+ 6 MAI 1963

ML.

L. 8272/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 6e februari 1963 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit in verband met de dienstaanwijzing van de ambtenaren van het Ministerie van Middenstand , heeft de 21e maart 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 6 février 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal relatif à l'affectation des agents du Ministère des Classes moyennes , a donné le 21 mars 1963 l'avis suivant :

Artikel 1 van het ontwerp-koninklijk besluit bepaalt : "De dienstaanwijzing van de ambtenaren kan, wanneer zij in Onze benoemings- of bevorderingsbesluiten werd bepaald, met eerbiediging van de graden en van het kader worden gewijzigd door Onze Minister van Middenstand die deze macht aan de secretaris-generaal kan overdragen".

De Regering bedoelt de bevoegdheid tot het wijzigen van de dienstaanwijzing van door de Koning benoemde ambtenaren eerste categorie wier benoemings- of bevorderingsbesluit die dienstaanwijzing bepaalt, op te dragen aan de Minister van Middenstand, die dezelfde bevoegdheid kan overdragen op de secretaris-generaal.

Allereerst valt op te merken dat het ontwerp-besluit krachtens zijn onderwerp, bepalingen bevat die aan te merken zijn als "organiek reglement" in de zin van artikel 4 van het statuut van het Rijkspersoneel, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 december 1959.

De vraag is of het koninklijk besluit van 11 december 1939 houdende organiek reglement van het Ministerie van Economische Zaken en Middenstand nog steeds toepassing vindt op het Ministerie van Middenstand, dat bij koninklijk besluit van 23 april 1954 is opgericht. Zo ja, dan behoren de bepalingen van het ontwerp in dat reglement te worden opgenomen. Hoe het zij, wegens hun karakter van organiek reglement, moeten die bepalingen, luidens genoemd artikel 4 van

.../...

het statuut van het Rijkspersoneel, worden vastgesteld "na het advies van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort". De aanhef van het ontwerp maakt echter geen melding van dat advies.

\+

\+ +

Het ontwerp is voor kritiek vatbaar waar het, op volstrekt algemene wijze, de bevoegdheid tot het wijzigen van een bij koninklijk besluit vastgestelde dienstaanwijzing, ongeacht de rang of de specialisatie van het ambt waartoe een ambtenaar is bevorderd en aangewezen, opdraagt aan de Minister - a fortiori met mogelijkheid van subdelegatie aan de secretaris-generaal.

De Regering zou een onderscheid moeten maken naar gelang van de aard of de belangrijkheid van het ambt. Er zijn immers ambten die onderling kunnen worden verwisseld en andere die zich moeilijker lenen tot wijziging van de dienstaanwijzing.

Voor de eerste, zelfs indien het koninklijk benoemingsbesluit de dienstaanwijzing opgeeft, kan worden aangenomen dat de Koning de bevoegdheid tot het wijzigen van die dienstaanwijzing aan de Minister opdraagt, aangezien de aldus aan de Minister opgedragen bevoegdheid niet slaat op een essentieel bestanddeel van 's Konings macht. Maar het kan niet worden aanvaard dat zodanige bevoegdheid verder zou worden overgedragen op de secretaris-generaal.

.../...

Voor de tweede soort van ambten daarentegen, moet de bevoegdheid tot het wijzigen van de dienstaanwijzing welke de Koning bij de benoeming uitdrukkelijk heeft vastgesteld, uitsluitend berusten bij de Koning, die immers tot benoemen bevoegd is. De dienstaanwijzing is hier iets essentieels, zodat zij in zekere zin dicht bij de benoeming zelf komt te staan. Daarom moet iedere mogelijkheid van overdracht van bevoegdheid aan de Minister worden uitgesloten; het gaat immers niet op dat, in aangelegenheden die tot het wezen zelf van 's Konings bevoegdheid behoren, de Minister vrij ongedaan kan maken wat de Koning gedaan heeft.

\+

\+ \+

Het ontwerp moet door de bevoegde syndicale instelling worden onderzocht. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 bepaalt immers dat aan die instellingen voor advies moeten worden voorgelegd, de voorstellen die betrekking hebben op :

"1° De personeelsstatuten; ...".

