

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

## CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

### A R R Ê T

**n° 81.375 du 28 juin 1999**  
**A. 72.541/IX-994**

En cause : Roger DE BOECK,  
ayant élu domicile chez  
Me D. LINDEMANS, avocat,  
ayant son cabinet à BRUXELLES,  
boulevard de l'Empereur 3

contre :

1. la Société publique des déchets pour la Région flamande (OVAM),
2. la Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand,  
ayant élu domicile chez  
Me P. DEVERS, avocat,  
ayant son cabinet à GAND,  
Kouter 69

partie intervenante :

Wilfrid DE NIJS,  
ayant élu domicile chez  
Me J. BLANCKE, avocat,  
ayant son cabinet à TERVUREN,  
Puttestraat 78

---

### LE CONSEIL D'ÉTAT, IX<sup>e</sup> CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 décembre 1996 par laquelle  
Roger DE BOECK demande l'annulation :

- "1. des décisions du 24 octobre 1996 de l'administrateur général de l'OVAM :
- \* désignant :
  - M. Luc BEECKMANS comme chef de division à la division 'gestion des flux de déchets';

- M. Guy HAEMELS comme chef de division à la division 'prévention et récupération';
  - M. Felix KUCNEROWICZ comme chef de division à la division 'subvention et assainissement d'office';
  - M. Wilfried DE NIJS comme chef de division à la division 'analyse des sols et attestation';
  - Mme Henny DE BAETS comme 'dirigeante' de la division 'services généraux';
- ainsi que des décisions du 25 octobre 1996 du Ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi confirmant ces désignations et
- \* répartissant l'OVAM en cinq divisions 'gestion des flux de déchets', 'prévention et récupération', 'subvention et assainissement d'office', 'analyse des sols et attestation' et 'services généraux';
2. la décision de l'administrateur général du 26 novembre 1996 concernant la délégation de tâches et compétences de l'administrateur général à l'administrateur général adjoint et aux chefs de division.
3. la décision implicite de révoquer le requérant en tant que membre du conseil de direction";

Vu l'arrêt n/ 66.924 du 24 juin 1997 rejetant la demande de suspension de l'exécution des décisions attaquées;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par le requérant le 29 juillet 1997;

Vu la requête en intervention du 17 décembre 1997;

Vu l'ordonnance du 12 mars 1998 accueillant l'intervention de Wilfried DE NIJS;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire de la partie intervenante;

Vu le rapport de M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section;

Vu l'ordonnance du 29 juillet 1998 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties défenderesses;

Vu l'ordonnance du 30 mars 1999 fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 1999;

Entendu M. A. BEIRLAEN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me D. LINDEMANS, avocat, qui comparaît pour le requérant, Me P. DEVERS, avocat, qui comparaît pour les parties défenderesses, et Me J. BLANCKE, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante;

Entendu M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

#### 1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le requérant est inspecteur général à l'OVAM où il dirige l'administration "stimulation et information".

1.2. L'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 portant organisation de la Société publique des déchets de la Région flamande (OVAM) et statut du personnel, fixe, comme pour d'autres organismes publics flamands, un nouveau statut du personnel. L'arrêté prévoit notamment la création de divisions placées sous l'autorité d'un chef de division.

1.3. Le 2 juillet 1996, le conseil de direction de l'OVAM détermine les compétences génériques pour la fonction de chef de division.

1.4. Le 25 juillet 1996, le conseil de direction décide qu'il sera fait appel au bureau externe CPM pour évaluer les compétences génériques des agents A2 qui entrent en ligne de compte pour la fonction de chef de division.

1.5. Par une lettre du 22 octobre 1996 adressée à l'administrateur général, le Ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi donne son accord sur la répartition de l'OVAM en cinq divisions, énumérées ci-après :

- division gestion des flux de déchets;
- division prévention et recyclage;
- division analyse des sols et attestation;
- division subvention et assainissement d'office;
- division services généraux.

Par ailleurs, le ministre confirme la liste de compétences spécifiques des chefs de division, fixée par l'administrateur général.

1.6. Le 24 octobre 1996, l'administrateur général désigne, après concertation avec l'administrateur général adjoint, les cinq fonctionnaires suivants au grade de chef de division :

- Luc BEECKMANS : division gestion des flux de déchets;
- Guy HAEMELS : division prévention et recyclage;
- Felix KUCNEROWICZ : division subvention et assainissement d'office;
- Wilfried DE NIJS : division analyse des sols et attestation.

En outre, l'administrateur général décide que l'administrateur général adjoint Henny DE BAETS dirigera la division des services généraux.

Le 25 octobre 1996, le Ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi confirme la désignation des chefs de division.

