coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 5 mars 1958, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant, en ce qui concerne les Services Généraux, l'arrêté du Régent du 5 septembre 1946 portant fixation du cadre organique et des barèmes du personnel du Ministère des Communications", a donné le 1er avril 1958 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e maart 1958 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging, wat betreft de Algemene Diensten, van het besluit van de Regent van 5 september 1946, houdende vaststelling van het organiek kader en van de weddeschalen van het personeel van het Ministerie van Verkeerswezen", heeft de 1e april 1958 het volgend advies gegeven :

Selon l'arrêté du Régent du 5 septembre 1946, modifié notamment par l'arrêté royal du 27 janvier 1954, il faut, pour être nommé conseiller adjoint dans le cadre du service "Etude et Documentation" faisant partie des services généraux du Ministère des Communications, être porteur de l'un des diplômes suivants : "diplôme légal d'ingénieur, de docteur ou de licencié en sciences économiques".

Le projet soumis au Conseil d'Etat tend à élargir cette condition aux fonctions de conseiller adjoint prévues au cadre de ce service d'étude. Selon le projet, il sera satisfait à cette condition dès lors que le candidat sera porteur d'un "diplôme ou certificat pris en considération pour l'admission dans la première catégorie des agents de l'Etat". Cette dernière mention se réfère implicitement à l'article 16, 6°,du statut des agents de l'Etat,modifié par l'arrêté royal du 6 février 1954 et par l'arrêté royal du 16 avril 1956. Il suffit d'examiner la liste des diplômes ou certificats figurant au tableau annexé à l'arrêté du 6 février 1954 et complété par l'arrêté royal du 16 avril 1956 pour se rendre compte que cette mention comprend non seulement le diplôme légal d'ingénieur et celui de docteur ou de licencié en sciences économiques,mais encore une série d'autres diplômes ou certificats délivrés par les universités ou par des établissements non universitaires considérés comme délivrant des diplômes de fin d'études atteignant le niveau des connaissances exigées des agents de l'Etat de première catégorie.

.../...

Si varié que doive être, selon le projet, l'éventail des diplômes ou certificats donnant accès aux fonctions de conseiller adjoint prévues au cadre de ce service d'étude, encore cet accès demeurera-t-il subordonné à la possession d'un de ces diplômes ou certificats "pris en considération pour l'admission dans la première catégorie des agents de l'Etat". Il en résulte que le pouvoir exécutif ne pourra nommer à ces fonctions de conseiller adjoint des agents de l'Etat admis en première catégorie à la faveur du concours d'admission prévu à l'article 16, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et qui n'auraient pas obtenu, d'autre part, un de ces diplômes ou certificats.

\+

\+ \+

L'observation qui vient d'être faite et qui est déduite du texte même de l'arrêté en projet montre que celui-ci a un caractère réglementaire. Il règle les conditions d'accès à deux fonctions faisant partie d'un service d'étude et limite, par une disposition d'ordre général, le pouvoir de nomination à ces fonctions. L'autorité compétente pour nommer ne sera pas seulement liée par les règles générales du statut; elle sera limitée aussi dans l'exercice de son choix par la mention nouvelle insérée dans l'arrêté en projet.

.../...

