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 Premier Ministre, le 5 janvier 1981, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement présenté par le Gouvernement à l'article 1er du projet de loi attribuant certains pouvoirs au Roi, a donné le 6 janvier 1981 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeli wetgeving, tweede kamer, de 5e januari 1981 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een regeringsamendement op artikel 1 van het wetsontwerp tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning, heeft de 6e janu ri 1981 het volgend advies gegeven :

Par sa lettre du 4 janvier 1981, parvenue le 5 au Conseil d'Etat, le Premier Ministre a demandé l'avis de la section de législation sur un amendement présenté par le Gouvernement à l'article 1er du projet de loi attribuant certains pouvoirs au Roi.

Cet amendement (Chambre, 1981-1982, doc. n° 28/13.I) tend à remplacer le 9° dudit article 1er par le texte suivant :

"9° d'adapter les règles légales et statutaires applicables aux agents définitifs, aux agents temporaires, au personnel auxiliaire et au personnel ouvrier temporaire des services de l'Etat, des Communautés et des Régions, ainsi que les organismes soumis selon le cas, à leur tutelle et/ou contrôle, afin d'élargir la mobilité du personnel dans et entre ces services et organismes".

La justification de cet amendement est libellée comme suit :

"Ce texte est plus précis et plus complet. Il s'inspire directement de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Il ressort du texte même de l'amendement et des explications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'intention du Gouvernement, le pouvoir conféré au Roi devrait permettre "d'élargir la mobilité du personnel" non seulement à l'intérieur des administrations de l'Etat, des Communautés et des Régions ou entre les administrations de l'Etat, les services d'une Communauté ou ceux d'une Région et les organismes soumis à la tutelle ou au contrôle de chacune de ces entités, mais aussi entre toutes ces administrations, tous ces services et tous ces organismes, de telle sorte, par exemple, qu'un agent d'une administration de l'Etat puisse, selon la terminologie de l'arrêté royal n° 25 du 29 juin 1967 relatif à la mobilité du personnel de certains services publics,

.../...

être "utilisé" dans une administration de Communauté ou inversement.

En vertu de l'article 45 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

"Chaque Conseil fixe le cadre et le statut administratif et pécuniaire de son personnel".

Le personnel des Conseils de Communautés et de Régions ne peut donc certainement pas être visé par la disposition en projet.

Par la même loi spéciale, le législateur a entendu que "Chaque Exécutif (dispose) de sa propre administration et de son propre personnel, éléments indispensables à la mise en oeuvre des compétences" (Exposé des motifs, Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 58). Les articles 87 et 88 de cette loi règlent la manière dont cet objectif sera réalisé. Certes, l'article 87, § 3, soumet le personnel des administrations des Communautés et des Régions "aux règles légales et statutaires applicables aux agents définitifs, aux agents temporaires, au personnel auxiliaire et au personnel ouvrier temporaire de l'Etat". Il ne le fait toutefois que "sans préjudice des dispositions" de la section V, dont fait partie l'article 87, § ler, aux termes duquel : "Sans préjudice de l'article 88, chaque Exécutif dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel". Il ne résulte donc pas de ce paragraphe 3 que le pouvoir du Roi puisse, par une loi destinée à être adoptée à la majorité ordinaire, être étendu, au-delà de la fixation des règles légales et statutaires, jusqu'à Lui permettre de soustraire aux Exécutifs des Communautés ou des

.../...

Régions des membres du personnel de leurs administrations pour les "utiliser" dans d'autres administrations ou organismes.

S'il est vrai que l'article 87 n'est pas encore entré en vigueur, les Exécutifs n'ayant pas encore "repris les services et le personnel mentionnés aux §§ 2 et 3" (de l'article 88) au voeu de l'article 88, § ler, il n'appartient pas au législateur ordinaire d'en empêcher l'entrée en vigueur complète dans les conditions déterminées par l'article 88, ni de modifier les conséquences de cette entrée en vigueur.

