30-01-1981

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 Ministre de la Défense nationale, le 20 novembre 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant la composition et réglant le fonctionnement de la Commission interministérielle des transports par routes", a donné le 17 décembre 1980 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdelir wetgeving, tweede kamer, de 20e november 1980 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot bepaling van de samenstelling der Interministeriële Commissie voor het wegver voer en tot regeling van dezer werking", heeft de 17e december 1980 het volgend advies gegeven

Le projet d'arrêté ministériel a pour objet de déterminer quels sont les hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics et du ministère des Communications et quels sont les officiers supérieurs qui peuvent être désignés, au sein de la Commission interministérielle des transports par route, soit en qualité de commissaire technique ou de commissaire technique adjoint, soit en qualité de commissaire militaire ou de commissaire militaire adjoint (article ler, § ler et § 2). Le projet a, en second lieu, pour objet de fixer selon quelles modalités sera assuré le secrétariat de la Commission (article ler, § 3). Le projet tend, enfin, à établir certaines dispositions relatives au fonctionnement de la commission, dispositions qui concernent les conditions de réunion de celle-ci et l'établissement des procès-verbaux (article 2).

Dans son texte originel, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946 -devenu l'article 3, alinéa ler, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat- déterminait l'étendue de l'obligation imposée aux ministres de demander l'avis du Conseil d'Etat pour les arrêtés, en visant "le texte de tous avant-projets ... d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires".

.../...

La formule employée par la loi a soulevé plusieurs difficultés d'interprétation (1).

Eu égard aux déclarations faites au cours des travaux préparatoires de la loi et au but que le législateur a poursuivi en prévoyant la consultation dont il s'agit, la section d'administration et la section de législation du Conseil d'Etat ont considéré que l'obligation imposée par la disposition indiquée ne s'étend pas aux projets d'arrêtés qui n'établissent aucune règle générale pour les administrés et qui, sans contenir de disposition intéressant la situation statutaire des agents, ne produisent des effets qu'à l'intérieur de l'administration.

Le Conseil d'Etat, section d'administration, a déclaré que l'avis de la section de législation n'est pas requis :

- pour un arrêté désignant individuellement des fonctionnaires chargés d'exercer provisoirement des fonctions de direction, en vue de déterminer la composition d'un collège de chefs de service dont l'institution n'est prévue par aucune disposition statutaire (Conseil d'Etat 30 juin 1964, Godart Ve, Rec., p. 685);

.../...

- - - - - - - - - - - - - -

(1) LES NOVELLES, Droit administratif, Tome VI, Bruxelles, Larcier, 1975, n°s 447-453 et références citées.

- pour un arrêté transférant un service administratif d'un ministère à un autre (Conseil d'Etat, 18 mai 1956, Zimmer, n° 5119, IIIe);

- pour un arrêté fixant le cadre organique d'un ministère ou d'une administration (Conseil d'Etat, 27 mai 1955, Stevens, n° 4315, IIIe; 27 février 1958, Crèvecoeur, n° 6100, VIe; 5 janvier 1961, Woestyn, n° 8310, Ve);

- pour un arrêté fixant le cadre linguistique d'un ministère ou d'une administration (Conseil d'Etat, 14 juin 1974, A.S.B.L. "Association du personnel wallon et francophone des services publics", n° 16.475, IIIe; 13 juillet 1977, Fiasse, n° 18.386, Ve).

