ML. L. 4357/1.

LEGISLATION
1954
- 1 - 1
Bureau Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 24 juin 1954, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "interdisant toute augmentation des effectifs du personnel de l'Etat et de certains organismes d'intérêt public", a donné le 25 juin 1954 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e Juni 1954 door de Eerste-Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet"houdende verbod tot enige vermeerdering van de personeelssterkte in de Rijksdiensten en in sommige instellingen van openbaar nut", heeft de 25e 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 l'exposé des motifs, 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 agents temporaires en dehors de toute vacance d'emploi, n'est limitée en rien par le projet soumis.

La restriction que l'exposé des motifs apporte à l'article 1er devrait être insérée expressément dans cet article.

Selon le même exposé des motifs, l'interdiction d'augmenter les effectifs vise également les nominations aux emplois créés avant l'entrée en vigueur de la loi, mais non encore pourvus d'un titulaire. Il serait également opportun d'insérer cette disposition dans le texte du projet de loi.

\+

\+ \+

.../...

L'article 1er sanctionne de nullité la nomination faite à l'emploi sans autorisation préalable des autorités énumérées à cet article.

S'il indique la sanction, l'article 1er n'organise pas la procédure indiquant notamment l'autorité compétente pour constater cette nullité ou pour en requérir la constatation, ni le délai dans lequel cette constatation doit être faite à peine de forclusion.

L'absence de procédure en cette matière entraînera l'insécurité juridique quant aux nominations faites dans les services ou les organismes d'intérêt public auxquels le projet de loi s'applique.

\+

\+ \+

L'interdiction prévue à l'article 1er du projet s'applique de plein droit, à partir de la date de la publication de la loi , aux administrations, établissements, services de l'Etat qui ne sont pas visés à l'article 3 et aux organismes d'intérêt public visés à l'article 2, 1°.

Quant aux organismes que le Roi aurait désignés en exécution de l'article 2, 2°, la loi ne s'appliquera qu'à partir du jour où cette désignation aura été faite.

Comme il a été dit plus haut, la nomination à un emploi nouveau est nulle, si la création n'en a pas été autorisée par l'autorité compétente.

Pour éviter la nouvelle source d'insécurité que cette sanction créerait, il serait indispensable de constater par un acte formel le nombre d'emplois existant dans les administrations, établissements, services de l'Etat et organismes d'intérêt public, le jour où la loi sera d'application.

Article 3.

Eu égard aux intentions du Gouvernement, telles qu'elles ont été communiquées par son délégué, la rédaction suivante est proposée pour l'article 3, 2° :

"2° aux titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat dont le traitement est fixé par la loi;".

Article 4.

A s'en référer à l'exposé des motifs, l'article 4 donnerait au ministre "qui a l'administration générale dans ses attributions", le pouvoir de modifier les cadres arrêtés par le Roi ou de supprimer les emplois conférés par lui, par un autre ministre ou par un organisme d'intérêt public.

Il pourrait de même décider le transfert et la réaffectation des agents.

Le texte de l'article 4 n'a nullement pareille portée qui, au reste, se concilierait dif-

.../...

ficilement avec les articles 29 et 67 de la Constitution.

Afin d'éviter toute équivoque, le Conseil d'Etat propose de rédiger cet article comme suit : "Article 4. Sur proposition du ministre qui a l'administration générale dans ses attributions, le Roi prend les mesures nécessaires en vue :

1° de réduire au strict minimum le personnel employé dans les services de l'Etat et dans les organismes d'intérêt public auxquels la présente loi est applicable;

2° de compenser les effectifs, d'une part, entre les services de l'Etat et, d'autre part, entre les organismes auxquels la présente loi est applicable, ainsi que de réaffecter immédiatement le personnel devenu disponible.".

Il appartiendra au législateur de préciser si le Roi tient de cet article 4 le pouvoir de ne pas observer des dispositions relatives au personnel qui auraient été fixées par des lois spéciales.

Article 7.

Au sujet du second alinéa de cet article, le Conseil d'Etat fait observer :

1° qu'il est inusité que la loi abroge des dispositions réglementaires ou statutaires;

.../...

2° qu'à raison de son caractère absolument général, il n'est pas possible de déterminer avec exactitude quels textes antérieurs sont abrogés par cette disposition et, dès lors, celle-ci est inutile, puisqu'en vertu des principes généraux, une disposition légale abroge toujours et nécessairement les dispositions antérieures qui lui sont contraires.

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 memorie van toelichting 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.

De beperking welke door de memorie van toelichting op artikel 1 wordt aangebracht, zou uitdrukkelijk in dit artikel moeten worden opgenomen.

