Procedure (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e augustus 1959 door de Minister belast met het Algemeen Bestuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel", heeft de 5e oktober 1959 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre chargé de l'Administration générale, le 27 août 1959, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui porte le statut des agents de l'Etat", a donné le 5 octobre 1959 l'avis suivant :

Ten einde de formaliteiten voorgeschreven bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel te vereenvoudigen, wijzigt het ontwerp dit artikel zo, dat het tot dusver vereiste advies van de in Raad vergaderde Ministers zal worden vervangen door een advies van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort.

Het gevolg zal zijn, dat alleen reeds ingevolge artikel 7, § 1, eerste lid, in fine, van het besluit van 20 juni 1955, niet meer de algemene, maar de departementale syndicale raad van advies uitspraak zal doen over de in artikel 4 van het statuut bedoelde ontwerp-besluiten; dit ligt trouwens meer voor de hand, want die ontwerpen gaan alleen het personeel van één departement aan.

Het ontwerp heeft ook tot doel het toepassingsgebied van een bepaling, waarvan de vaststelling tot nu toe met moeilijkheden gepaard is gegaan, nader te omschrijven. Steunend op de tekst van artikel 4 en met inachtneming van artikel 113 van de aanvankelijke lezing van het statuut kon worden betoogd, dat artikel 4 de regels bevatte voor de vaststelling van "inrichtingsreglementen", "welke in uitvoering van de(ze) rechtstoestandsregeling dienen genomen", en dat het voorschreef, dat die inrichtingsreglementen onder meer "de wijze van benoeming tot elk ambt" moesten bepalen. Was deze ruime interpretatie te verdedigen, in feite is artikel 4 van het statuut, volgens een zeer algemeen geworden en door de rechtspraak van de Raad van State bekrachtigde praktijk, alleen toegepast voor besluiten die de wijze van benoeming tot elk

.../...

ambt bepaalden : besluiten die aan de algemene voorwaarden van het statuut bijzondere eisen toevoegen (1) of besluiten tot instelling van examens voor bevordering tot een hogere graad. Wat deze laatste besluiten betreft, heeft men artikel 33 van het koninklijk besluit van 20 januari 1939 begrepen als een verwijzing naar artikel 4 van het statuut. Het ontwerp wil tegen deze in de praktijk gangbare interpretatie ingaan en de bevoegdheids- en vormvoorschriften van artikel 4 doen gelden voor alle besluiten waarin de bijzondere bepalingen zijn neergelegd die tot doel hebben het besluit van 2 oktober 1937 met zijn wijzigings- en aanvullingsbesluiten in ieder Ministerie te doen toepassen.

In de tekst van 1937, die tot dusver behouden was, spreekt artikel 4 van het statuut van "De door Ons ... vastgestelde inrichtingsreglementen ...". Het gebruik van het bepalend lidwoord schijnt erop te wijzen dat de stellers van de bepaling hebben willen verwijzen naar een vooraf bepaald begrip. Er zijn echter verschillende soorten van "inrichtingsreglementen"; artikel 4 van het statuut bevat geen enkel gegeven waaruit kan worden opgemaakt welke inrichtingsreglementen de stellers van de bepaling op het oog hebben gehad; ook de samenhang van het statuut geeft geen voldoende zekerheid hieromtrent. Dit is de bron van een der moeilijkheden bij het uitleggen van het thans geldende artikel 4.

Toch gebruikt het ontwerp opnieuw het bepalend lidwoord in de formule : "... de organieke reglementen ...

.../...

- -

(1) Arrest van de Raad van State, 13 november 1953, nr 291

Het zou beter zijn, geen lidwoord te gebruiken en te zeggen : "Organieke reglementen stellen de bijzondere bepalingen vast die tot doel hebben, in ieder Ministerie te voorzien in de uitvoering van dit statuut en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld". Met zulk een redactie ware het duidelijk, dat artikel 4 niet naar een vooraf bepaald begrip verwijst, maar dat het er zich toe beperkt, de naam "organieke reglementen" te geven aan besluiten, die bepalingen bevatten welke aan een departement eigen zijn en tot doel hebben, aldaar in de toepassing van het statuut te voorzien. Zo zou uit artikel 4 duidelijk blijken op welke organieke reglementen het doelt.

\+

\+ +

Bovendien kan de tekst van het ontwerp naar de vorm worden verbeterd. De Raad van State stelt de volgende wijzigingen voor :

"...

Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel;

Overwegende dat de organieke reglementen tot vaststelling van de wijze van benoeming tot elk ambt, krachtens artikel 4 van evengenoemd besluit voor advies aan de in Raad vergaderde Ministers moeten worden voorgelegd;

.../...

Overwegende dat, behalve bij afwijking van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 als bedoeld in artikel 116 van dat besluit, de coördinatie van de aan ieder Ministerie eigen bepalingen ter uitvoering van het statuut van het personeel, geen advies van de in Raad vergaderde Ministers wettigt, maar tot stand kan komen door toedoen van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort;

Overwegende dat bovendien het toepassingsgebied van artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 een nauwkeurige omschrijving behoeft en moet worden uitgebreid tot alle besluiten die tot doel hebben in een Ministerie te voorzien in de toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld;

....