En sa section de législation, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens. Il l'a fait de manière particulièrement explicite dans un avis du 2 février 1979 donné au sujet de deux projets qui sont devenus respectivement l'arrêté royal du 1er mars 1979 portant réorganisation de deux administrations relevant directement du Premier Ministre et l'arrêté royal de la même date qui modifie l'arrêté royal du 4 avril 1972 délimitant les attributions des Secrétaires d'Etat adjoints au Premier Ministre, ainsi que l'arrêté royal du 4 février 1977 fixant les attributions des Ministres de la Fonction publique et de la Politique scientifique. L'avis a été publié au Moniteur belge du 8 mars 1979 (p. 2.654). Suivant cet avis, le Conseil d'Etat déclare "que ne sont pas des dispositions organiques au sens de l'article 3 des lois coordonnées relatives au Conseil d'Etat, les mesures d'administration purement

interne qui, par exemple, créent un département ministériel ou règlent les attributions des différents services composant celui-ci". Est notamment dépourvu du caractère organique au sens indiqué "un règlement de service administratif interne par lequel le Ministre définit, sur le plan des relations entre le chef du département et ses fonctionnaires, les attributions de ceux-ci ...". "Par contre, poursuit l'avis, des arrêtés portant des mesures d'organisation ou d'institution administratives acquièrent un caractère normatif dès lors qu'ils produisent des effets juridiques débordant le cadre du fonctionnement de l'Administration dont ils règlent l'activité ou les attributions. Des arrêtés à caractère organisateur ou institutionnel formulant une règle à l'égard des administrés ou contenant des dispositions relatives à la situation statutaire des agents concernés comportent de tels effets". Les arrêtés appartenant à ces dernières catégories doivent être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Au terme de cet avis, le Conseil d'Etat conclut que les deux arrêtés qui lui sont soumis "ne produisent pas d'effets juridiques s'étendant au-delà du fonctionnement de l'Administration dont ils règlent l'activité ou les attributions" et que, dès lors, ils ne sont pas visés par l'article 3, alinéa ler, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

+

.../...

Tel qu'il a été modifié par l'article 18 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat emploie les termes "projets d'arrêtés réglementaires".

L'expression dont il s'agit se trouvait déjà dans l'article 17 du projet de loi ordinaire des Régions et des Communautés, déposé le 1er octobre 1979 sur le bureau du Sénat (Doc. parl. Sénat,sess. extr. 1979, n° 260/1). Dans son avis donné le 11 juillet 1979 sur l'avant-projet, le Conseil d'Etat avait émis l'observation suivante : "L'omission de l'adjectif "organique" et le remplacement des mots "arrêtés d'exécution" par le mot "arrêtés" ne paraissent pas avoir pour but de modifier la compétence de la section de législation mais visent plutôt à adapter la terminologie des lois coordonnées à la pratique suivie à ce jour" (Annexe, n° 1 au document cité, p. 15).

L'expression a été reprise dans le projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles déposé initialement, le 23 mai 1980, sur le bureau du Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 435/1) et ensuite, le 15 juillet 1980, sur le bureau de la Chambre des Représentants (Doc. parl.Chambre, sess. 1979-1980, n° 619/1). Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas fait de nouvelle observation au sujet de la formule indiquée ci-dessus, qui était restée inchangée (Doc. parl. Sénat, doc. parl. cité, annexe 1, pages 1-2).

On ne trouve pas,dans les travaux préparatoires de l'article 18 de la loi du 9 août 1980, d'éléments qui permettraient d'attribuer au texte nouveau une portée différente de celle que, dans son avis du 11 juillet 1979, le Conseil

d'Etat avait estimée conforme aux intentions des auteurs du projet.

Par conséquent, il serait sans doute excessif de considérer que la loi du 9 août 1980 a réduit la compétence du Conseil d'Etat à l'égard des arrêtés. Mais, en tout cas, cette loi consacre l'interprétation antérieurement adoptée par les deux sections du Conseil d'Etat, selon laquelle l'obligation de consulter la section de législation ne s'étend pas aux arrêtés qui, sans contenir de dispositions intéressant la situation statutaire des agents, ne produisent d'effets qu'à l'intérieur de l'administration.

