ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 11 septembre 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la composition du Conseil de direction du Ministère des Communications", a donné le 11 octobre 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 11e september 1978 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de samenstelling van de Directieraad van het Ministerie van Verkeerswezen", heeft de 11e oktober 1978 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à établir plusieurs dispositions propres au conseil de direction du Ministère des Communications. Ces dispositions ne concernent pas seulement la composition de ce conseil, laquelle est le seul objet indiqué dans l'intitulé; elles ont trait également au fonctionnement dudit collège.

En tant que, dans son article 1er, § 1er, le projet porte que "Le conseil de direction du Ministère des Communications comprend uniquement les fonctionnaires titulaires d'un grade classé aux rangs 17 et 16 ...", il contient une disposition particulière autorisée par l'article 53 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat. Dès lors, en ce qui concerne la disposition indiquée, le projet n'est pas soumis aux formes imposées par l'article 116 du statut. Il doit simplement, conformément à l'article 6 de celui-ci, être soumis à l'avis préalable du conseil de direction. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, cette formalité a été accomplie bien qu'il n'en soit pas fait mention dans le préambule du projet.

En son article 1er, § 4, le projet porte que "le conseil de direction arrête son règlement d'ordre intérieur".

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, la disposition a, dans l'intention du Gouvernement, une portée si large qu'elle tend à habiliter le conseil de direction du Ministère des Communications à établir pour son fonctionnement certaines règles qui s'écartent de celles qui s'imposent de manière générale aux délibérations des assemblées et des collèges. Deux de ces règles sont déjà inscrites respectivement à l'article 4, alinéa 1er et à l'article 5, alinéa 2, du règlement d'ordre intérieur actuellement en vigueur. La première est que pour la validité des délibérations du conseil de direction, la présence de la majorité des membres n'est pas requise : il suffit de la présence de la moitié

de ceux-ci. Selon la seconde, en cas de parité de voix, la voix du président est prépondérante. Il apparaît ainsi que l'arrêté en projet a pour but de valider, du moins pour l'avenir, les deux dispositions du règlement d'ordre intérieur qui viennent d'être citées.

Lorsque le Roi a compétence pour instituer un collège ou en organiser le fonctionnement, il peut confier à ce collège le soin d'établir son règlement d'ordre intérieur (1). Une telle habilitation constitue une délégation de pouvoir réglementaire. Dès lors, conformément aux principes fondamentaux applicables en ce domaine, le règlement d'ordre intérieur ne peut contenir que des dispositions relatives à des questions de caractère secondaire, telles que, par exemple, le mode de convocation des membres, la procédure de fixation de l'ordre du jour, la manière de consulter les documents relatifs aux affaires à examiner, etc. ...

La question du quorum de présences n'est pas une question d'ordre secondaire. Elle a, au contraire, une grande importance puisqu'elle concerne les conditions auxquelles un collège peut exercer ses attributions. Selon une règle générale qui est énoncée dans de nombreuses dispositions et qui, selon la jurisprudence, est applicable même dans le silence de la loi ou de l'arrêté organique, un collège ne peut délibérer valablement que si la majorité de ses membres sont présents (2).

.../...

---

(1) Voir, par exemple, l'article 95bis, alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

(2) Conseil d'Etat
28 février 1958, Castiaux n° 6.104, Rec. p. 198;
17 février 1961, Desaive, n° 8440, Rec. p. 187;
22 décembre 1961, Consael, n° 9067, Rec. p. 1113;
12 mars 1974, Vrijsen, n° 16.290, Rec. p. 233.

Une autre règle générale est que la voix de chacun des membres d'un collège a la même valeur : une disposition particulière est nécessaire pour attribuer une voix prépondérante au président (1).

Par son article 1er, § 4, le projet tend à donner un fondement à des dispositions d'un règlement d'ordre intérieur qui ne sont pas susceptibles d'être insérées dans un tel règlement car elles déterminent, sur les points importants, les règles d'adoption des résolutions d'un collège et elles le font en s'écartant des règles générales applicables.

Au surplus, le projet concerne la matière de la détermination du statut des agents de l'Etat. En cette matière, des garanties ont été instituées au profit des agents, notamment par l'article 116 du statut, qui impose, pour toute modification, même partielle, de ce statut, une délibération en conseil des ministres et une motivation de l'arrêté. Une délégation donnée au conseil de direction pour permettre à celui-ci de prendre les règles dérogatoires indiquées aurait pour conséquence d'éluder des garanties accordées par le statut aux agents.

Si le Gouvernement entend établir pour le conseil de direction du Ministère des Communications, de telles règles dérogatoires, il lui appartient de revoir le projet pour les y introduire. Ainsi modifié, le projet serait soumis aux formes prévues par l'article 116 du statut des agents de l'Etat. Il devrait également être soumis à l'avis du comité général de consultation syndicale en application de l'article 7, § 1er, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics.

---

(1) Conseil d'Etat France, 5 juin 1959, Naud, Rec. p. 343.

Het ontwerp strekt ertoe voor de directieraad van het Ministerie van Verkeerswezen een aantal eigen bepalingen vast te stellen. Deze betreffen niet alleen, zoals het opschrift zegt, de samenstelling, maar ook de werkwijze van dat college.

