

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
-2-12-1987
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 7 mai 1987, d'une demande d'avis sur une proposition de loi spéciale "créant les mandats de commissaire royal et de commissaire royal adjoint à la réforme de la fonction publique", a donné le 21 octobre 1987 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 mei 1987 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot instelling van de mandaten van koninklijk commissaris en adjunct-koninklijk commissaris voor de hervorming van het openbaar ambt", heeft op 21 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

La proposition de loi tend à créer, pour une durée maximale de cinq ans, un mandat de commissaire royal à la réforme de la fonction publique ainsi que deux mandats de commissaire royal adjoint à la réforme de la fonction publique (article 1er).

Le commissaire royal et ses deux adjoints sont chargés non seulement de procéder à une étude approfondie de l'organisation et du fonctionnement des services qui font partie de la fonction publique, mais aussi de proposer de commun accord les mesures les plus appropriées à la réorganisation de la fonction publique. Le rapport global de leurs activités, qu'ils doivent présenter annuellement à la Chambre et au Sénat, doit, aux termes de l'article 4, contenir "des propositions concrètes concernant les mesures jugées utiles".

+

.../...

La section de législation du Conseil d'Etat a été saisie à maintes reprises de propositions de loi ayant pour objet de régler l'organisation des services d'administration générale ou le statut des agents de ces services et a donné plusieurs avis à ce sujet (1).

.../...

- (1)- avis L. 13.645 du 14 juillet 1980 sur une proposition de loi transférant le personnel civil du ministère de la Défense nationale à d'autres administrations publiques (Doc. Chambre, 1979-1980, n° 576/2);
- avis L. 14.469/2 du 29 mars 1982 sur une proposition de loi modifiant le statut des agents de l'Etat (Doc. Chambre, 1981-1982, n° 31/2);
- avis L. 14.583/2 du 20 avril 1982 sur une proposition de loi portant suppression de l'administration de l'information criminelle (Doc. Chambre, 1981-1982, n° 127/2);
- avis L. 17.058/8 du 15 janvier 1986 sur une proposition de loi abrogeant l'arrêté royal du 14 janvier 1969 relatif à des primes de production en faveur des ingénieurs civils du ministère des Travaux publics (Doc. Chambre, 1985-1986, n° 50/2);
- avis L. 16.831/2 du 3 février 1986 sur une proposition de loi abrogeant l'article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (Doc. Chambre, 1985-1986, n° 14/2);
- avis L. 18.071/2 du 21 septembre 1987 sur une proposition de loi portant uniformisation et normalisation des recrutements dans les services publics (Doc. Sénat, 1985-1986, n° 239/2).

Il ressort de ces avis que :

"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, deuxième alinéa, 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).

Dans plusieurs arrêts, la section d'administration du Conseil d'Etat a reconnu que c'est la prérogative exclusive du Roi de créer et d'organiser les services publics d'administration générale et l'établissement des statuts des agents qui les composent (2).

.../...

(1) Sauf en ce qui concerne les matières que la Constitution réserve au pouvoir législatif telles que les pensions (art. 114, la condition de nationalité (articles 4 et 6) et l'emploi des langues (articles 23 et 59bis).

(2) Arrêt du 12 décembre 1957, en cause DEPREZ, n° 5914; arrêt du 13 octobre 1961, en cause CREVECOEUR, n° 8851; arrêt du 9 juillet 1975, en cause BERCKX, n° 17.128.

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

.../..

- (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, 3e 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'accession aux emplois publics, coordonnées 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.

elles étaient dictées par des impératifs 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 modération 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.

Dans les développements, les auteurs de la proposition soutiennent, pour justifier une initiative parlementaire en matière de réforme de la fonction publique que

"La création d'un organisme royal de réforme par le législateur ne serait d'ailleurs pas une innovation : qu'on songe, par exemple, à la loi du 23 juillet 1980 créant une commission royale chargée de préparer la codification, l'harmonisation et la simplification de la sécurité sociale" (page 2 des développements) (1).

En réalité, le Roi a procédé à la création de la plupart des autres fonctions de commissaire royal. Ce fut le cas pour le commissaire royal à la réforme administrative, pour le commissaire royal à la réforme judiciaire (2), pour le commissaire royal adjoint à la réforme du Code pénal (3), pour le commissaire royal à la restructuration des établissements scientifiques nationaux (4). Le Roi a aussi créé la commission pour la révision du Code pénal (5) et la commission royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité (6).

.../...

