L. 13.289/1.
L. 13.290/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e januari 1979 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit "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, in de Diensten van de Eerste Minister, van de Ministers van Openbaar Ambt en van Wetenschapsbeleid",

2) een ontwerp van koninklijk besluit "houdende herinrichting van twee rechtstreeks van de Eerste Minister afhangende besturen",

heeft de 2e februari 1979 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 25 janvier 1979, d'une demande d'avis sur :

1) un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 4 avril 1972 délimitant les attributions des Secrétaires d'Etat adjoints au Premier Ministre et l'arrêté royal du 4 février 1977 fixant les attributions des Ministres de la Fonction publique et de la Politique scientifique au sein des Services du Premier Ministre",

2) un arrêté royal "portant réorganisation de deux administrations relevant directement du Premier Ministre",

a donné le 2 février 1979 l'avis suivant :

I. De ontwerpen van koninklijk besluit waarover om advies is gevraagd betreffen, het ene "de herinrichting van twee rechtstreeks van de Eerste Minister afhangende besturen", het andere de daarbij aansluitende aanpassing naar de vorm van de koninklijke besluiten van 4 april 1972 en 4 februari 1977 die, onder meer ten aanzien van de diensten van de Eerste Minister, de bevoegdheid omschrijven van de aan de Eerste Minister toegevoegde Staatssecretarissen, respectievelijk van de Ministers van Openbaar Ambt en van Wetenschapsbeleid.

II. In herinnering wordt gebracht dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen andere bevoegdheid heeft dan die welke haar bij de wet is toegekend.

Met betrekking tot besluiten van de uitvoerende macht, stelt artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat, buiten de gevallen van hoogdringendheid, de teksten van alle ontwerpen van "organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten" aan het beredeneerd advies van de afdeling wetgeving worden onderworpen.

Vóór de wet van 23 december 1946 waarbij de Raad van State is opgericht, hadden inzonderheid de woorden "organiek besluit" geen bepaalde juridische betekenis en zeker niet de betekenis die men eraan gegeven heeft sinds de wet op 23 augustus 1948 in werking is getreden.

Zeer algemeen gezien kan men stellen dat organiek zijn, de bepalingen die van organisatorische of institutionele aard zijn. Reglementair zijn de bepalingen die een rechtsregel formuleren.

.../...

Reglementaire bepalingen of besluiten zijn uiteraard van normatieve aard; organieke besluiten of bepalingen kunnen die aard hebben.

De wet van 23 december 1946 heeft noch ene, noch andere term verduidelijkt. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de afdeling administratie van de Raad van State, uit de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, alsmede uit de rechtsleer blijkt dat voor de toepassing van de wet, aan de ene kant, de termen organieke en reglementaire besluiten meestal naast elkaar en - zoals in de wet - samen worden gebruikt, aan de andere kant, zij steeds betrekking hebben op besluiten waarbij de uitvoerende macht haar normatieve functie uitoefent.

Volgens vrij talrijke adviezen van de afdeling wetgeving 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. 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, moet niet aan het advies van de afdeling wetgeving worden onderworpen.

Dat een besluit, waarbij een departement of dienst wordt ingericht, zijn toepassing overleeft en gedurende een tijd gevolgen sorteert, volstaat niet om het op grond daarvan een normatief karakter te verlenen waardoor het met toepassing van meergenoemd artikel 3 aan het advies van de afdeling wetgeving zou dienen te worden onderworpen. Het kan immers niet ernstig worden voorgehouden dat wanneer de wetgever de thans in artikel 3 opgenomen regelen vaststelde, het in zijn bedoeling lag, de ontwerpen van

koninklijk besluit houdende benoeming van Ministers te onderwerpen aan het advies van de Raad van State. De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid moet thans - anders dan in de tijd van de orleanistische monarchie - aldus worden opgevat dat zolang de door de Koning, met naleving van de grondwettelijke normen benoemde Minister niet regelmatig is vervangen, deze Minister alleen binnen de perken van zijn bevoegdheid aan het door het staatshoofd ondertekende ontwerp van koninklijk besluit rechtskracht kan verlenen.

Een zelfde redenering geldt voor de besluiten waarbij benoemingen worden gedaan tot functies die gepaard gaan met de uitoefening van bepaalde bevoegdheden.

Besluiten waarbij maatregelen van bestuurlijke organisatie of inrichting worden genomen, worden wél normatief 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.

III. Uit de voorliggende adviesaanvraag blijkt en door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd dat de twee ontwerpen van koninklijk besluit waarover om advies is gevraagd, zich beperken tot of het gevolg zijn van een herziening van de takenverdeling tussen twee diensten die rechtstreeks van de Eerste Minister afhangen, met aanpassing van hun benaming. Zij bevatten geen bepalingen die rechtsgevolgen inhouden of meebrengen die uitgaan buiten de inwendige werking van de bestuursdiensten die zij inrichten.