1.7. Par une note du 4 novembre 1996, la désignation des chefs de division est communiquée aux membres du personnel.

1.8. Par décision du 26 novembre 1996, l'administrateur général délègue un certain nombre de tâches et de compétences à l'administrateur général adjoint et aux chefs de division;

## 2. De l'objet du recours

Considérant que le requérant demande notamment l'annulation de la décision du 24 (lire : 16) octobre 1996 de l'administrateur général de l'OVAM "répartissant l'OVAM en cinq divisions 'gestion des flux de déchets', 'prévention et récupération', 'subvention et assainissement d'office', 'analyse des sols et attestation'

et 'services généraux'; que, comme il ressort de l'exposé des faits, le Ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi a approuvé, par lettre du 22 octobre 1996 adressée à l'administrateur général, la répartition de l'OVAM en cinq divisions, mentionnées ci-dessus; qu'en conséquence, le recours doit notamment être réputé dirigé contre cette décision;

### 3. De la recevabilité du recours

3.1. Considérant que les parties défenderesses soutiennent que le recours en annulation est irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre la décision de l'administrateur général qui désignerait Henny DE BAETS comme chef de division de la division des services généraux; que pareille décision est nulle et non avenue, dès lors que Henny DE BAETS a été chargée de la direction de la division des services généraux "à son propre grade d'administrateur général adjoint, qui doit être distingué du grade des autres fonctionnaires du rang A2 (...), sans devoir ni même pouvoir être désignée à cet effet comme chef de division";

3.2. Considérant que le requérant répond que les parties défenderesses aperçoivent dans la requête des éléments qu'elle ne contient pas; qu'en effet, il attaque la décision du 24 octobre 1996 de l'administrateur général de l'OVAM désignant Henny DE BAETS comme "dirigeante" de la division "services généraux", dont l'existence n'est pas contestée par les parties défenderesses;

3.3. Considérant que le requérant demande notamment l'annulation de la décision du 24 octobre 1996 de l'administrateur général de l'OVAM "désignant (...) Henny DE BAETS comme 'dirigeante' de la division 'services généraux'"; que le requérant n'affirme donc pas que l'administrateur général adjoint Henny DE BAETS a été désignée comme chef de division; qu'au contraire, il souligne dans le quatrième moyen de son recours que "par décision du 26 novembre, il a été décidé que Mme Henny DE BAETS dirigera la division des 'services généraux' sans avoir été désignée comme chef de division", que l'exception n'est pas fondée;

### 4. Du bien-fondé du recours

4.1. Considérant que le requérant prend un moyen de la violation de l'article 190 de la Constitution et de l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

"en ce que les décisions attaquées entendent trouver un fondement juridique dans l'arrêté du 12 juin 1995 portant organisation de la Société publique des déchets de la Région flamande (OVAM) et statut du personnel, qui n'a pas été publié dans les formes prévues par la loi,

alors que pareil arrêté n'est pas obligatoire et ne peut être opposé au requérant, de sorte que les décisions fondées sur cet arrêté ne pouvaient pas non plus être valablement prises et rendues exécutoires";

que développant son moyen, il soutient que l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 n'a été publié que par extrait au Moniteur belge, cette publication ayant probablement été motivée par le fait que l'arrêté n'intéresse pas la généralité des citoyens, qu'il est toutefois inconcevable que l'organisation d'un établissement aussi important que l'OVAM, dont les tâches et les responsabilités en matière de déchets présentent un caractère fondamental pour les citoyens, n'intéresse pas la généralité de ceux-ci, que dans le passé, des arrêtés concernant la même matière avaient toutefois été intégralement publiés au Moniteur belge;

4.2. Considérant que la partie intervenante se rallie à ce moyen;

4.3. Considérant que les parties défenderesses répondent que l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 n'a fait l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge au motif que le Gouvernement flamand estimait que cet arrêté n'intéresse que le personnel statutaire et contractuel de l'OVAM et non la généralité des citoyens, que l'arrêté a non seulement été communiqué au personnel mais a également été largement commenté, que pour la généralité des citoyens, il importe uniquement de savoir quelles sont les compétences des agents de l'OVAM et il suffit que les décisions prises par l'administrateur général en matière de délégation soient publiées au Moniteur belge, que le fait que des arrêtés concernant le statut du personnel de l'OVAM étaient, dans le passé, toujours publiés au Moniteur belge, n'est pas pertinent, que d'ailleurs, l'absence de publication d'un arrêté réglementaire ne fait pas obstacle à sa force exécutoire, que les décisions prises sur la base de cet arrêté ne sont pas automatiquement frappées de nullité;

