

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 24 janvier 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle", a donné le 17 février 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 24e januari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid", heeft de 17e februari 1986 het volgend advies gegeven :

La proposition tend à insérer dans l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle un article 6ter qui, pour l'application des règles relatives aux congés exceptionnels, assimile au fonctionnaire marié "le fonctionnaire qui, selon les registres de la population et/ou l'administration fiscale, forme un ménage de fait".

+

+ +

Les congés accordés aux agents de l'Etat font l'objet de dispositions d'ordre statutaire arrêtées par le Roi et notamment de l'article 102 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et de l'arrêté royal du 1er juin 1964, précité.

+

+ +

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.

Ce principe entraîne pour conséquence qu'en raison de ses missions propres et de ses responsabilités, le pouvoir exécutif règle lui-même son organisation, le mode de son fonctionnement et le recrutement de ses agents.

Il ressort plus particulièrement 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 et d'établir le statut des agents qui composent cette administration (1). A de nombreuses reprises, le Conseil d'Etat, section d'administration, a reconnu ces compétences au Roi.

Dans son arrêt du 12 décembre 1957, en cause 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;".

Dans son arrêt du 13 octobre 1961, en cause CREVECOEUR, n° 8851, le Conseil d'Etat précise :

"...; qu'en vertu de l'article 66, alinéa 2 (de la Constitution), le Roi nomme aux emplois d'administration générale et qu'il se déduit de ce texte qu'il a le pouvoir de fixer le statut des agents de l'administration générale;".

Dans son arrêt du 9 juillet 1975, en cause BERCKX, n° 17128, le Conseil d'Etat déclare encore :

.../...

(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).

"...; que le Roi, en tant que chef du pouvoir exécutif, tel qu'il est défini par la Constitution, est compétent, en vertu de l'article 29 de celle-ci, pour organiser l'administration de l'Etat conformément aux exigences d'une administration efficace, telles que les révèlent les besoins changeants de temps et de lieu;".

La plupart des auteurs se prononcent dans le même sens (1).

Certes, des tempéraments ont été admis au principe de la compétence exclusive du Roi. Mais les interventions du législateur qui se sont produites jusqu'à présent dans le domaine du statut des agents, en dehors des matières que la Constitution réserve à la loi, n'ont eu généralement qu'une portée limitée. De telles interventions se sont produites dans la matière du recrutement des agents. Ou bien elles tendaient à établir des règles de priorité justifiées notamment par un devoir de reconnaissance nationale (2), ou bien elles étaient dictées par des impératifs

.../...

(1) 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, t. II, n°s 501 - 502 et 521, Bruxelles, Bruylant, 1952; C. CAMBIER, Droit administratif, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 291-293; J. DEMBOUR, Droit administratif, 3ème éd., Liège 1978, n° 155, p. 217; A. MAST et J. DUJARDIN, "Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 9de druk", Gand Story Scientia, 1984, n°s 139 à 144, pp. 138 à 142.

(2) Voy. la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 assurant aux Belges mobilisés la réintégration dans leurs fonctions et accordant aux invalides de guerre, anciens combattants, membres de la résistance, prisonniers politiques, veuves et orphelins de guerre, déportés, réfractaires au travail et autres victimes des guerres 1914-1918 et 1940-1945, un droit de priorité pour l'accès aux emplois publics, coordonnée par l'arrêté du Régent du 19 juin 1947.

On peut encore citer, bien que répondant à d'autres préoccupations, les lois relatives au personnel d'Afrique, coordonnées le 21 mai 1964 et modifiées par la loi du 22 juillet 1969, ainsi que la loi du 26 mars 1968 facilitant le recrutement dans les services publics des personnes ayant accompli des services à la coopération avec les pays en voie de développement.

budgétaires et renvoyaient d'ailleurs aux règles du statut des agents établi par le Roi (1).

Le législateur est aussi intervenu pour fixer le statut syndical (2).

En règle générale, les dispositions légales qui fixent partiellement le statut des agents de l'Etat et limitent ainsi le pouvoir du Roi d'établir celui-ci, font l'objet de lois dont le champ d'application n'est pas limité à ces seuls agents. Dans ces cas, l'intervention du législateur était justifiée parce que ces lois s'appliquent à la fois à des agents dont le Roi peut établir le statut et à des titulaires de fonctions publiques dont le statut ne peut être fixé par un arrêté royal.

Dans d'autres matières comme, par exemple, la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'intervention du législateur était nécessaire pour établir des règles particulières concernant la responsabilité et pour désigner la juridiction compétente pour connaître des contestations (3).