Par ailleurs, en ce qui concerne la mobilité à l'intérieur de l'administration de chaque Exécutif, la disposition en projet est inutile puisque les règles établies pour les agents de l'Etat s'appliquent dans ces administrations en vertu de l'article 87, § 3, de la loi spéciale.

+

+ +

Les pouvoirs du Roi en matière de mobilité des personnels sont déjà importants dans l'état actuel de la législation et de la réglementation. Ils résultent de l'arrêté royal n° 25 précité, qui a été exécuté par l'arrêté royal du 13 novembre 1967, et surtout de l'article 51 de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974, tel qu'il a été modifié par l'article 78 de la loi-programme du 2 juillet 1981, notamment en son paragraphe ler et en son paragraphe 4.

On peut concevoir que le Gouvernement souhaite, d'une part, étendre le régime de mobilité à certains services que l'article 51, § 1er, exclut de son champ d'application, d'autre part, conférer aux dispositions à prendre en la matière la force attachée aux arrêtés dits de pouvoirs spéciaux et enfin dispenser le Roi de certaines formalités préalables.

Ce triple objectif ne pourra toutefois être atteint en vertu d'une loi votée à la majorité ordinaire que dans le respect des compétences telles qu'elles sont réparties par la Constitution et par la loi spéciale. Le texte de l'amendement sur lequel l'avis du Conseil d'Etat a été demandé ne doit dès lors viser expressément que les services de l'Etat et les organismes soumis à la tutelle ou au contrôle de celui-ci.

Pour le surplus, les répercussions des mesures qui seront prises pour ces services et organismes, sur le régime de mobilité dans les administrations des Exécutifs et entre ces administrations et les organismes soumis à la tutelle ou au contrôl desdits Exécutifs, devront être déterminées conformément aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, et, en particulier, à l'article 87, § 3, et à l'article 13, §§ 3 et 6, de cette loi.

Met zijn brief van 4 januari 1981, die de 5e januari bij de Raad van State is ingekomen, heeft de Eerste Minister de afdeling wetgeving om advies verzocht over een regeringsamendement op artikel 1 van het wetsontwerp tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning.

Dat amendement (Kamer, zitting 1981-1982, Gedr. St. nr 28/13.I) bedoelt de tekst onder 9° van genoemd artikel 1 door de volgende tekst te vervangen :

"9° de wettelijke en statutaire regelen aan te passen die van toepassing zijn op de in vast verband benoemde ambtenaren, het tijdelijk personeel, het hulppersoneel en het tijdelijk werkliedenpersoneel van de diensten van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, alsmede van de instellingen die, naar gelang van het geval, aan hun toezicht en/of controle onderworpen zijn, met het oog op het verruimen van de mobiliteit van het personeel in en tussen deze diensten en instellingen".

De verantwoording van dit amendement luidt als volgt :

"Het gaat om een preciezer en volledieger tekst die rechtstreeks geïnspireerd is door artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Uit de tekst zelf van het amendement en de aan de Raad van State verstrekte toelichting blijkt dat de Regering het zo ziet, dat de aan de Koning te verlenen bevoegdheid het mogelijk zou moeten maken de mobiliteit van het personeel te verruimen niet alleen binnen de besturen van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten of tussen de besturen van de Staat, de diensten van een Gemeenschap of die van een Gewest en de

.../...

instellingen die aan het toezicht of aan de controle van elk van die entiteiten onderworpen zijn, maar ook tussen al die administraties, al die diensten en al die instellingen zodat, bijvoorbeeld, een ambtenaar van een rijksbestuur, volgens de terminologie van het koninklijk besluit nr 25 van 29 juni 1967 betreffende de mobiliteit van het personeel van sommige overheidsdiensten,kan worden "gebezigd" in een Gemeenschapsadministratie, of omgekeerd.

Artikel 45 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

"Elke Raad bepaalt de personeelsformatie en het administratief en geldelijk statuut van zijn personeel".

Het personeel van de Gemeenschaps- en Gewestraden kan dus in genendele door de ontworpen bepaling bedoeld zijn.