En vain objecterait-on que cette mention, destinée à être insérée dans un arrêté de cadre, participe de la nature de cet arrêté, lequel n'est qu'un état de prévisions. De même qu'une loi budgétaire contient parfois des dispositions d'une autre nature, de même il arrive qu'un arrêté fixant un cadre contienne des dispositions n'ayant pas le caractère de simples prévisions. Cette technique est d'une valeur discutable sans doute, du point de vue de la légistique, mais elle est loin d'être inusitée. La mention dans un arrêté royal d'un diplôme requis ou pris en considération pour accéder à une fonction, n'a pas, de soi, semble-t-il, valeur de simple directive, à moins que l'arrêté ne l'indique expressément. En l'espèce, il faut le remarquer, le projet a pour seul objet de remplacer une mention par une autre. Il laisse inchangés, en effet, et le nombre et le grade des fonctions prévues au cadre de ce service d'étude. Comprendrait-on que le Gouvernement ait recours à une procédure aussi solennelle, si la mention nouvelle aussi bien que celle qu'elle est destinée à remplacer ne formulaient que des directives ne s'imposant pas à l'autorité investie du pouvoir de nomination ? Au demeurant, le Gouvernement n'a d'aucune manière manifesté au Conseil d'Etat l'intention de donner à la mention proposée une valeur simplement indicative. En l'absence de tout élément faisant ressortir semblable intention, force est au Conseil d'Etat de conclure que bien que l'arrêté en projet modifie un arrêté dit de cadre, la mention qu'il contient au sujet des diplôme ou certificat requis a un caractère réglementaire.

\+

\+ \+

.../...

Si, comme on vient de l'indiquer, le projet a, par son contenu, un caractère réglementaire, il s'impose de rechercher si toutes les formalités prévues pour la régularité de ses dispositions ont été observées.

Fixant les conditions d'admissibilité à deux fonctions de conseiller adjoint, le projet concerne par là même le mode de nomination à ces fonctions. Or, le mode de nomination à chaque fonction doit, selon l'article 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, être déterminé par "les règlements organiques fixés par Nous (le Roi) après avis de Notre conseil des Ministres".

Pour échapper à toute critique tirée de l'omission des formalités indispensables à sa régularité, le projet devrait donc être soumis pour avis aux Ministres réunis en conseil et, en outre, par voie de conséquence et en application de l'article 7, § 1er, du statut syndical du 20 juin 1955, au Comité général de consultation syndicale.

Certes, l'accomplissement de ces formalités peut paraître assez lourd, alors qu'il ne s'agit que de deux fonctions d'un service d'étude au Ministère des Communications; cet accomplissement s'impose néanmoins dans l'état actuel des textes à peine, pour le Gouvernement, de courir le risque d'un recours basé sur la violation des dispositions précitées.

.../...

En vain voudrait-on opposer à cette interprétation qu'il ne s'agit que de l'accès à deux emplois particuliers et non à deux fonctions. Cette distinction est ténue. Il s'agit incontestablement de deux fonctions publiques, de fonctions auxquelles on ne pourra accéder aussi longtemps qu'il n'en sera pas autrement disposé que par voie d'avancement de grade dans la première catégorie et qui, par l'effet même de l'arrêté en projet, seront, comme il a été dit, inaccessibles aux agents admis en première catégorie, à la faveur de l'article 16, dernier alinéa, du statut et non porteurs, d'autre part, des diplômes ou certificats prévus au texte.

Il résulte de ces observations générales que le projet n'est pas en état. Vu l'urgence invoquée et réserve faite de ces observations, le Conseil d'Etat en a cependant examiné la forme.

A cet égard, le projet donne lieu aux observations suivantes :

Intitulé.

Il est proposé :

"Arrêté royal modifiant l'arrêté du Régent du 5 septembre 1946 portant fixation du cadre et des barèmes du personnel du Ministère des Communications".

.../...

Préambule .

Alinéa 2. Il est proposé :

"Vu l'arrêté du Régent du 5 septembre 1946 ... des Communications, modifié notamment par l'arrêté royal du 27 janvier 1954;".

Dispositif .

Pas d'observation.

Les mots "diplôme ou certificat pris en considération ... " seraient plus clairs si le texte était rédigé comme suit : "Diplôme ou certificat requis pour le recrutement dans la première catégorie".

Volgens het besluit van de Regent van 5 september 1946, dat onder meer bij koninklijk besluit van 27 januari 1954 is gewijzigd, moet men, om tot adjunct-adviseur te worden benoemd in het kader van de dienst "Studie en Documentatie", die tot de algemene diensten van het Ministerie van Verkeerswezen behoort, houder zijn van een der volgende diploma's : "wettelijk diploma van ingenieur, van doctor of van licentiaat in de economische wetenschappen".