.../...

-
- (1) Voy. entre autres l'article 51 de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974, modifié notamment par la loi du 2 juillet 1981. On peut encore citer, bien qu'il ne concerne pas le recrutement mais la rémunération, l'article 44, § 2, de la loi du 22 janvier 1985 de redressement contenant des dispositions sociales, modifié par la loi du 1er août 1985, qui a inséré, dans l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modulation des rémunérations, un article 6bis qui interdit d'accorder des augmentations de traitement jusqu'au 31 décembre 1986. Cette disposition légale limite le pouvoir qui est reconnu au Roi de fixer le statut pécuniaire des agents de l'Etat.
- (2) Loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.
- (3) Loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public.

En l'espèce, l'intervention du législateur ne peut être justifiée par aucune circonstance particulière et l'auteur de la proposition invite le législateur à insérer un article dans un arrêté royal, alors que la compétence du Roi pour régler la matière n'est pas contestée. En adoptant la proposition, le législateur interviendrait dans un domaine qui appartient essentiellement au Roi et méconnaîtrait ainsi le principe de la séparation des pouvoirs.

Het voorstel beoogt in het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen en betreffende de afwezigheden wegens persoonlijke aangelegenheid een artikel 6ter in te voegen, dat voor de toepassing van de regelen betreffende de buitengewone verloven, "de ambtenaar die blijkens de bevolkingsregisters en/of de fiscale administratie een feitelijk gezin vormt" gelijkstelt met een gehuwd ambtenaar.

+

+ +

De regeling met betrekking tot de aan de rijksambtenaren toegestane verloven is vervat in door de Koning vastgestelde bepalingen van statutaire aard en meer bepaald in artikel 102 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en in het eerderevermelde koninklijk besluit van 1 juni 1964.

+

+ +

De Grondwet vestigt een stelsel van scheiding der machten, hetwelk impliceert dat ieder van de drie aldus ingestelde machten bevoegdheden bezit die alleen voor haar zijn weggelegd en, binnen de grenzen van die bevoegdheden, onafhankelijk is van de twee andere machten.

Uit dit beginsel vloeit voort dat de uitvoerende macht, wegens haar specifieke opdracht en haar verantwoordelijkheden, zelf haar organisatie, haar manier van werken en de werving van haar ambtenaren regelt.

Meer bepaald blijkt uit de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet, dat het de Koning toekomt de diensten van het algemeen bestuur op te richten en te organiseren, en het statuut van de ambtenaren die er deel van uitmaken vast te stellen (1). De Raad van State, afdeling administratie, heeft herhaaldelijk bevestigd dat deze bevoegdheden bij de Koning berusten.

In zijn arrest in zake DEPREZ, nr. 5914, van 12 december 1957, verklaart de Raad van State :

"... dat de organisatie van de administratieve diensten van de Staat een prerogatief van de uitvoerende macht is, 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;"

In zijn arrest in zake CREVECOEUR, nr. 8851, van 13 oktober 1961, verduidelijkt de Raad :

"...; dat de Koning, krachtens artikel 66, tweede lid, (van de Grondwet) de ambtenaren bij het algemeen bestuur benoemt, en dat uit die tekst af te leiden is, dat Hij bevoegd is om het statuut der ambtenaren bij het algemeen bestuur vast te stellen;"

In zijn arrest in zake BERCKX, nr. 17128, van 9 juli 1975, verklaart hij voorts :

"...; dat de Koning, als hoofd van de uitvoerende macht zoals die in de Grondwet is bepaald, krachtens artikel 29 van de Grondwet bevoegd is het Rijksbestuur te organiseren in overeenstemming met de vereisten van doelmatig bestuur, zoals die vereisten volgens de wisselende behoeften van tijd en plaats worden onderkend;"

.../...

- (1) Behoudens, wel te verstaan, voor de aangelegenheden die de Grondwet voor de wetgevende macht heeft weggelegd, zoals de pensioenen (artikel 114), het nationaliteitsvereiste (artikelen 4 en 6) en het gebruik van de talen (artikelen 23 en 59bis).

De meeste auteurs laten zich in dezelfde zin uit (1).

Weliswaar is aanvaard dat het beginsel van 's Konings exclusieve bevoegdheid op bepaalde punten kon worden afgezwakt. Maar de bemoeiingen waarbij de wetgever zich tot dusver, afgezien van de hem door de Grondwet voorbehouden aangelegenheden, op het gebied van het ambtenarenstatuut heeft begeven, hebben over het algemeen slechts een beperkte draagwijdte gehad. Dergelijke bemoeiingen golden onder meer de ambtenarenwerving. Ze waren ofwel gericht op het vaststellen van prioriteitsregelen welker verantwoording onder meer gelegen was in een plicht van nationale erkentelijkheid (2), ofwel waren ze ingegeven door

.../...