Tel est le cas du présent projet d'arrêté ministériel qui, dès lors, ne tombe pas sous l'application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Het ontwerp-ministerieel besluit strekt ertoe te bepalen welke hoge ambtenaren van het ministerie van Openbare Werken en van het ministerie van Verkeerswezen en welke hoofdofficieren hetzij als technisch commissaris of adjunct-technisch commissaris, hetzij als militair commissaris of adjunct-militair commissaris aangewezen kunnen worden bij de interministeriële commissie voor het wegvervoer (artikel 1, § 1 en § 2). In de tweede plaats wil het ontwerp vaststellen op welke wijze het secretariaat van de Commissie waargenomen zal worden (artikel 1, § 3). Ten slotte strekt het ertoe een aantal bepalingen vast te stellen met betrekking tot de werkwijze van de commissie; deze betreffen de voorwaarden waaronder zij vergadert en het opmaken van de notulen (artikel 2).

De oorspronkelijke tekst van artikel 2, tweede lid, van de wet van 23 december 1946 - dat artikel 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is geworden - bepaalde in hoever de ministers verplicht waren besluiten aan 's Raads advies te onderwerpen; gedoeld werd op "de tekst van alle voorontwerpen van ... van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten".

De door de wet gehanteerde formule heeft tot een aantal interpretatiemoeilijkheden geleid. (1)

.../...

---

(1) Les Novelles, Droit administratif, deel VI, Bruxelles, Larcier, 1975, nrs 447-453 en de daar gegeven verwijzingen.

Rekening houdend met de tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet afgelegde verklaringen en met het doel dat de wetgever voor ogen stond toen hij de bewuste raadpleging oplegde, hebben de afdelingen administratie en wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat de door de voornoemde bepaling opgelegde verplichting niet geldt voor ontwerp-besluiten die geen algemene regel voor de bestuurden stellen en die, zonder enige op de rechtstoestand van de personeelsleden betrekking hebbende bepaling te bevatten, slechts binnen het bestuur rechtsgevolgen hebben.

De Raad van State, afdeling administratie, heeft beslist dat het advies van de afdeling wetgeving niet vereist is :

- voor een besluit houdende aanwijzing van individuele ambtenaren belast met de tijdelijke uitoefening van directieambten, met het oog op de vaststelling van een college der diensthoofden dat door geen enkele verordenende bepaling is voorgeschreven (Raad van State, 30 juni 1964, GODART, Ve Kamer, blz. 735);

- voor een besluit dat een administratieve dienst van het ene ministerie naar het andere overbrengt (Raad van State, 18 mei 1956, ZIMMER, nr 5119-IIIe K.);

- voor een besluit houdende vaststelling van het organiek kader van een ministerie of administratie (Raad van State, 27 mei 1955, STEVENS, nr 4315, IIIe K.; 27 februari 1958, CREVECOEUR, nr 6100, VIe K.; 5 januari 1961, WOESTYN, nr 8310, Ve K.);

.../...

- voor een besluit houdende vaststelling van het taalkader van een ministerie of administratie (Raad van State, 14 juni 1974, v.z.w. "Association du personnel wallon et francophone des Services publics, n° 16.475, IIIe K.; 13 juli 1977, FIASSE, n° 18.386, Ve K.).

In zijn afdeling wetgeving heeft de Raad van State in dezelfde zin gesproken. Heel expliciet was hij in zijn advies van 2 februari 1979, over twee ontwerpen waaruit onderscheidenlijk zijn ontstaan het koninklijk besluit van 1 maart 1979 houdende herinrichting van twee rechtstreeks van de Eerste Minister afhangende besturen en het koninklijk besluit van dezelfde datum tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 1972 houdende omschrijving van de bevoegdheid van de aan de Eerste Minister toegevoegde Staatssecretarissen en van het koninklijk besluit van 4 februari 1977 houdende vaststelling van de bevoegdheden van de Ministers van Openbaar Ambt en van Wetenschapsbeleid. Het advies is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 maart 1979, blz. 2654). In dit advies verklaart de Raad van State : "... zijn geen organieke bepalingen in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de maatregelen van louter intern bestuur, bijvoorbeeld tot inrichting van een ministerieel departement of tot regeling van de bevoegdheid van de verschillende diensten waaruit een departement bestaat". Geen organiek karakter zoals hierover is aangegeven heeft met name "een interne administratieve dienstregeling waarbij - op het vlak van de verhoudingen tussen het departementshoofd en zijn ambtenaren - de Minister de bevoegdheid van die ambtenaren bepaalt ...". "Worden evenwel wel normatief" aldus stelt het advies voorts "besluiten waarbij maatregelen van bestuurlijke organisatie of inrichting worden genomen wanneer zij rechtsgevolgen sorteren buiten de werking