(1) La loi du 23 juillet 1980 est issue d'une proposition de loi qui n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

(2) Arrêté royal du 17 octobre 1958.

(3) Arrêté royal du 8 avril 1983.

(4) Arrêté royal du 28 septembre 1981.

(5) Arrêté royal du 6 avril 1976.

(6) Arrêté royal du 21 janvier 1986.

Il y a lieu de relever, en outre, qu'à la différence de la commission instituée par la loi précitée du 23 juillet 1980, la proposition examinée tend à créer un commissaire royal dans une matière - la réorganisation de la fonction publique - qui relève de la compétence exclusive du Roi.

Enfin, si la proposition de loi était adoptée, elle ferait largement double emploi avec l'arrêté royal du 26 septembre 1980 portant création d'une Commission royale pour l'étude de la politique du personnel de la fonction publique. La Commission royale qu'institue cet arrêté au sein des services du Premier Ministre a, en effet, pour mission d'examiner et d'étudier : les conceptions existantes sur la fonction publique; les perspectives d'avenir de la fonction publique, compte tenu des circonstances sociales changeantes; les aspects juridiques, administratifs, économiques et sociaux de la fonction publique, plus particulièrement en ce qui concerne le statut, le recrutement, la formation, la carrière, la mobilité, l'emploi et la rémunération; les relations de travail dans le secteur public; la recherche dans le domaine de l'administration publique; l'efficacité et la disponibilité de l'administration. En vertu de l'article 5 de cet arrêté, la Commission royale fait rapport de ses activités auprès du Gouvernement et formule à cette occasion toutes les recommandations qu'elle juge utiles.

+

.../...

En conclusion, s'il adoptait la proposition examinée, le législateur interviendrait dans un domaine réservé au Roi par la Constitution et méconnaîtrait ainsi le principe de la séparation des pouvoirs.

Het wetsvoorstel strekt ertoe, voor de maximumduur van vijf jaar, een mandaat van koninklijk commissaris voor de hervorming van het openbaar ambt en twee mandaten van adjunct-koninklijk commissaris voor de hervorming van het openbaar ambt in te stellen (artikel 1).

De koninklijke commissaris en zijn twee adjuncten worden ermee belast niet alleen een grondig onderzoek in te stellen over de organisatie en de werkwijze van de diensten die tot het openbaar ambt behoren doch ook, in gezamenlijk overleg, voorstellen te doen met betrekking tot de meest geschikte maatregelen om het openbaar ambt te reorganiseren. Het gezamenlijke verslag over hun werkzaamheden, dat zij jaarlijks aan de Kamer en de Senaat moeten voorleggen, moet luidens artikel 4, "concrete voorstellen van nuttig geachte maatregelen" bevatten.

+

.../...

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft herhaaldelijk wetsvoorstellen voorgelegd gekregen die tot doel hadden de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur of het statuut van het personeel van die diensten te regelen, en heeft dienaangaande verscheidene adviezen gegeven (1).

.../...

-
- (1) - advies L. 13.645 van 14 juli 1980 over een voorstel van wet houdende overplaatsing van het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging naar andere openbare besturen (Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 576/2);
- advies L. 14.469/2 van 29 maart 1982 over een voorstel van wet tot wijziging van het statuut van het Rijkspersoneel (Gedr. St. Kamer, 1981-1982, nr. 31/2);
- advies L. 14.583/2 van 20 april 1982 over een voorstel van wet tot opheffing van het bestuur van de criminele informatie (Gedr. St. Kamer, 1981-1982, nr. 127/2);
- advies L. 17.058/8 van 15 januari 1986 over een voorstel van wet tot opheffing van het koninklijk besluit van 14 januari 1969 betreffende de produktiviteitspremies ten gunste van de burgerlijke ingenieurs bij het Ministerie van Openbare Werken (Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 50/2);
- advies L. 16.831/2 van 3 februari 1986 over een voorstel van wet tot opheffing van artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel (Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 14/2);
- advies L. 18.071/2 van 21 september 1987 over een voorstel van wet tot uniformisatie en normalisatie van de wervingen in de openbare besturen (Gedr. St. Senaat, 1985-1986, nr. 239/2).

Uit die adviezen blijkt het volgende :

"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)".

In verscheidene arresten, heeft de afdeling administratie van de Raad van State erkend dat de Koning het uitsluitend prerogatief bezit om de openbare diensten van algemeen bestuur op te richten en te organiseren en om het statuut van de ambtenaren die er deel van uitmaken vast te stellen (2).