Gelet op het in artikel 1 aangegeven doel, kan het ontwerp een wijziging van de administratieve toestand van bepaalde ambtenaren tot gevolg hebben en, zodoende, hun statuut beïnvloeden. In ieder geval, is de aanwijzing van de overheid die bevoegd is tot het wijzigen van de dienstaanwijzing van de ambtenaren, een zaak die hun statuut betreft.

\+

\+ \+

.../...

Het door het ontwerp gestelde probleem lijkt een algemeen probleem te zijn, dat niet alleen maar één Ministerie aangaat. De vraag is dan ook of hier geen besluit met algemener strekking nodig is.

L'article 1er du projet d'arrêté royal dispose : "L'affectation des fonctionnaires, quand elle a été précisée dans nos arrêtés de nomination ou de promotion dont ils ont bénéficié, peut être modifiée dans le respect des grades et du cadre par Notre Ministre des Classes moyennes, qui peut déléguer ce pouvoir au Secrétaire général".

Dans l'intention du Gouvernement, il s'agit de déléguer au Ministre des Classes moyennes, avec faculté de subdélégation au Secrétaire général, le pouvoir de modifier l'affectation des fonctionnaires de première catégorie nommés par le Roi, lorsque l'arrêté royal de nomination ou de promotion détermine cette affectation.

On observera tout d'abord que, par son objet, le projet contient des dispositions qui ont le caractère d'un "règlement organique", au sens de l'article 4 du statut des agents de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du 7 décembre 1959.

On peut discuter du point de savoir si l'arrêté royal du 11 décembre 1939 portant règlement organique du Ministère des Affaires économiques et des Classes moyennes est toujuurs applicable au Ministère des Classes moyennes, créé par l'arrêté royal du 23 avril 1954. Dans l'affirmative, c'est dans ce règlement que les dispositions du projet devraient trouver place.

.../...

Quoi qu'il en soit, en raison de leur caractère de règlement organique, ces dispositions doivent être prises, aux termes de l'article 4 précité du statut des agents de l'Etat, "après avis du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions". Or, en l'espèce, le préambule du projet ne fait pas mention de cet avis.

\+

\+ \+

Le projet est critiquable lorsque, d'une manière tout à fait générale, il délègue au Ministre - à fortiori avec faculté de subdélégation au secrétaire général - le pouvoir de modifier une affectation faite par arrêté royal, quelque élevée ou spécialisée que soit la fonction à laquelle un fonctionnaire a été promu et affecté.

Une distinction devrait être faite par le Gouvernement suivant la nature ou l'importance des fonctions. Parmi celles-ci, il en est qui sont interchangeables et d'autres qui se prêtent plus difficilement à des modifications d'affectation.

Pour les premières, même si l'arrêté royal de nomination a précisé l'affectation, on peut admettre que le Roi délègue au Ministre le pouvoir de modifier cette affectation, l'attribution ainsi conférée au Ministre ne portant pas sur un point essentiel des pouvoirs du Roi. On ne pourrait admettre, toutefois, que pareil pouvoir puisse être subdélégué au Secrétaire général.

.../...

Pour les secondes, par contre, il faut réserver exclusivement à l'autorité royale, compétente pour nommer, le pouvoir de modifier l'affectation expressément donnée par elle lors de la nomination. L'affectation, en effet, offre en l'espèce un caractère essentiel qui la rapproche, en quelque sorte, de la nomination elle-même. C'est la raison pour laquelle toute possibilité de délégation au Ministre doit être exclue, car on ne saurait admettre que le Ministre puisse librement défaire ce que le Roi a fait, dans un domaine qui relève de l'essence du pouvoir royal.

\+

\+ +

Le projet doit être examiné par l'institution syndicale compétente, en application de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 qui dispose que sont soumises pour avis aux institutions syndicales les propositions relatives :

"1° Aux statuts des agents; ...".

En effet, étant donné l'objet du projet tel qu'il est défini par l'article 1er, ce projet est susceptible de permettre une modification de la situation administrative de certains agents et, par là, d'influencer leur statut. En tout état de cause, la détermination de l'autorité compétente pour modifier l'affectation des agents intéresse le statut de ceux-ci.

\+

\+ +

.../...

Le problème que le présent projet soulève semble revêtir un caractère général qui n'est pas propre à un seul Ministère.La question se pose dès lors de savoir si ce projet ne devrait pas faire l'objet d'un arrêté plus général.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VAN HAECKE, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. R. VAN HAECKE, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.