordt bevestigd door de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 Maart 1939 omtrent de indeling in categorieën van het Rijkspersoneel. Dat koninklijk besluit stelt immers een hiërarchie der graden in en rangschikt de "ambachtslieden", dat zijn de vaklieden en de werklieden, onder de vierde categorie van het Rijkspersoneel.

.../...

Die interpretatie blijkt eveneens uit het verslag aan de Regent dat het besluit van de Regent van 10 April 1948 houdende statuut van het tijdelijk werkliedenpersoneel der Rijksbesturen voorafgaat. Immers, bij artikel 18 van dat besluit van de Regent wordt artikel 5 van het besluit van de Regent van 22 October 1946 tot vaststelling der bezoldigingen van het meesters-, vak- en dienstpersoneel, waarbij voor het tijdelijk werkliedenpersoneel een voorlopig administratief statuut werd ingesteld, opgeheven. Aangaande die bepaling, zegt de Eerste-Minister in het verslag aan de Regent het volgende :

" Artikel 18 van het ontwerp houdt intrekking van artikel 5 van het besluit van de Regent dd. 22 October 1946 houdende vaststelling van de bezoldigingen van het meesters-, vak- en dienstpersoneel. Laatstgenoemd artikel stelde ten gunste van het tijdelijk werkliedenpersoneel een voorlopig administratief statuut in dat door de bepalingen van dit ontwerp dient te worden vervangen. Anderdeels kan bedoeld artikel 5 als overbodig beschouwd worden ten aanzien van de vast aangestelde werklieden, daar dit personeel rechtens beheerst wordt door het koninklijk besluit dd. 2 October 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel,".

\+

\+ \+

Het scheen noodzakelijk de beginselen, waarop het statuut van het Rijkswerkliedenpersoneel berust, in herinnering te brengen alvorens de draagwijdte van het ontwerp van koninklijk besluit, dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, te onderzoeken.

.../...

Luidens artikel 1 van dit ontwerp, kunnen de vóór 29 April 1948 vast aangeworven thans in dienst zijnde werklieden van het Ministerie van Landbouw in hun huidige betrekking bevestigd worden, zonder te moeten doen blijken dat zij voldoen aan de toelatingsvereisten voorzien bij de nummers 5 en 6 van artikel 16 van het koninklijk besluit van 2 October 1937 betreffende het statuut van het Rijkspersoneel.

Volgens die bepaling zou het ontwerp uitsluitend van toepassing zijn op de werklieden van het Ministerie van Landbouw, die vóór 29 April 1948 "vast" zijn aangeworven. De datum is die van het in werking treden van het besluit van de Regent van 10 April 1948 houdende statuut van het tijdelijk werkliedenpersoneel der Rijksbesturen. Die werklieden kunnen in hun huidige betrekking worden bevestigd, zonder te moeten doen blijken dat zij voldoen aan de toelatingsvereisten bepaald bij artikel 16, 5° en 6°, van het statuut van het Rijkspersoneel, wat betekent dat die werklieden de leeftijdsgrens van dertig jaar mogen overschreden hebben en dat zij zullen ontslagen zijn van de verplichting, houder te zijn van het getuigschrift van lager onderwijs.

Vooreerst weze opgemerkt, dat de in artikel 1 van het ontwerp genoemde werklieden moeten worden beschouwd als vast benoemde personeelsleden die van hun aanwerving af van rechtswege onder toepassing der regelen van het statuut vallen, indien zij, zoals uit het ontwerp blijkt, <u>vast</u> zijn aangeworven.

Het is derhalve niet denkbaar, dat het ontwerp het er voor houdt dat dit werkliedenpersoneel tot 28 April 1948 onder toepassing viel van het regime bepaald bij besluit van de Regent van 22 October 1946 tot vaststelling der bezoldigingen van het meesterspersoneel, en dat het van 29 April 1948 onder toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel zou moeten vallen.

.../...

In werkelijkheid is op dat werkliedenpersoneel om de hierboven uiteengezette redenen van rechtswege het statuut van het Rijkspersoneel toepasselijk geweest van het ogenblik der vaste aanwerving; de Raad van State ziet niet in welk nut het heeft, de leden van dat personeel in hun huidige betrekking te bevestigen.