4.4.1. Considérant que l'article 190 de la Constitution s'énonce comme suit : "Aucun arrêt, ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi"; que selon l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les arrêtés des gouvernements des communautés et des régions sont publiés au Moniteur belge, que lorsqu'ils n'intéressent pas la généralité des citoyens, ces arrêtés peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge, que si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés; que selon la même disposition législative, les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai; qu'il y a lieu d'examiner, dès lors, si l'arrêt du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 portant organisation de la Société publique des déchets de la Région flamande (OVAM) et statut du personnel, qui procure le fondement juridique nécessaire aux décisions attaquées, intéresse la généralité des citoyens;

4.4.2. Considérant que les arrêtés réglementaires sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et qui ont donc une portée générale en ce qu'ils s'appliquent à un nombre indéterminable de cas; qu'ainsi, leur champ d'application n'est pas limité à un certain nombre de personnes, préalablement déterminé ou déterminable, auxquelles ils peuvent être notifiés; qu'en conséquence, les arrêtés réglementaires intéressent par leur nature même la généralité des citoyens; qu'ils doivent être intégralement publiés au Moniteur belge; qu'en l'absence d'une telle publication et conformément aux dispositions constitutionnelles et législatives précitées, ils ne sont pas obligatoires;

4.4.3. Considérant que l'arrêt du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 portant organisation de la Société publique des déchets de la Région flamande (OVAM) et statut du personnel, est un arrêté réglementaire, également en ce qui concerne les dispositions statutaires; qu'en effet, ces dispositions sont applicables à un nombre indéterminable de personnes, dès lors qu'elles ne valent pas seulement pour les agents en fonction mais également pour ceux qui sont susceptibles d'entrer ultérieurement en fonction; qu'en conséquence, l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 imposait que l'arrêt en question soit publié intégralement au Moniteur belge; que, dès lors qu'il n'a fait l'objet que d'une simple mention, ses dispositions ne sont pas opposables au requérant; que la circonstance que l'arrêt aurait été

préalablement communiqué aux agents en fonction, et notamment au requérant, ne pouvait pas priver ceux-ci, dont le requérant, du droit de considérer que l'arrêté n'était pas non plus obligatoire à leur égard tant qu'il n'avait pas été publié dans les formes requises;

4.4.4. Considérant que les parties défenderesses ne peuvent invoquer le fait que l'absence de publication n'affecte pas la force exécutoire de l'arrêté du 12 juin 1995; qu'à l'exception des arrêtés d'exécution qui ne confèrent que des droits, la règle selon laquelle des arrêtés d'exécution peuvent être pris en vertu d'une loi ou d'un règlement non publié n'a en effet qu'une portée limitée, en ce sens qu'ils ne valent que si l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution ne précède pas la publication et l'entrée en vigueur de la loi ou du règlement; qu'à défaut d'une publication intégrale au Moniteur belge, l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 1995 ne peut être invoqué à titre de fondement juridique des décisions contestées; que le moyen est fondé,

## **D É C I D E :**

### **Article 1er.**

Sont annulées :

1. les décisions du 24 octobre 1996 de l'administrateur général de la Société publique des déchets de la Région flamande désignant :
  - Luc BEECKMANS comme chef de division de la division 'gestion des flux de déchets';
  - Guy HAEMELS comme chef de division de la division 'prévention et récupération';
  - Felix KUCNEROWICZ comme chef de division de la division 'subvention et assainissement d'office';
  - Wilfrief DE NIJS comme chef de division de la division 'analyse des sols et attestation';
  - Henny DE BAETS comme 'dirigeante' de la division 'services généraux';
2. les décisions du 25 octobre 1996 du Ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi confirmant les désignations précitées;

3. la décision du 16 octobre 1996 de l'administrateur général répartissant la Société publique des déchets pour la Région flamande en cinq divisions : gestion des flux de déchets, prévention et récupération, subvention et assainissement d'office, analyse des sols et attestation et services généraux;
4. la décision du 22 octobre 1996 du Ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi approuvant la répartition précitée;
5. la décision du 26 novembre 1996 de l'administrateur général concernant la délégation de tâches et compétences de l'administrateur général à l'administrateur général adjoint et aux chefs de division;
6. la décision implicite de révoquer Roger DE BOECK en tant que membre du conseil de direction.

## **Article 2.**

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les décisions annulées.

## **Article 3.**

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge des parties défenderesses, à concurrence de la moitié chacune.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de trois mille francs, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-huit juin 1900 nonante-neuf, par la IXe chambre, composée de :

|     |               |                    |
|-----|---------------|--------------------|
| MM. | J. BORRET,    | président,         |
|     | A. BEIRLAEN,  | conseiller d'État, |
|     | L. HELLIN,    | conseiller d'État, |
| Mme | S. VAN AELST, | greffier.          |

**Le greffier,**

**S. VAN AELST**

**Le président,**

**J. BORRET**

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,  
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT  
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**