Steeds volgens de memorie van toelichting geldt het verbod, de personeelssterkte te verhogen, mede ten aanzien van de benoemingen in betrekkingen die vóór de inwerkingtreding van de wet waren ingesteld maar nog niet zijn toegewezen. Ook deze bepaling zou in de tekst van het wetsontwerp moeten worden opgenomen.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 1 bepaalt dat een benoeming tot een betrekking zonder voorafgaande machtiging vanwege de in het artikel opgesomde overheden nietig zal zijn.

Hoewel het de straf opgeeft, treft artikel 1 geen voorzieningen in verband met de procedure; het bepaalt onder meer niet welke overheid bevoegd is om de nietigheid vast te stellen of de vaststelling er van te vorderen, noch binnen welke termijn de vaststelling op straffe van verval moet plaats hebben.

Het gemis van een procedure ter zake zal de rechtszekerheid wegnemen ten aanzien van de benoemingen in de diensten of instellingen van openbaar nut, waarop het wetsontwerp toepasselijk is.

\+

\+ \+

Het in artikel 1 van het ontwerp gestelde verbod geldt van rechtswege met ingang van de datum der bekendmaking van de wet ten aanzien van de Rijksbesturen, -instellingen en -diensten die niet in artikel 3 worden opgesomd, en van de in artikel 2, 1°, bedoelde instellingen van openbaar nut.

Wat betreft de instellingen welke de Koning ter uitvoering van artikel 2, 2°, zou hebben aangewezen, zal de wet eerst toepassing vinden vanaf de dag waarop de aanwijzing is geschied.

Zoals hierboven is gezegd, is de benoeming in een nieuwe betrekking nietig zo de bevoegde overheid geen machtiging tot het instellen er van heeft verleend.

.../...

Om te voorkomen dat deze sanctie tot nieuwe onzekerheid zou leiden, si het volstrekt noodzakelijk in een formele akte vast te stellen hoeveel betrekkingen in de Rijksbesturen, -instellingen en -diensten en in de instellingen van openbaar nut bestaan de dag waarop de wet van toepassing wordt.

Artikel 3.

Gelet op de bedoeling van de Regering zoals zij door haar gemachtigde werd toegelicht, wordt voorgesteld, artikel 3, 2°, als volgt te lezen :

"2° aan de ambtsdragers bij de Raad van State, wier wedde bij de wet wordt vastgesteld;".

Artikel 4.

Volgens de memorie van toelichting, zou artike 4 aan de minister "tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort", bevoegdheid geven tot het wijzigen van de door de Koning vastgestelde kaders of tot het afschaffen van betrekkingen die door de Koning, door een andere minister of door een instelling van openbaar nut werden verleend.

Hij zou eveneens kunnen beslissen dat ambtenar worden overgeplaatst of wedertewerkgesteld.

De tekst van artikel 4 heeft hoegenaamd niet zulk een draagwijdte die ,ten andere, moeilijk overeen te brengen ware met de artikelen 29 en 67 van de Grondwe

.../...

Om ieder misverstand uit te sluiten, beveelt de Raad van State voor dit artikel de volgende lezing aan :

"Artikel 4.-

Op de voordracht van de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, treft de Koning de maatregelen die nodig zijn om :

1° het personeel dat werkzaam is in de Rijksdiensten en in de instellingen van openbaar nut, waarop deze wet van toepassing is, tot het strikte minimum in te krimpen;

2° om het personeel enerzijds onder de Rijksdiensten en anderzijds onder de instellingen waarop deze wet van toepassing is te compenseren en om het beschikbaar geworden personeel onmiddellijk weder te werk te stellen

De wetgever behoort nader te verklaren of de Koning op grond van artikel 4 bevoegd is bepalingen betreffende het personeel, welke in bijzondere wetten zijn vastgesteld, niet in acht te nemen.

Artikel 7.

In verband met het tweede lid van dit artikel merkt de Raad van State op :

1° dat het niet gebruikelijk is bepalingen van verordeninge of statuten door een wet op te heffen;

2° dat het wegens het volstrekt algemeen karakter van deze bepaling niet mogelijk is, met juistheid te zeggen welke vroegere teksten hier worden opgeheven; deze bepaling is bijgevolg overbodig, aangezien op grond van de algemene beginselen een wetsbepaling noodzakelijkerwijze altijd vroegere strijdige bepalingen opheft.

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
G.HOLOYE,	conseillers d'Etat,	
G.VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
G.PIQUET,	greffier adjoint,	greffier
	adjunct-griffier,	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 H. Eerste-Minister.

Le 1954.

De 1954.

Le Greffier du Conseil d'Etat, De Griffier van de Raad van State,

R.DECKMYN.