Met dezelfde bijzondere wet heeft de wetgever gewild dat "iedere Executieve ... over een eigen administratie en over eigen personeel ..., onmisbare middelen voor de uitoefening van de bevoegdheden" beschikt (memorie van toelichting, Senaat, 1979-1980, Gedr. St. nr 434/1, blz. 58). De artikelen 87 en 88 van die wet bepalen op welke wijze dat doel zal worden verwezenlijkt. Weliswaar onderwerpt artikel 87, § 3, het personeel van de Gemeenschaps- en Gewestadministraties "aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op de in vast verband benoemde ambtenaren, het tijdelijk personeel, het hulppersoneel en het tijdelijk werkliedenpersoneel van het Rijk, maar alleen "onverminderd het bepaalde" in afdeling V, waarin artikel 87, § 1, staat, hetwelk bepaalt : "Onverminderd artikel 88, beschikt iedere Executieve over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel". Uit die paragraaf 3 volgt dus niet dat

.../...

's Konings bevoegdheid ingevolge een met gewone meerderheid aan te nemen wet verder zou mogen reiken dan het vaststellen van "wettelijke en statutaire regelen", en zeker niet zó ver dat Hij aan de Gemeenschaps- of Gewestexecutieven personeelsleden van hun administraties zou vermogen te onttrekken om hen in andere besturen of instellingen te "bezigen".

Ook al is artikel 87 nog niet in werking getreden, doordat de Executieven "de in de §§ 2 en 3 (van artikel 88) genoemde diensten en personeel" nog niet, naar wens van artikel 88, § 1, hebben overgenomen, het staat de gewone wetgever niet de volledige inwerkingtreding zoals bepaald in artikel 88 ervan te verhinderen, noch de gevolgen van die inwerkingtreding te wijzigen.

Ten aanzien van de mobiliteit binnenin de administratie van iedere Executieve is de ontworpen bepaling overigens onwerkzaam, want de voor het rijkspersoneel geldende regels zijn in die administraties van toepassing krachtens artikel 87, § 3, van de bijzondere wet.

\+

\+ \+

Reeds in de huidige stand van de wetgeving en reglementering beschikt de Koning al over een ruime bevoegdheid ter zake van mobiliteit van personeel krachtens het aangehaalde koninklijk besluit nr 25 - waaraan uitvoering is gegeven door het koninklijk besluit van 13 november 1967 - en vooral krachtens artikel 51 van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974, zoals het is gewijzigd bij artikel 78 van de programmawet van 2 juli 1981, inzonderheid paragraaf 1 en paragraaf 4.

.../...

Denkbaar is dat de Regering ernaar streeft, enerzijds de mobiliteitsregeling uit te breiden tot diensten die buiten de werkingssfeer van artikel 51, § 1, zijn gelaten, anderzijds aan de in dezen vast te stellen bepalingen het gezag te verbinden dat aan de zogeheten bijzondere-machtenbesluiten is verbonden, en ten slotte de Koning te ontslaan van het vervullen van bepaalde voorafgaande formaliteiten.

Dat drievoudig oogmerk kan echter door een gewone-meerderheidswet alleen worden bereikt als daarbij de bevoegdheden worden ontzien, zoals die door de Grondwet en door de bijzondere wet zijn verdeeld. De tekst van het amendement waarover de Raad van State om advies is verzocht, dient derhalve alleen uitdrukkelijk melding te maken van de diensten van de Staat en de instellingen die aan diens toezicht of controle onderworpen zijn.

Voorts zal de terugslag welke de voor die diensten en instellingen te nemen maatregelen zullen hebben op de mobiliteit binnen de administraties van de Executieven en tussen die administraties en de aan het toezicht of de controle van die Executieven onderworpen instellingen, moeten worden bepaald overeenkomstig de voorzieningen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en, inzonderheid, overeenkomstig artikel 87, § 3, en artikel 13, §§ 3 en 6, van die wet.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé.
Mevrouw : toegevoegd 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. G. BOLAND, premier auditeur, et par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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. G. BOLAND, eerste auditeur, en door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.