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt er toe, deze eis inzake het ambt van adjunct-adviseur in die studiedienst te verruimen. Volgens het ontwerp zal aan de eis zijn voldaan als de kandidaat houder is van een "diploma of getuigschrift in aanmerking komend voor de toelating tot de eerste categorie der Rijksambtenaren". Hiermede wordt stilzwijgend verwezen naar artikel 16, 6°, van het statuut van het Rijkspersoneel, zoals dit is gewijzigd door de koninklijke besluiten van 6 februari 1954 en 16 april 1956. Een blik op de lijst van de diploma's of getuigschriften die opgegeven zijn in de bij het besluit van 6 februari 1954 gevoegde en door het koninklijk besluit van 16 april 1956 aangevulde tabel, volstaat om te zien dat die lijst niet alleen het wettelijk diploma van ingenieur, van doctor of van licentiaat in de economische wetenschappen vermeldt, maar ook een aantal andere diploma's of getuigschriften, uitgereikt door de universiteiten of door niet-universitaire instellingen die geacht worden einddiploma's af te geven voor studies welke op het peil staan van de kennis vereist van Rijksambtenaren eerste categorie.

.../...

Hoe gevarieerd ook de reeks van diploma's of getuigschriften mag zijn die het ontwerp eist voor toegang tot het ambt van adjunct-adviseur in de studiedienst, een benoeming in dat ambt blijft afhankelijk van het bezit van een der diploma's of getuigschriften "in aanmerking komend voor de toelating tot de eerste categorie der Rijksambtenaren". De uitvoerende macht zal dus in dat ambt van adjunct-adviseur geen ambtenaren kunnen benoemen die naar de eerste categorie zijn overgegaan op grond van het vergelijkend toelatingsexamen voorgeschreven door artikel 16, laatste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zonder overigens in het bezit te zijn van een dezer diploma's of getuigschriften.

\+

\+ \+

Deze opmerking, die afgeleid is uit de tekst zelf van het ontwerp-besluit, toont aan, dat het hier om een reglementair besluit gaat. Het regelt de eisen inzake benoeming in twee tot één studiedienst behorende ambten en beperkt door een voorschrift van algemene aard de bevoegdheid tot benoeming in die ambten. De benoemende overheid zal niet alleen door de algemene statuutregelen zijn gebonden, maar zal in haar keuze ook worden beperkt door de nieuwe vermelding, die door het ontwerp-besluit wordt ingevoegd.

.../...

Het zou niet opgaan hiertegen in te brengen dat deze vermelding, die in een kaderbesluit moet worden ingevoegd, van dezelfde aard is als dit besluit,dat slechts een staat van ramingen is. Evenals een begrotingswet soms voorzieningen van een andere aard bevat, staan in een besluit tot vaststelling van een kader soms ook bepalingen die meer dan alleen maar ramingen zijn. Deze ongetwijfeld betwistbare vorm van wetgevingstechniek komt nochtans vrij veel voor. De vermelding in een koninklijk besluit van een diploma dat voor een bepaald ambt wordt vereist of in aanmerking genomen, schijnt uit zich zelf niet de waarde van een blote richtlijn te hebben tenzij het besluit zulks uitdrukkelijk zegt. In het onderhavige geval moet worden opgemerkt, dat het enige doel van het ontwerp is, een vermelding door een andere te vervangen. Aantal en graden van de in het kader van die studiedienst vermelde ambten blijven immers onveranderd bestaan. Is het wel denkbaar, dat de Regering zulk een plechtige procedure zou gebruiken, indien de nieuwe evengoed als de vervangen vermelding slechts richtlijnen voorschreef welke de benoemende overheid niet binden ? De Regering heeft de Raad van State overigens in genen dele haar voornemen te kennen gegeven, in de voorgestelde vermelding alleen maar een aanwijzing te zien. Het ontbreken van enig gegeven dat op het bestaan van dit voornemen zou wijzen, noopt de Raad van State tot de conclusie dat, ofschoon het ontworpen besluit een zogenaamd kaderbesluit wijzigt, de daarin opgetekende vermelding betreffende het geëiste diploma of getuigschrift van reglementaire aard is.

