

AD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 1 -
02-04-1982
Transmis à M. <i>Geens</i> Overgemaakt aan de H.

L. 14.469/2.

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 22 janvier 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant le statut des agents de l'Etat", a donné le 29 mars 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e januari 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het statuut van het Rijkspersoneel", heeft de 29e maart 1982 het volgend advies gegeven :

F 5 AVR 1982

La proposition de loi soumise pour avis au Conseil d'Etat (1) tend à interdire au Roi et aux ministres de ramener la limite d'âge pour le recrutement des agents de l'Etat au-dessous de quarante-cinq ans.

Dans la forme, la proposition ajoute une phrase au texte de l'article 17, § 1er, A, 1°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

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, session 1981-1982, n° 31/1.

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° 5914, 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).

.../...

-
- (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 Conseil d'Etat, 13 octobre 1961, CREVECOEUR, 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.

Certes, 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 (1), ou pour établir certaines règles applicables aux agents dans des matières liées à l'emploi des langues en matière administrative (2). On observera toutefois que ces mesures requéraient 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.

Jamais, cependant, les interventions du législateur n'ont eu pour effet de limiter le pouvoir que le Roi puise dans les articles 29 et 66 de la Constitution de déterminer, par voie de dispositions réglementaires, le statut des agents des services d'administration générale.

Dès lors, la proposition ne se concilie pas avec les dispositions précitées de la Constitution.

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

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

Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde wetsvoorstel (1) strekt ertoe de Koning en de ministers verbod op te leggen de maximumleeftijd voor de werving van het rijkspersoneel lager te stellen dan op vijfenveertig jaar.

Naar de vorm voegt het voorstel een volzin toe aan de tekst van artikel 17, § 1, A, 1°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

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 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 het 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

.../...

(1) Kamer, zitting 1981-1982, nr 31/1.

het statuut van de ambtenaren van die diensten vast te stellen (1). De Raad 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 verordende 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" (2). De meeste rechtsauteurs spreken in dezelfde zin (3).

.../...

-
- (1) 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).
 - (2) Men zie ook Raad van State, 13 oktober 1961, CREVECOEUR, nr 8851, en 9 juli 1975, BERCKX, nr 17.128.
 - (3) 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.

De wetgever heeft weliswaar al veel vroeger bepalingen vastgesteld die te maken hebben met het statuut van de ambtenaren bij het 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 een beperking meegebracht van de bevoegdheid die de Koning aan de artikelen 29 en 66 van de Grondwet ontleent om, bij wege van verordeningsbepalingen, het statuut van ambtenaren bij de diensten van het algemeen bestuur vast te stellen.

Het voorstel is dan ook onbestaanbaar met de aangehaalde bepalingen van de Grondwet.

(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.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

H. ROUSSEAU,
Ch. HUBERLANT,

R. PIRSON,

C. DESCHAMPS,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé.
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 audi-
teur.

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 audi-
teur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.