.../..

(1) Behalve wat de aangelegenheden betreft die de Grondwet voor de wetgevende macht heeft weggelegd, zoals de pensioenen (art. 114) het nationaliteitsvereiste (artikelen 4 en 6) en het gebruik van de talen (artikelen 23 en 59bis).

(2) Arrest van 12 december 1957, inzake DEPREZ, nr. 5914; arrest van 13 oktober 1961, inzake CREVECOEUR, nr. 8851; arrest van 9 juli 1975, inzake BERCKX, nr. 17.128.

De meeste auteurs spreken in dezelfde zin (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 welke verantwoording onder meer gelegen was in een plicht van nationale erkentelijkheid (2), ofwel waren ze ingegeven door dwingende

.../...

(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 wederopneming der gemobiliseerde Belgen in hun bediening en tot toekenning aan de oorlogsinvaliden, oudstrijders, leden van de weerstand, politieke gevangenen, oorlogsweduwen en -wezen, gedeportheerden, 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.

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 herstelwet 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 rechtscollège aan te wijzen dat bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen (1).

In de toelichting voeren de indieners van het voorstel, ter verantwoording van een parlementair initiatief inzake de hervorming van het openbaar ambt, het volgende aan :

"Het instellen van een koninklijk hervormingsorgaan door de wetgever is overigens niet nieuw : zie b.v. de wet van 23 juli 1980 tot instelling van een koninklijke commissie ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid" (blz. 2 van de toelichting) (2).

In werkelijkheid is het de Koning die de meeste andere ambten van koninklijk commissaris heeft ingesteld. Dit was het geval met de koninklijke commissaris voor de administratieve hervorming, de koninklijke commissaris voor de rechterlijke hervorming (3), de adjunct-koninklijke commissaris voor de hervorming van het Strafwetboek (4), de

.../...

(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.

(2) De wet van 23 juli 1980 is ontstaan uit een wetsvoorstel dat niet voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

(3) Koninklijk besluit van 17 oktober 1958.

(4) Koninklijk besluit van 8 april 1983.

koninklijke commissaris voor de herstructurering van de nationale wetenschappelijke inrichtingen (1). De Koning heeft eveneens de commissie voor de herziening van het Strafwetboek (2) en de koninklijke commissie tot harmonisering en vereenvoudiging van de fiscaliteit (3) ingesteld.

Voorts dient te worden opgemerkt dat het onderzochte voorstel, anders dan de voormelde wet van 23 juli 1980 voor de door haar ingestelde commissie heeft gedaan, een ambt van koninklijk commissaris bedoelt in te stellen voor een aangelegenheid - de reorganisatie van het openbaar ambt - die onder de uitsluitende bevoegdheid van de Koning valt.

Indien, ten slotte, het voorstel wet zou worden, zou die wet grotendeels een doublure vormen met het koninklijk besluit van 26 september 1980 tot oprichting van een Koninklijke Commissie voor de studie van het overheidspersoneelsbeleid. De Koninklijke Commissie welke dat besluit bij de Diensten van de Eerste Minister instelt heeft immers tot opdracht het onderzoek en de bestudering van : de heersende opvattingen over het overheidsambt; de

.../...

(1) Koninklijk besluit van 28 september 1981.

(2) Koninklijk besluit van 6 april 1976.

(3) Koninklijk besluit van 21 januari 1986.

toekomstperspectieven van het overheidsambt, gelet op de wijzigende maatschappelijke omstandigheden; de juridische, bestuurskundige, economische en sociale aspecten van het overheidsambt, inzonderheid wat het statuut, de werving, de vorming, de loopbaan, de mobiliteit, de tewerkstelling en de bezoldiging betreft; de arbeidsverhoudingen in de openbare sector; de research op het gebied van het openbaar bestuur; de doelmatigheid en de beschikbaarheid van de administratie. Krachtens artikel 5 van dat besluit brengt de Koninklijke Commissie bij de Regering verslag uit over haar werkzaamheden, daarbij alle aanbevelingen doende die zij nuttig acht.

+

De conclusie is dan ook dat de wetgever, indien hij het onderzochte voorstel zou aannemen, een door de Grondwet voor de Koning gereserveerd terrein zou betreden en aldus het beginsel van de scheiding der machten zou miskennen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

R. ANDERSEN,
J.-Cl. GEUS,

F. RIGAUX,

Cl. DESCHAMPS,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

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. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.