

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 19 février 1979, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant création d'un comité de direction pour l'école R.V.A. à la Régie des voies aériennes", a donné le 26 mars 1979 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e februari 1979 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende oprichting van een directiecomité voor de R.L.W.-school bij de Regie der Luchtwegen", heeft de 26e maart 1979 het volgend advies gegeven :

Le projet, d'ailleurs dépourvu d'intitulé, est présenté comme ayant pour seul objet de créer à la Régie des voies aériennes un "Comité de direction pour l'Ecole R.V.A." (Article ler).

Mais, comme le fait apparaître l'examen du projet, celui-ci a pour premier objet de créer l' "Ecole R.V.A.". En effet, aucun arrêté n'a jusqu'ici institué une telle école. Au surplus, l'attribution de "compétence" faite au Comité par l'article 2 constitue, en réalité, une détermination des missions de l'Ecole. On peut définir brièvement ces missions en disant que l'Ecole est chargée de prendre les mesures requises pour que les membres du personnel de la Régie puissent acquérir ou parfaire la formation qui leur est utile dans l'exercice de leurs fonctions, qu'il s'agisse de leur formation professionnelle ou de leur culture générale.

A. En ce qui concerne les administrations de l'Etat, c'est au Roi qu'appartiennent à la fois le pouvoir d'organiser les administrations de l'Etat (article 29), le pouvoir de nommer aux emplois de ces administrations, sauf les exceptions établies par les lois (art. 66, alinéa 2) ainsi que le pouvoir de régler le statut des agents des dites administrations. Si, selon la doctrine la plus généralement admise, ce dernier pouvoir se fonde de manière immédiate sur l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, il est lié à l'ensemble des pouvoirs que la Constitution attribue au Roi en lui confiant "le pouvoir exécutif" (article 29).

.../...

En fixant le statut de la Régie des voies aériennes, le législateur a dissocié le pouvoir de gérer la Régie et le pouvoir de fixer le statut des agents. Le législateur a expressément habilité le Ministre qui a l'Aéronautique civile dans ses attributions à exercer le premier pouvoir indiqué (statut de la Régie des voies aériennes, article 2). En revanche, il a réservé au Roi le second pouvoir (même statut, article 21, lequel renvoie à l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967 et la loi du 30 juin 1975).

Les dispositions qui créent, à la Régie des voies aériennes, une "Ecole R.V.A." et un comité chargé de la direction de cette école sont sans doute relatives au statut des agents au sens de l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics car elles présentent un intérêt primordial pour les agents de la Régie. Toutefois, elles ne sont pas, par nature, des dispositions statutaires étant donné que la fréquentation de cette école est sans incidence sur la carrière des agents.

Au point de vue des règles de compétence établies pour le fonctionnement de la Régie, les dites dispositions doivent être considérées comme ressortissant essentiellement à la gestion de celle-ci. En effet, l' "Ecole R.V.A." qu'elles tendent à créer constitue un service de la Régie.

Il y a donc lieu d'admettre que les pouvoirs confiés au Ministre par l'article 2 du statut de la Régie l'habilitent à prendre les dispositions du projet dans la mesure où elles créent une "Ecole R.V.A.".

B. Selon l'article 4 du projet, le Comité de direction de l'école se compose de quatre membres représentant la Régie et de quatre membres "désignés par les organisations syndicales parmi les membres du personnel de la Régie ...". Aux termes de l'article 5, le Comité comprend en outre un président, qui n'a pas voix délibérative.

L'article 3, a), charge le Comité : "a) d'assumer la direction de l'Ecole de la Régie".

Or, l'article 5, alinéa 3, du statut de la Régie des voies aériennes porte que "le Ministre qui a l'Aéronautique civile dans ses attributions peut déléguer certains de ses pouvoirs au directeur général".

Ce dernier article implique que si, en matière de gestion de la Régie des voies aériennes, le Ministre a la faculté de déléguer certains de ses pouvoirs, ce n'est qu'au directeur général, lequel pourrait être autorisé à subdéléguer des pouvoirs déterminés concernant des mesures d'importance secondaire.

Au surplus, selon les principes généraux de notre droit public, le Ministre chargé par la loi de la gestion d'une régie ne peut confier des pouvoirs concernant cette gestion "qu'à une ou plusieurs personnes soumises à son autorité" (Conseil d'Etat 31 mai 1974 - S.A. "La Dendre", n° 16.453, IIIe ch., Rec. p. 570). Les membres du comité de direction de l' "Ecole R.V.A.", qui sont désignés par les organisations syndicales ne seraient pas, en cette qualité, soumis à l'autorité du Ministre. La disposition contenue à l'article 3, a), du projet n'est donc pas conforme à la loi.

En conclusion, compte tenu de l'importance de l'observation générale B, le projet devrait être revu.

Het ontwerp, dat trouwens geen opschrift heeft, is zo voorgesteld alsof het alleen tot doel had bij de Regie der Luchtwegen een "Directiecomité voor de R.L.W.-school" op te richten.