Artikel 1.-

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 4. Organieke reglementen stellen de bijzondere bepalingen vast die tot doel hebben in ieder Ministerie te voorzien in de uitvoering van dit statuut en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld.

Behoudens de toepassing van artikel 116 van dit besluit, worden die organieke reglementen door Ons vastgesteld op de voordracht van de betrokken Minister, na het advies van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort".

....".

Afin de simplifier les formalités imposées par l'article 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, le projet modifie cet article de telle sorte que la délibération du Conseil des Ministres, requise jusqu'ici, sera remplacée par un avis du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Il en résultera, par le seul effet de l'article 7, § 1er, alinéa 1er, in fine, de l'arrêté du 20 juin 1955, que ce ne sera plus le comité général mais le comité de consultation syndicale du département qui se prononcera sur les projets d'arrêtés visés à l'article 4 du statut, ce qui est plus normal étant donné que ces projets n'intéressent que le personnel d'un seul département.

Le projet a également pour but de préciser le champ d'application d'une disposition, dont la détermination a suscité des difficultés. En se fondant sur la rédaction de l'article 4 et en tenant compte de l'article 113 du texte du statut établi à l'origine, on pouvait soutenir que l'article 4 énonçait les règles applicables à la fixation des "règlements organiques" "à prendre en exécution (du) statut" et qu'il disposait que ces règlements organiques devaient notamment "déterminer le mode de nomination à chaque fonction". Si cette interprétation large était susceptible d'être défendue, en fait, selon une pratique administrative très généralisée et consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, il a seulement été fait application de l'article 4 du statut pour les arrêtés qui déterminaient le mode de nomination à chaque fonction :

.../...

arrêtés ajoutant des conditions spéciales aux conditions générales prescrites par le statut (1) ou arrêtés instituant des examens d'avancement de grade. Pour ce qui est de ces derniers arrêtés, l'article 33 de l'arrêté royal du 20 janvier 1939 a été compris comme renvoyant à l'article 4 du statut. Réagissant contre cette interprétation adoptée dans la pratique, le projet tend à soumettre aux règles de compétence et de forme fixées par l'article 4 tous les arrêtés contenant les dispositions particulières qui ont pour objet d'assurer dans chaque ministère l'application de l'arrêté du 2 octobre 1937 et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété.

Dans le texte établi en 1937 et maintenu jusqu'ici, l'article 4 du statut contient la formule "Les règlements organiques ...". L'emploi de l'article défini semble indiquer que les auteurs de la disposition ont entendu se référer à une notion préalablement déterminée. Or, on peut distinguer plusieurs espèces de "règlements organiques" et l'article 4 du statut ne contient aucun élément permettant de discerner quels règlements organiques les auteurs de la disposition voulaient viser; d'autre part, l'ensemble du statut ne donne pas non plus d'indication suffisamment certaine à ce sujet. Telle est l'origine d'une des difficultés d'interprétation de l'article 4 actuellement en vigueur.

Néanmoins, le texte du projet emploie de nouveau l'article défini en reprenant la formule "Les règlements organiques ... ".

.../...

---

(1) Arrêt du Conseil d'Etat, 13 novembre 1953, n° 2910.

Il serait préférable de se servir de l'article indéfini et d'employer la formule : "Des règlements organiques établissent les dispositions particulières qui ont pour objet d'assurer dans chaque Ministère l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété". Si l'article 4 nouveau du statut était ainsi rédigé, il serait manifeste que cet article ne se réfère pas à une notion préalablement déterminée, mais se borne à qualifier de règlements organiques les arrêtés contenant des dispositions qui sont propres à un département et tendent à y assurer l'application du statut. L'article 4 indiquerait ainsi clairement les règlements organiques qu'il vise.

\+

\+ \+

Pour le surplus, le texte du projet appelle quelques amendements de forme. Le Conseil d'Etat propose d'y apporter les modifications suivantes :

"...

"Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Considérant qu'en vertu de l'article 4 de cet arrêté, les règlements organiques qui déterminent le mode de nomination à chaque fonction doivent être soumis à la délibération du Conseil des Ministres;

.../...

Considérant qu'en dehors du cas de dérogation à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 prévu à l'article 116 de cet arrêté, la coordination des dispositions propres à chaque Ministère qui pourvoient à l'exécution du statut des agents, ne justifie pas le recours à une délibération du Conseil des Ministres mais peut être assurée par l'intervention du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions;

Considérant qu'en outre, il y a lieu de déterminer avec précision le champ d'application de l'article 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et de l'étendre à tous les arrêtés qui ont pour objet d'assurer au sein d'un Ministère, l'application du statut des agents de l'Etat et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété;

....

Article 1er.-

L'article 4 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat est remplacé par la disposition suivante :

"Article 4. Des règlements organiques établissent les dispositions particulières qui ont pour objet d'assurer dans chaque Ministère l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété.

Sous réserve de l'application de l'article 116 du présent arrêté, ces règlements organiques sont pris par Nous sur proposition du Ministre intéressé, après avis du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions".

.... ".

)e kamer was samengesteld uit

.e Heren Iessieurs	: A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président,
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	L. FREDERICQ, J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame	: J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier .

De overeenstemming tussen le Nederlandse en de Franse tekst verd nagezien onder toezicht van le H.K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht loor de H.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M.Ch.HUBERLANT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.