.../...

van het bestuur waarvan zij de bedrijvigheid of de bevoegdheid regelen. Zodanige rechtsgevolgen sorteren besluiten van organisatorische of institutionele aard die ten aanzien van de rechtsonderhorigen een rechtsregel formuleren of ten aanzien van de betrokken ambtenaren bepalingen betreffende hun rechtstoestand inhouden". Besluiten van die laatste categorie moeten voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

De Raad concludeert in dat advies dat de hem voorgelegde twee besluiten "geen rechtsgevolgen sorteren buiten de werking van het bestuur waarvan zij de bedrijvigheid of de bevoegdheid regelen" en dat ze dus niet bedoeld worden in artikel 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

+

Artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het werd gewijzigd bij artikel 18 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gebruikt de bewoordingen "ontwerpen van reglementaire besluiten".

Die uitdrukking kwam reeds voor in artikel 17 van het ontwerp van gewone Gewest- en Gemeenschapswet, dat op 1 oktober 1979 bij de Senaat ter tafel is neergelegd (Gedr. St. Senaat,buitengew. zitt. 1979 nr 260/1). In zijn advies van 11 juli 1979 over het voorontwerp had de Raad van State opgemerkt : "Het weglaten van het predikaat "organiek" en de vervanging van het woord "uitvoeringsbesluit" door "besluit" blijkt niet tot doel te hebben de bevoegdheid van de afdeling

.../...

wetgeving te wijzigen maar de terminologie van de gecoördineerde wetten aan te passen aan de tot dusver gevolgde praktijk" (Bijlage nr 1 van het aangehaalde stuk, blz. 5).

De uitdrukking is overgenomen in het ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen dat oorspronkelijk op 23 mei 1980 bij de Senaat (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 435/1) en vervolgens op 15 juli 1980 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter tafel werd neergelegd (Gedr. St. Kamer, Zitting 1979-1980, nr 619/1). In zijn advies heeft de Raad van State geen nieuwe opmerkingen omtrent de hiervoren aangehaalde, ongewijzigd gebleven formule gemaakt (Gedr. St. Senaat, aangehaald gedr. st., bijlage 1, blz 1-2).

In de parlementaire voorbereiding van artikel 18 van de wet van 9 augustus 1980 zijn geen gegevens te vinden op grond waarvan aan de nieuwe tekst een andere draagwijdte gegeven zou kunnen worden dan die welke de Raad in zijn advies van 11 juli 1979 had geacht aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp te beantwoorden.

Het zou derhalve allicht overdreven zijn uit de wet van 9 augustus 1980 een verkorting van 's Raads bevoegdheid ten aanzien van besluiten af te lezen. Maar die wet bekrachtigt hoe dan ook de voorheen door beide afdelingen van de Raad aangenomen interpretatie dat de verplichting om de afdeling wetgeving te raadplegen niet geldt voor besluiten die, zonder dat zij bepalingen bevatten met betrekking tot de rechtstoestand van de personeelsleden, slechts binnen het bestuur rechtsgevolgen hebben.

Dat is het geval met het onderhavige ontwerp ministerieel besluit, waarop artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dus geen toepassing vindt.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. KNAEPEN,

P. DE VISSCHER,

F. RIGAUX,

Madame : J. TRUYENS,
Mevrouw

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. Ch. MENDIAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.