Bij nader toezien echter blijkt het hoofddoel de oprichting van die "R.L.W.-school" zelf te zijn. Geen besluit immers heeft tot nog toe zulk een school opgericht. Bovendien is hetgeen in artikel 2 als "bevoegdheid" aan het Comité wordt opgedragen, eigenlijk een omschrijving van de taken die op de school zullen rusten. Die taken laten zich kortweg aangeven met de bepaling dat de School ermede belast is zodanige maatregelen te treffen als nodig zijn opdat de personeelsleden van de Regie de voor de uitoefening van hun ambt dienstige scholing of bijscholing kunnen krijgen, het moge nu om hun beroepsopleiding dan wel om hun algemene ontwikkeling gaan.

A. Bij de Koning berust, ten aanzien van de rijksbesturen, tegelijk de bevoegdheid om die besturen te organiseren (artikel 29), de bevoegdheid om, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen, te benoemen in de bedieningen bij die besturen (artikel 66, tweede lid) en de bevoegdheid om het statuut van de ambtenaren van die besturen vast te stellen. De laatstgenoemde bevoegdheid moge, volgens de meest gangbare rechtsleer, direct op artikel 66, tweede lid, van de Grondwet stoelen, ze hangt niettemin samen met het geheel van de bevoegdheden die de Grondwet aan de Koning opdraagt waar zij bij hem "de uitvoerende macht" doet berusten (artikel 29).

De wetgever heeft, toen hij het statuut van de Regie der Luchtwegen vaststelde, de bevoegdheid om de Regie te beheren en de bevoegdheid om het statuut van haar personeel te bepalen los gemaakt van elkaar. De eerstgenoemde bevoegdheid heeft hij uitdrukkelijk opgedragen aan de Minister tot wiens

.../...

bevoegdheid de burgerlijke luchtvaart behoort (statuut van de Regie der Luchtwegen, artikel 2). De tweede daarentegen heeft hij voor de Koning weggelegd (zelfde statuut, artikel 21, met verwijzing naar artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 en bij de wet van 30 juni 1975).

De bepalingen die bij de Regie der Luchtwegen een "R.L.W.-school" en een Directiecomité voor die School oprichten houden stellig verband met het statuut van het personeel in de zin van artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, want zij zijn voor het personeel van de Regie van zeer groot belang. Toch zijn ze van nature geen statuutbepalingen : het bezoeken van die School is niet van invloed op de loopbaan van het personeel.

Ten aanzien van de voor de Regie vastgestelde bevoegdheidsregeling moeten die bepalingen dan ook geacht worden hoofdzakelijk in de sfeer van het beheer te liggen. De "R.L.W.-school" die zij beogen op te richten, is immers een dienst van de Regie.

Aangenomen moet dus worden dat de Minister de ontwerpbepalingen, in zover zij een "R.L.W.-school" oprichten, vermag vast te stellen op grond van de bevoegdheid die hem gegeven is in artikel 2 van het statuut van de Regie.

B. Het Directiecomité van de School bestaat volgens artikel 4 van het ontwerp uit vier leden die de Regie vertegenwoordigen en uit vier leden die "worden aangeduid tussen de personeelsleden van de Regie door de vakbonden ...". Het Comité heeft, luidens artikel 5, bovendien een niet stemgerechtigde voorzitter.

.../...

Artikel 3, a), belast het Comité ermede "het bestuur van de Regie-school op zich te nemen".

Artikel 5, derde lid, van het statuut van de Regie der Luchtwegen nu bepaalt : "De Minister tot wiens bevoegdheid de burgerlijke luchtvaart behoort, kan de directeur-generaal sommige zijner bevoegdheden overdragen".

Dit artikel betekent dat de Minister sommige van zijn bevoegdheden inzake beheer van de Regie wel kan overdragen, maar alleen op de directeur-generaal, die gemachtigd zou kunnen worden tot het subdelegeren van bepaalde bevoegdheden met betrekking tot maatregelen van ondergeschikt belang.

Bovendien kan de door de wet met het beheer van een Regie belaste Minister volgens de algemene beginselen van ons staatsrecht geen met dat beheer verband houdende bevoegdheden opdragen "dan aan één of meer personen die onder zijn gezag staan" (Raad van State 31 mei 1974, N.V. "La Dendre", nr. 16.453, IIIde kamer, verzameling blz. 610). De door de vakbonden aangewezen leden van het Directiecomité van de R.L.W.-school zouden als zodanig niet onder het gezag van de Minister staan. Het bepaalde in artikel 3, a), van het ontwerp is dan ook niet in overeenstemming met de wet.

De conclusie is dat het ontwerp, gelet op het gewicht van de onder B gemaakte algemene opmerking, behoort te worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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. A. COURTEJOIE, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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. A. COURTEJOIE, auditeur.

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

J. TRUYENS. P. TAPIE.