

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 2 juillet 1980, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "transférant le personnel civil du Ministère de la Défense nationale à d'autres administrations publiques", a donné le 14 juillet 1980 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 2e juli 1980 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende overplaatsing van het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging naar andere openbare besturen", heeft de 14e juli 1980 het volgende advies gegeven :

La proposition soumise pour avis au Conseil d'Etat (1) tend à "contraindre le pouvoir exécutif à transférer le personnel civil du Ministère de la Défense nationale et (à) imposer à ce Ministère l'interdiction de recruter encore du personnel civil" (2).

La Constitution établit un régime de séparation des pouvoirs, lequel implique que chacun des trois pouvoirs qu'elle institue a des compétences qui lui sont réservées et que, dans les limites de ses attributions, il est indépendant à l'égard des deux autres. Le régime créé par la Constitution est aussi un régime parlementaire dont la caractéristique essentielle est la responsabilité des ministres devant les Chambres législatives.

Ces principes ont pour conséquence qu'en raison de ses missions propres et de ses responsabilités, le pouvoir exécutif règle lui-même son organisation et les modes de son fonctionnement.

Il ressort des articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution qu'il appartient au Roi de créer et d'organiser les services d'administration générale. Selon une jurisprudence constante, ces dispositions ont été interprétées en ce sens qu'elles habilitent en outre le Roi à fixer, par la voie

.../...

(1) Chambre, 1979-1980, doc. n° 576/1.

(2) Développements, p. 6.

de règles générales, le statut des agents de ces services (1). A de nombreuses reprises, le Conseil d'Etat, section d'administration a reconnu ces compétences au Roi. Par exemple, dans son arrêt du 12 décembre 1957 Deprez n° 5.914, le Conseil d'Etat déclare que "l'organisation des services administratifs de l'Etat est une prérogative du pouvoir exécutif, lequel a qualité pour prendre les dispositions réglementaires nécessaires au fonctionnement des services; qu'à ce titre, le Roi arrête les mesures d'ordre général propres à assurer le recrutement et l'avancement des agents de l'Etat dans les conditions requises par l'intérêt du service" (2). La plupart des auteurs se prononcent dans le même sens (3).

Certes, des tempéraments ont été admis au principe de la compétence exclusive du Gouvernement. Mais, ou bien ils n'ont qu'une portée limitée, ou bien ils touchent à la sauvegarde d'équilibres entre communautés ou régions : par exemple,

.../...

-
- (1) Sauf, évidemment, en ce qui concerne les matières que la Constitution réserve au pouvoir législatif, telles que les pensions (article 114), la condition de nationalité (articles 4 et 6) et l'emploi des langues (articles 23 et 59bis).
 - (2) Voir, en outre, notamment C.E. 13 octobre 1961 Crèvecoeur n° 8851 et 9 juillet 1975 Berckx n° 17.128.
 - (3) P. DE VISSCHER "La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution" Ann. dr. sc. pol., 1950, pp. 79-96, spécialement pp. 83-86;
P. WIGNY Droit constitutionnel, tome II, n°s 501-502 et 521, Bruxelles, Bruylant, 1952;
A. MAST Précis de droit administratif belge, n°s 138-140, Story-Scientia Bruxelles, Gand, 1966;
C. CAMBIER Droit administratif, pp. 291-293. Bruxelles, Larcier 1968.

ils attribuent compétence à un ministre déterminé ou à un comité ministériel, ou encore ils règlent une question relative à la composition ou au fonctionnement d'un comité ministériel (1).

Par ailleurs, depuis longtemps, le pouvoir législatif a pris certaines dispositions ayant trait au statut des agents de l'administration générale. Il l'a fait notamment pour consacrer une interprétation particulière du principe de l'égalité, justifiée par les circonstances, en accordant des droits de préférence pour l'admission aux emplois publics (2), ou pour établir certaines règles applicables aux agents dans des matières liées à l'emploi des langues en matière administrative (3). On observera toutefois que ces mesures requerraient son intervention, s'agissant de donner plein effet à des compétences qui lui sont propres sur base, soit de l'article 6, soit de l'article 23 de la Constitution.

.../...

(1) Rapport fait par M. LINDEMANS au nom de la Commission de la Justice du Sénat sur la recevabilité de la proposition de loi de M. DE BONDT modifiant l'arrêté royal du 13 avril 1979 portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions (Doc. parl. Sénat sess. extr. 1979, n° 160/2), et les références citées.

(2) Loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947.

(3) Voir, par exemple, les articles 15, 21, 38 et 43 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Jamais, cependant, les interventions du législateur n'ont eu pour effet de paralyser en un domaine déterminé, le pouvoir que le Roi puise dans les articles 29 et 66 de la Constitution de créer ou de maintenir un service d'administration générale.

Il en va différemment de la proposition de loi n° 576. Elle tend, en effet, à interdire au Roi de maintenir, pour les affaires de caractère administratif relatives à la défense nationale, un service d'administration générale au sens de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution. La proposition ne se concilie dès lors pas avec les articles 29 et 66 de la Constitution.

Het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel (1) strekt ertoe "de uitvoerende macht te verplichten tot overheveling van het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging met daarenboven verbod voor dit Ministerie om nog ander burgerpersoneel aan te werven" (2).