.../...

In de lijn van de boven gedane uiteenzetting, moet dan ook worden besloten, precies op grond van de overweging dat zij geen rechtsgevolgen sorteren buiten de werking van het bestuur waarvan zij de bedrijvigheid of de bevoegdheid regelen, dat zij niet beschouwd kunnen worden als besluiten waarbij de uitvoerende macht haar normatieve functie uitoefent. Zij ontberen aldus het organiek en reglementair karakter op grond waarvan de afdeling wetgeving in toepassing van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om advies kan worden verzocht.

I. Les projets d'arrêtés royaux soumis à l'avis du Conseil d'Etat ont trait l'un à "la réorganisation de deux administrations relevant directement du Premier Ministre", l'autre à l'adaptation formelle corrélative des arrêtés royaux des 4 avril 1972 et 4 février 1977 qui, délimitent notamment à l'égard des services du Premier Ministre, respectivement les attributions des Secrétaires d'Etat adjoints au Premier Ministre et celles des Ministres de la Fonction publique et de la Politique scientifique.

II. Il est rappelé que la section de législation du Conseil d'Etat n'a d'autres compétences que celles qui lui sont dévolues par la loi.

L'article 3 des lois coordonnées relatives au Conseil d'Etat, dispose en ce qui concerne les arrêtés du pouvoir exécutif, qu'hors les cas d'urgence, le texte de tous projets "d'arrêtés d'exécution organiques et réglementaires" doivent être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat.

Avant la loi du 23 décembre 1946 créant le Conseil d'Etat, la notion d' "arrêté organique", quant à elle, n'avait pas de signification juridique bien précise, et certainement pas celle qui lui a été attribuée depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 23 août 1948.

D'une manière très générale, l'on peut considérer comme organiques les dispositions de nature organisatrice ou institutionnelle. Sont réglementaires, les dispositions formulant une règle de droit.

.../...

Les dispositions ou arrêtés réglementaires ont, par essence, un caractère normatif; les dispositions ou arrêtés organiques peuvent présenter ce caractère.

La loi du 23 décembre 1946 n'a précisé ni l'un ni l'autre de ces deux termes. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation et de la section d'administration du Conseil d'Etat, des avis de la section de législation du Conseil d'Etat ainsi que de la doctrine que, pour l'application de la loi, les termes "arrêtés organiques et réglementaires", d'une part, sont le plus souvent utilisés ensemble et d'une traite comme ils le sont dans la loi, et, d'autre part, visent toujours des arrêtés par lesquels le pouvoir exécutif exerce sa fonction normative.

Il résulte, d'un assez grand nombre d'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 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. 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, ne doit pas être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Il ne suffit pas qu'un arrêté créant un département ou un service survive à son application et produise des effets pendant un temps indéfini pour qu'il revête un caractère normatif et doive, dès lors, en application de l'article

3 précité, être soumis à l'avis de la section de législation. L'on ne saurait, en effet, sérieusement soutenir qu'en adoptant les dispositions qui font actuellement l'objet de l'article 3, le législateur ait entendu soumettre, à l'avis du Conseil d'Etat, les projets d'arrêtés royaux portant nomination de ministres. La règle de la responsabilité ministérielle doit, de nos jours - à la différence de l'époque de la monarchie orléaniste - s'interpréter de telle manière qu'aussi longtemps que le Ministre nommé par le Roi, en conformité des règles constitutionnelles n'a pas été régulièrement remplacé, seul ce Ministre peut, dans les limites de ses attributions, conférer au projet d'arrêté royal signé par le chef de l'Etat sa force juridique. Le même raisonnement s'applique aux arrêtés de nomination à des fonctions assorties de l'exercice de certaines attributions.

Par contre, 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 emportent de tels effets.

III. Il ressort de la demande d'avis et le fonctionnaire délégué l'a confirmé, que les deux projets d'arrêtés royaux soumis à l'avis du Conseil d'Etat, se limitent

.../...

ou sont consécutifs à une redistribution des tâches entre deux services relevant directement du Premier Ministre, accompagnée d'une adaptation de leur dénomination. Ils ne contiennent pas de dispositions qui impliquent ou emportent des effets juridiques dépassant le cadre du fonctionnement interne des services administratifs qu'ils organisent.

Force est, dès lors, de conclure dans l'optique de l'exposé ci-dessus, que lesdits arrêtés,précisément parce qu'ils ne produisent pas d'effets juridiques s'étendant au-delà du fonctionnement de l'administration dont ils règlent l'activité ou les attributions, ne peuvent être considérés comme des arrêtés par lesquels le pouvoir exécutif exerce sa fonction normative. Ils ne revêtent donc pas le caractère organique et réglementaire en raison duquel l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat peut être demandé, conformément à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. MAST, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van M. A. VANDER STICHELE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.
Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

E. VAN VYVE. A. MAST.