

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

13 AVRIL 1982

PROPOSITION DE LOI

modifiant le statut des agents de l'Etat

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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 :

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, § 1^{er}, A, 1^o, 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 de règles générales, le statut des agents de ces services (2). 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 recrute-

(1) Chambre, session 1981-1982, n° 31/1.

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

Voir :

31 (1981-1982) :

— N° 1: Proposition de loi.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

13 APRIL 1982

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het statuut van het Rijkspersoneel

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22^e 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 29^e maart 1982 het volgende advies gegeven :

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^o, 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 tegenover 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 diër 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 (2). De Raad van State, afdeling administratie, heeft bij herhaling erkend dat die bevoegdheid bij de Koning berust. In het arrest Deprez, n° 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

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

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

Zie :

31 (1981-1982) :

— N° 1: Wetsvoorstel.

ment et l'avancement des agents de l'Etat dans les conditions requises par l'intérêt du service » (3). La plupart des auteurs se prononcent dans le même sens (4).

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 (5), ou pour établir certaines règles applicables aux agents dans des matières liées à l'emploi des langues en matière administrative (6). 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.

La chambre était composée de

Messieurs : P. Tapie, président de chambre,

H. Rousseau et Ch. Huberlant, conseillers d'Etat,

R. Pirson et C. Deschamps, assesseurs de la section de législation.

Madame : M. Van Gerrewey, greffier assumé.

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.

Le Greffier,

M. VAN GERREWEY

Le Président,

P. TAPIE

(3) Voir, en outre, notamment Conseil d'Etat, 13 octobre 1961, Crèveœur, n° 8851, et 9 juillet 1975, Berckx, n° 17128.

(4) 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, nos 501-502 et 521, Bruxelles, Bruylant, 1952.

A. Mast, *Précis de droit administratif belge*, nos 138-140, Story-Scientia Bruxelles-Gand, 1966.

C. Cambier, *Droit administratif*, pp. 291-293, Bruxelles, Larcier, 1968.

(5) Lois des 3 août 1919 et 27 mai 1947.

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

algemene aard treft die erin moeten voorzien dat het Rijkspersoneel onder de voorwaarden die het dienstbelang eist, wordt aangeworven en bevorderd » (3). De meeste rechtsauteurs spreken in dezelfde zin (4).

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 (5), 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 (6). 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.

De kamer was samengesteld uit

De heren : P. Tapie, kamervoorzitter,

H. Rousseau en Ch. Huberlant, staatsraden,

R. Pirson en C. Deschamps, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : M. Van Gerrewey, toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. Tapie.

Het verslag werd uitgebracht door de heer G. Boland, eerste auditeur.

De Griffier,

M. VAN GERREWEY

De Voorzitter,

P. TAPIE

(3) Men zie ook Raad van State, 13 oktober 1961, Crèveœur, n° 8851, en 9 juli 1975, Berckx, n° 17128.

(4) 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.

(5) Wetten van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947.

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