In zover het ontwerp in artikel 1, § 1, stelt dat de directieraad van het Ministerie van Verkeerswezen enkel bestaat uit ambtenaren bekleed met een graad ingedeeld in de rangen 17 en 16 ..., bevat het een bijzondere bepaling die veroorloofd is door artikel 53 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel. Voor die bepaling is het ontwerp dan ook niet onderworpen aan de formaliteiten die zijn voorgeschreven in artikel 116 van het statuut. Het moet alleen maar, overeenkomstig artikel 6 van dat statuut, vooraf aan het advies van de directieraad worden onderworpen. Naar aan de Raad van State is verklaard, is die formaliteit vervuld, al wordt dat in de aanhef niet vermeld.

In artikel 1, § 4, bepaalt het ontwerp : "De directieraad stelt zijn huishoudelijk reglement vast".

Naar aan de Raad van State is medegedeeld, bedoelt de Regering aan de bepaling een zo ruime strekking te geven dat zij de directieraad van het Ministerie van Verkeerswezen machtigt om voor zijn werkwijze bepaalde regels te stellen die afwijken van de regels die in het algemeen voor beraadslagingen en beslissingen van vergaderingen en colleges gelden. Twee van die regels staan nu reeds onderscheidenlijk in artikel 4, eerste lid, en in artikel 5, tweede lid, van het thans geldende huishoudelijk reglement. De eerste is dat de aanwezigheid van de meerderheid van de leden niet

.../...

vereist is opdat de directieraad op geldige wijze kan beslissen : het is voldoende dat de helft van hen aanwezig is. Volgens de tweede is, bij staking van stemmen, de stem van de voorzitter beslissend. Zo blijkt dat het ontwerp-besluit tot doel heeft de twee aangehaalde bepalingen van het huishoudelijk reglement althans voor het toekomende geldig te maken.

Wanneer de Koning bevoegd is om een college in te stellen of de werking ervan te organiseren, kan hij het opmaken van het huishoudelijk reglement aan dat college zelf overlaten (1). Een zodanige machtiging is een overdracht van verordeningsbevoegdheid. Overeenkomstig de ter zake geldende grondbeginselen mag het huishoudelijk reglement derhalve slechts bepalingen bevatten die betrekking hebben op secundaire aangelegenheden, bijvoorbeeld de wijze van oproeping van de leden, de procedure voor het bepalen van de agenda, de wijze waarop inzage wordt genomen van de stukken betreffende de te behandelen zaken, enz....

Het bepalen van het vereiste aantal aanwezige leden is geen secundaire aangelegenheid. Het is integendeel een zaak van groot gewicht, aangezien het gaat om de voorwaarden waaronder een college zijn bevoegdheden kan uitoefenen. Volgens een algemene regel, die in talrijke bepalingen voorkomt en volgens de rechtspraak zelfs bij stilzwijgen van de wet of van het organiek besluit toepassing vindt, kan een college slechts op geldige wijze beraadslagen en beslissen als de meerderheid van zijn leden aanwezig is (2).

.../...

---

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 95bis, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

(2) Raad van State
28 februari 1958, Castiaux, nr. 6104, Verz. blz. 208;
17 februari 1961, Desaive, nr. 8440, Verz. blz. 200;
22 december 1961, Consael, nr. 9067, Verz. blz. 1185;
12 maart 1974, Vrijsen, nr. 16.290, Verz. blz. 249.

Een andere algemene regel wil dat de stem van elk der leden van een college dezelfde waarde heeft : een bijzondere bepaling is vereist om aan de voorzitter een beslissende stem te geven (1).

Met artikel 1, § 4, wil het ontwerp rechtsgrond verschaffen aan bepalingen van een huishoudelijk reglement die in een zodanig reglement niet opgenomen kunnen worden, daar zij, met afwijking van de toepasselijke algemene regels, op belangrijke punten regels stellen voor het aannemen van de beslissingen van een college.

Bovendien heeft het ontwerp te maken met het vaststellen van het statuut van het rijkspersoneel. Op dat punt zijn aan de ambtenaren waarborgen gegeven, onder meer door artikel 116 van het statuut, dat voor iedere, zelfs gedeeltelijke wijziging van dat statuut overleg in ministerraad en motivering van het besluit voorschrijft. Een opdracht van bevoegdheid aan de directieraad om hem in staat te stellen de aangehaalde afwijkende regels te bepalen, zou tot gevolg hebben dat door het statuut aan de ambtenaren verleende waarborgen over het hoofd worden gezien.

Als de Regering voor de directieraad van het Ministerie van Verkeerswezen zodanige afwijkende regels wil vaststellen, behoort zij die in het ontwerp te verwerken. Eenmaal aldus gewijzigd, zou het ontwerp onderworpen zijn aan de formaliteiten die zijn voorgeschreven in artikel 116 van het statuut van het rijkspersoneel. Ook zou het voor advies aan de algemene syndicale raad van advies voorgelegd moeten worden krachtens artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

---

(1) Conseil d'Etat France, 5 juni 1959, Naud, Rec. blz. 343.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs : P. TAPIE,		président de chambre,
de Heren :		kamervoorzitter,
H. ROUSSEAU,		conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT,		staatsraden,
R. PIRSON,		assesseurs de la section de législation,
F. RIGAUX,		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 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.