\+

\+ \+

Indien de bedoeling van het ontwerp is de regularisatie van de benoemingen, welke tot 28 April 1948 met overtreding van sommige op het vast werkliedenpersoneel toepasselijke regelen van het statuut van het Rijkspersoneel mochten gedaan zijn, kan dat doel enkel door een bepaling van algemene aard worden bereikt.

Immers, in het koninklijk besluit van 2 October 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, tot afwijking waarvan het ontwerp strekt, worden algemene bepalingen uitgevaardigd, die rechtsregelen vormen welke slechts door algemene bepalingen kunnen gewijzigd worden. (1)

Bijgevolg zou het ontwerp op zijn minst het karakter van een algemene bepaling moeten aannemen, die zou moeten worden toegepast niet op sommige door het Ministerie van Landbouw aangeworven werklieden, maar op alle Rijkswerklieden aangeworven op soortgelijke wijze als in het ontwerp bedoeld.

---

(1) Zie in verband hiermede de arresten van de Raad van State van 26 Augustus en 23 December 1949. Pas. 1950, IV, bl. 5 en 8.

Daarbij dient nog te worden onderstreept dat zodanige bepaling, zelfs indien zij de vorm van een algemene bepaling aanneemt, een afwijking zou zijn van de wet van 3 Augustus 1919 en 27 Mei 1947 betreffende de prioriteitsrechten der oudstrijders en gelijkgestelden, en dat zij dus in een ontwerp van wet zou moeten worden neergelegd.

Suivant l'article 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, "la qualité d'agent de l'Etat est reconnue à toute personne qui, à titre définitif, preste ses services aux administrations de l'Etat".

Ce qui caractérise la notion d'agent de l'Etat, aux termes de cette disposition, ce n'est pas la nature des services prestés à l'Etat, c'est, essentiellement, le caractère "définitif" du lien juridique existant entre l'administration et l'agent. L'absence de ce caractère définitif du lien permet précisément de distinguer les agents "temporaires", soumis, en principe et sauf dérogation expresse, aux règles du louage de services, des agents de l'Etat soumis au statut du 2 octobre 1937. "Le service de l'Etat, ainsi s'exprime le Premier Ministre dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 octobre 1937, exige l'exécution de certains travaux à caractère passager et extraordinaire qui ne peuvent être exécutés par le personnel permanent. Les agents chargés de ces travaux, nommés "agents temporaires", ne rentrent pas dans la définition de l'article 1er ".

Il ressort de ces considérations que le personnel ouvrier de l'Etat est soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, dès l'instant où les liens qui l'unissent à l'Etat revêtent le caractère définitif prévu à l'article 1er du statut.

L'interprétation suivant laquelle le personnel ouvrier des administrations de l'Etat, engagé à titre permanent, est soumis, de droit, aux règles du statut des agents de l'Etat, est confirmée par les dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 1939 sur la classification des fonctions de l'Etat. En effet, cet arrêté royal crée une hiérarchie de grades et range les gens de métier, c'est-à-dire les artisans et les ouvriers, dans la quatrième catégorie des agents de l'Etat.

Cette interprétation ressort également du rapport au Régent précédant l'arrêté du Régent du 10 avril 1948 portant le statut du personnel ouvrier temporaire des administrations de l'Etat. L'article 18 de cet arrêté du Régent abroge, en effet, l'article 5 de l'arrêté du Régent du 22 octobre 1946 portant détermination des rémunérations du personnel de maîtrise, des gens de métier et de service, qui établissait, en faveur du personnel ouvrier temporaire, un statut administratif provisoire. Commentant cette disposition, le Premier Ministre s'exprime comme suit dans le rapport au Régent :

" L'article 18 du projet abroge l'article 5 de l'arrêté du Régent du 22 octobre 1946 portant détermination des rémunérations du personnel de maîtrise, des gens de métier et de service. Ce dernier article établissait, en faveur du personnel ouvrier temporaire, un statut administratif provisoire qu'il y a lieu de remplacer par les dispositions du projet actuel. D'autre part, en ce qui concerne les ouvriers permanents, le dit article 5 peut être considéré comme superflu, étant donné que ce personnel est de droit régi par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.".