\+

\+ \+

.../...

Krijgt het ontwerp, zoals zoëven is aangetoond, door zijn inhoud een reglementair karakter, dan wordt de vraag of alle vormvereisten voor de geldigheid van de daarin opgenomen voorschriften in acht zijn genomen.

Door de eisen inzake toelating tot twee ambten van adjunct-adviseur vast te stellen, betreft het ontwerp meteen de wijze van benoeming in die ambten. Volgens artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 moet de wijze van benoeming tot elk ambt echter worden bepaald door "de door Ons (de Koning) op advies van Onze Ministerraad vastgestelde inrichtingsreglementen".

Opdat geen kritiek kan worden geoefend op het verzuim van formaliteiten die voor de geldigheid van zulk een besluit onmisbaar zijn, behoort het ontwerp dus voor advies te worden voorgelegd aan de in raad vergaderde Ministers en tevens bij toepassing van artikel 7, § 1, van het syndicaal statuut van 20 juni 1955, aan de algemene syndicale raad van advies.

Al deze formaliteiten kunnen omslachtig aandoen in een geval waar het toch maar om twee ambten van een studiedienst bij het Ministerie van Verkeerswezen gaat ; in de huidige stand van de teksten behoren zij niettemin te worden vervuld, wil de Regering het gevaar niet lopen, dat beroep wegens overtreding van die voorschriften wordt ingesteld.

.../...

Vergeefs zou men tegen deze interpretatie inbrengen, dat het hier de toegang tot twee bijzondere betrekkingen en niet tot twee ambten betreft. Dit onderscheid is nogal subtiel. Het gaat hier ontegensprekelijk om twee openbare ambten die, zolang daarover niet anders wordt beschikt, alleen toegankelijk zijn door bevordering tot een hogere graad in de eerste categorie en waarvoor, juist ten gevolge van het ontwerp- besluit, zoals gezegd is, niet in aanmerking zullen kunnen komen ambtenaren die krachtens artikel 16, laatste lid, van het statuut naar de eerste categorie zijn overgegaan zonder overigens houder te zijn van de in de tekst bedoelde diploma's of getuigschriften.

Deze algemene opmerkingen tonen aan, dat het ontwerp nog niet klaar is voor onderzoek door de Raad. Gelet op de gevraagde spoedbehandeling en onder voorbehoud van deze opmerkingen, heeft de Raad niettemin de vorm van het ontwerp nagezien.

Hierbij moge het volgende worden opgemerkt :

Opschrift.

Voorgesteld wordt :

"Koninklijk besluit tot wijziging van het besluit van de Regent van 5 september 1946 houdende vaststelling van het kader en de weddeschalen van het personeel van het Ministerie van Verkeerswezen".

.../...

Aanhef.

Tweede lid. Voorgesteld wordt :

"Gelet op het besluit van de Regent van 5 september 1946 ... Verkeerswezen, inzonderheid gewijzigd door het koninklijk besluit van 27 januari 1954;".

Artikelen.

Geen opmerking.

De termen "diploma of getuigschrift in aanmerking komend voor de toelating tot de eerste categorie der Rijksambtenaren" zouden duidelijker zijn, indien de tekst als volgt werd opgesteld : "diploma of getuigschrift, geëist voor aanwerving in de eerste categorie".

La chambre était composée de

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter
	L. HOUREAU,	conseillers d'Etat,	
	G. HOLOYE,	raadsheren van State,	
Madame :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint,	greffier.
Mevrouw :		adjunct-griffier,	griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. A. DEPONDT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. DEPONDT, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.