-
- (1) P. DE VISSCHER, "La forme du statut des agents de l'Etat et la Constitution", Ann. Dr. Sc. Pol., 1950, pp. 79-96, inz. pp. 83-86; P. WIGNY, "Droit constitutionnel", II, nrs. 501-502 en 521, Brussel, Bruylant, 1952; C. CAMBIER, "Droit administratif", Brussel, Larcier, 1968, pp. 291-293; J. DEMBOUR, "Droit administratif", 3e uitgave, Luik, 1978, nr. 155, p. 217; A. MAST en J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 9de druk, Gent, Story Scientia, 1984, nrs. 139 tot 144, pp. 138 tot 142.
- (2) Zie de wet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 tot verzekering van de wederopnemning der gemobiliseerde Belgen in hun bediening en tot toekenning aan de oorlogsinvaliden, oudstrijders, leden van de weerstand, politieke gevangenen, oorlogsweduwen en -wezen, gedeporteerden, arbeidsweigeraars en andere slachtoffers van de oorlogen 1914-1918 en 1940-1945, van een prioriteitsrecht voor de toegang tot de openbare betrekkingen, gecoördineerd door het besluit van de Regent van 19 juni 1947.
- Voorts kunnen nog worden aangehaald, al stammen ze uit andere overwegingen, de wetten betreffende het personeel in Afrika, gecoördineerd op 21 mei 1964 en gewijzigd bij de wet van 22 juli 1969, alsook de wet van 26 maart 1968 waarbij de aanwerving in openbare dienst wordt vergemakkelijkt van personen die bij de technische coöperatie met de ontwikkelingslanden diensten hebben gepresteerd.

dwingende begrotingseisen, waarbij dan overigens werd verwezen naar de regelen van het door de Koning vastgestelde statuut van de ambtenaren (1).

De wetgever is ook opgetreden inzake de vaststelling van het syndicaal statuut (2).

Wetsbepalingen die ten dele het statuut van het Rijkspersoneel bepalen en zodoende een beperking leggen op 's Konings bevoegdheid om dit statuut vast te stellen, zijn doorgaans vervat in wetten waarvan de werkingssfeer niet beperkt is tot dat Rijkspersoneel alleen. In die gevallen was het optreden van de wetgever gewettigd doordat die wetten tegelijk van toepassing zijn op ambtenaren wier statuut door de Koning kan worden uitgevaardigd en op bekleders van een openbaar ambt wier statuut niet bij koninklijk besluit kan worden vastgesteld.

.../...

-
- (1) Zie onder meer artikel 51 van de wet van 28 december 1973 betreffende de budgettaire voorstellen 1973-1974, gewijzigd inzonderheid bij de wet van 2 juli 1981. Voorts kan nog worden vermeld, hoewel het hier niet om werving maar om bezoldiging gaat, artikel 44, § 2, van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1985, die in het koninklijk besluit nr. 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging een artikel 6bis heeft ingevoegd dat de toekenning van enige loonsverhoging tot 31 december 1986 verbiedt. Door deze wetsbepaling wordt de aan de Koning toegekende bevoegdheid om de bezoldigingsregeling van het Rijkspersoneel vast te stellen, beperkt.
- (2) Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

In andere aangelegenheden zoals bijvoorbeeld de schadevergoeding voor arbeidsongevallen en voor beroepsziekten, was de bemoeiing van de wetgever vereist om bijzondere regelen met betrekking tot de aansprakelijkheid vast te stellen en om het rechtscollege aan te wijzen dat bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen (1).

In het onderhavige geval kan geen enkele bijzondere omstandigheid een optreden van de wetgever wettigen en vraagt de indiener van het voorstel aan de wetgever een artikel in een koninklijk besluit in te voegen, terwijl de bevoegdheid van de Koning om deze aangelegenheid te regelen, niet betwist wordt. Mocht de wetgever het voorstel aannemen, dan zou hij een terrein betreden dat in wezen tot de bevoegdheidssfeer van de Koning behoort en zou hij aldus het beginsel van de scheiding der machten miskennen.

(1) Wet van 3 juli 1967 betreffende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

A. VANWELKENHUYZEN,
P. FINCOEUR,

C. DESCHAMPS,

P. GOTHOT,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

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,
griffier.

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

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.