\+

\+ \+

Il a paru nécessaire de rappeler les principes qui régissent le statut du personnel ouvrier de l'Etat avant d'analyser la portée du projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

.../...

Aux termes de l'article 1er de ce projet, les ouvriers du Ministère de l'Agriculture, en activité de service, qui ont été engagés à titre permanent, avant le 29 avril 1948, peuvent être confirmés dans leur emploi actuel sans devoir justifier des conditions d'admissibilité prévues par les numéros 5 et 6 de l'article 16 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 fixant le statut des agents de l'Etat.

Suivant cette disposition, le projet s'appliquerait exclusivement aux ouvriers du Ministère de l'Agriculture, engagés "à titre permanent" avant le 29 avril 1948, cette dernière date étant celle de la mise en vigueur de l'arrêté du Régent du 10 avril 1948 portant le statut du personnel ouvrier temporaire des administrations de l'Etat. Ces ouvriers pourront être confirmés dans leur emploi actuel sans devoir justifier des conditions d'admissibilité prévues par l'article 16, 5° et 6°, du statut des agents de l'Etat, c'est-à-dire que ces ouvriers pourront avoir dépassé la limite d'âge de trente ans et qu'ils seront dispensés de l'obligation d'être porteur du certificat d'école primaire.

Il importe d'observer tout d'abord que si les ouvriers prévus à l'article 1er du projet ont été engagés, ainsi qu'il ressort du projet, à titre permanent, ils doivent être considérés comme des agents à titre définitif soumis de droit aux règles du statut dès le moment de leur engagement.

Il ne se conçoit pas, dès lors, que le projet considère ce personnel ouvrier comme ayant été soumis, jusqu'au 28 avril 1948, au régime de l'arrêté du Régent du 22 octobre 1946 portant détermination des rémunérations du personnel de maîtrise et comme devant, à partir du 25 avril 1948, être soumis au statut des agents de l'Etat.

.../...

En réalité, pour les motifs exposés ci-dessus, ce personnel ouvrier a été soumis, de plein droit, au régime du statut des agents de l'Etat, dès le moment de leur engagement à titre définitif, et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de confirmer les membres de ce personnel dans leur emploi actuel.

\+

\+ \+

Si la portée du projet est de régulariser les nominations qui auraient été faites, jusqu'au 28 avril 1948, en violation de certaines règles du statut des agents de l'Etat applicables au personnel ouvrier permanent, ce but ne pourrait être atteint que par une disposition d'ordre général.

En effet, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, auquel le projet tend à déroger, édicte des dispositions générales constituant des règles de droit qui ne peuvent être modifiées que par voie de dispositions générales.(1)

Le projet devrait, dès lors, tout au moins revêtir le caractère d'une disposition générale dont il devrait être fait application, non point à certains ouvriers recrutés par le Ministère de l'Agriculture, mais à tous les ouvriers de l'Etat recrutés dans des conditions analogues à celles prévues par le projet.

---

(1) Sur ce point, consulter notamment les arrêts du Conseil d'Etat du 26 août et du 23 décembre 1949. Pas.1950, IV, pp. 5 et 8.

Encore convient-il de souligner qu'une disposition de cette nature, même prise par voie d'une disposition générale, dérogerait à la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 relative aux droits de priorité des anciens combattants et assimilés et devrait, à ce titre, faire l'objet d'un projet de loi.

Waren aanwezig : Etaient présents :

De Heren : Messieurs:	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	D. DECLEIRE, J. COYETTE,	raadsheren van State, conseillers d'Etat	
	H. PIERLOT, L. FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving assesseurs de la section de législation	
	J. CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister van Landbouw.
expédition délivrée à M. le Ministre de l'Agriculture.

De 1950.

Le 1950.

De Griffier van de Raad van State,

Le Greffier du Conseil d'Etat,

K. MEES.