De Grondwet vestigt een stelsel van scheiding der machten, waarin ieder van de drie machten die zij instelt een uitsluitend voor haar weggelegde bevoegdheid bezit en binnen de grenzen van die bevoegdheid los van de andere twee machten staat. Het door de Grondwet gevestigde stelsel is tevens ook een parlementair stelsel, met als hoofdkenmerk dat de ministers verantwoordelijk zijn aan de Wetgevende Kamers.

Een uitloper van die beginselen is dat de uitvoerende macht ter wille van haar specifieke opdracht en verantwoordelijkheid, zelf haar organisatie en werkwijze bepaalt.

Uit de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet blijkt dat het oprichten en organiseren van de diensten van algemeen bestuur zaak van de Koning is. Een vaste rechtspraak legt die bepalingen in dier voege uit dat ze de Koning bovendien machtigen om bij wege van algemene regels het statuut van de ambtenaren van die diensten vast te stellen (3). De Raad

.../...

(1) Kamer, 1979-1980, gedr. st. nr 576/1.

(2) Toelichting, blz. 6.

(3) Behoudens uiteraard wat de aangelegenheden betreft die de Grondwet uitsluitend voor de wetgevende macht bestemt, zoals daar zijn : pensioenen (artikel 114), nationaliteitsvoorwaarde (artikelen 4 en 6) en gebruik van de talen (artikelen 23 en 59bis).

van State, afdeling administratie, heeft bij herhaling erkend dat die bevoegdheid bij de Koning berust. In het arrest Deprez nr 5914 van 12 december 1957 bij voorbeeld verklaart de Raad "dat de organisatie van de administratieve diensten van de Staat een prerogatief is van de uitvoerende macht, die bevoegd is tot het treffen van de verordenende maatregelen die de werking van de diensten vereist; dat de Koning op grond daarvan de maatregelen van algemene aard treft die erin moeten voorzien dat het rijkspersoneel onder de voorwaarden die het dienstbelang eist, wordt aangeworven en bevorderd" (1). De meeste rechtsauteurs spreken in dezelfde zin (2).

Het beginsel van de uitsluitende bevoegdheid van de Regering is stellig hier en daar wat verzacht. Maar die verzachting had telkens ofwel een beperkte strekking of ze had te maken met het vrijwaren van een bepaald evenwicht tussen gemeenschappen of gewesten : zo is bij voorbeeld bevoegdheid gegeven aan een bepaald minister of aan een ministercomité, of is een kwestie geregeld met betrekking tot de samenstelling of de werkwijze van een ministercomité (3).

.../...

- (1) Men zie ook Raad van State 13 oktober 1961 Crèvecoeur nr 8851 en 9 juli 1975 Berckx nr 17128.
- (2) P. DE VISSCHER "La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution" Ann. dr. sc. pol., 1950, blz. 79-96, inzonderheid blz. 83-86;
P. WIGNY Droit constitutionnel, deel II, nrs 501-502 en 521, Brussel, Bruylant, 1952;
A. MAST Overzicht van het Belgisch en administratief recht, nrs 139-143, Story-Scientia Gent - Leuven, 1971;
C. CAMBIER, Droit administratif, blz. 291-293, Brussel, Larcier 1968.
- (3) Verslag namens de Senaatscommissie voor de Justitie door de heer Lindemans uitgebracht over de ontvankelijkheid van het wetsvoorstel van de heer De Bondt tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 1979 houdende voorlopige organisatie van de Gemeenschappen en van de Gewesten (gedr. st. Senaat, B. Z. 1979, nr 160/2), en de daarin voorkomende verwijzingen.

De wetgever heeft overigens al veel vroeger bepalingen vastgesteld die te maken hebben met het statuut van de ambtenaren van algemeen bestuur. Hij heeft dat met name gedaan om een bijzondere, door omstandigheden verantwoorde uitlegging van het gelijkheidsbeginsel te huldigen, door het verlenen van voorkeurrechten voor de toelating tot openbare bedieningen (1), of ook nog om bepaalde, op ambtenaren toepasselijke regels vast te stellen in aangelegenheden die verband houden met het gebruik van de talen in bestuurszaken (2). Er zij opgemerkt dat voor die maatregelen 's wetgevers bemoeiing noodzakelijk was, want het ging erom volle uitwerking te geven aan bevoegdheden die hem hetzij ingevolge artikel 6 hetzij ingevolge artikel 23 van de Grondwet eigen zijn.

Nooit echter heeft de bemoeiing van de wetgever meegebracht dat de bevoegdheid die de Koning voor het oprichten of instandhouden van een dienst van algemeen bestuur aan de artikelen 29 en 66 van de Grondwet ontleent, daardoor op een of ander gebied lam werd gelegd.

.../...

(1) Wet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947.

(2) Men zie bijvoorbeeld de artikelen 15, 21, 38 en 43 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Anders staat het met het wetsvoorstel nr 576. Het bedoelt immers te verbieden dat de Koning, voor de aangelegenheden van bestuurlijke aard met betrekking tot de landsverdediging, een dienst van algemeen bestuur als bedoeld in artikel 66, tweede lid, van de Grondwet in stand houdt. Het voorstel is dan ook onbestaanbaar met de artikelen 29 en 66 van de Grondwet.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. KNAEPEN,

P. DE VISSCHER,

L. MATRAY,

Madame : M. BENARD,
Mevrouw :

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la section
de législation,
bijzitters van de afdeling
wetgeving,

greffier.
griffier.

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

Le rapport a été présenté
par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. BENARD.

P. TAPIE.