ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 29 décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant le règlement de mutation du personnel administratif de la Protection civile, chargé de tâches opérationnelles", a donné le 17 février 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 december 1986 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van het mutatiereglement voor het administratief personeel van de Civiele Bescherming dat met operationele taken belast is", heeft op 17 februari 1987 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'objet du présent projet consiste, comme l'indique son intitulé, à fixer par voie réglementaire les modalités selon lesquelles auront lieu les mutations du personnel administratif appartenant à la direction générale de la protection civile du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique et aux services régionaux. En l'absence de disposition légale ou réglementaire contraire, l'autorité administrative a le pouvoir d'affecter ses agents là où les besoins du service l'exigent (1), les mutations étant décidées dans l'intérêt du service par l'autorité qui a le pouvoir de nomination (2).

2. Le projet d'arrêté se donne pour fondement légal la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, notamment l'article 4 qui dispose, en son alinéa 1er :

> "Le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions organise les moyens et provoque les mesures nécessaires à la protection civile pour l'ensemble du territoire national. Il coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes publics".

.../...

(1) Arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, en cause FRANCOIS, n° 14.683, du 22 avril 1971.

(2) Arrêts du Conseil d'Etat, section d'administration, en cause ZIMMER, n° 5.122, du 18 mai 1956, et LEBLANC, n° 5.936, du 20 décembre 1957.

Cette loi ne peut servir de fondement au présent projet d'arrêté. L'article 4, en particulier, n'a d'autre objet que de charger le Ministre de

> "... la mission d'organiser l'ensemble des mesures et des moyens qui s'imposent dans le domaine très vaste de la protection civile. Il lui confie également la mission de coordonner, au sein des divers départements ministériels, tant la préparation que la mise en oeuvre de ces mesures et moyens" (1).

Le rapport s'en explique en ces termes (2) :

> "Le Ministre de l'Intérieur, en raison de certaines de ses attributions particulières, notamment la sécurité générale du territoire et la tutelle des organes provinciaux et communaux, sera le mieux à même de coordonner ...".

En outre, ainsi que le relevait la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n° L. 7.987, donné le 4 juillet 1962 sur un projet devenu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (3) :

> "Le Roi puise dans les articles 29 et 66 de la Constitution le pouvoir propre d'organiser les services d'administration générale nécessaires en ce compris les services extérieurs et les services d'intervention".

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, 1961-1962, n° 338/1, Exposé des motifs, pp. 3 et 4.

(2) Doc. parl. Sénat, 1962-1963, n° 108, p. 3.

(3) Doc. parl. Sénat, 1961-1962, n° 338/1, p. 15.

C'est donc dans l'article 66, alinéa 2, de la Constitution (1) et dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat qu'il convient de trouver le fondement du présent projet, en particulier dans l'article 6, § 1er, de cet arrêté, qui dispose :

> "§ 1er. Des dispositions particulières assurent, dans chaque ministère, l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété.
>
> Ces dispositions sont prises par Nous à moins que Nous n'ayions confié ce pouvoir au Ministre. Dans ce dernier cas, le pouvoir attribué au Ministre ne l'autorise pas, sauf disposition contraire expresse, à déroger au statut fixé par Nous.
>
> Toutes les dispositions prises en application des alinéas 1er et 2 sont soumises à l'avis préalable du conseil de direction".

Si l'on peut admettre que le Ministre investi du pouvoir de nomination des agents visés par le présent projet d'arrêté (sur base des articles 24 et 25 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, insérés par l'arrêté royal du 16 mars 1964) et corrélativement compétent pour régler leur affectation et procéder à leur mutation, s'est vu de la sorte attribuer par le Roi le pouvoir de fixer le règlement de mutation du personnel administratif qu'il nomme, il n'en demeure pas moins que l'exercice de cette compétence est soumis à une formalité substantielle : l'avis préalable du conseil de direction. Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, cet avis n'a pas été sollicité. Le projet d'arrêté ministériel n'est donc pas en état d'être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

---

(1) Le pouvoir de nomination aux emplois d'administration générale, que l'article 66 de la Constitution attribue au Roi, implique celui de décharger les fonctionnaires de leurs attributions antérieures et de les charger d'attributions nouvelles : arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, en cause MOLLE, n° 2.175, du 10 février 1953.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het doel van dit ontwerp bestaat erin, zoals zijn opschrift aangeeft, bij wijze van reglement de regels te bepalen voor de mutaties van het administratief personeel dat deel uitmaakt van de algemene directie van de civiele bescherming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en van de gewestelijke diensten van de civiele bescherming. Bij ontstentenis van enige andersluidende wets- of verordeningsbepaling, heeft de administratieve overheid de bevoegdheid om haar personeelsleden daar tewerk te stellen waar de behoeften van de dienst het eisen (1) omdat tot de overplaatsingen in het belang van de dienst wordt beslist door de benoemende overheid (2).

2. Het ontwerp-besluit voert als rechtsgrond aan, de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, inzonderheid artikel 4, waarvan het eerste lid bepaalt :

> "De Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, organiseert de middelen en lokt de maatregelen uit welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen".

.../...

---

(1) Arrest van de Raad van State, afdeling administratie, in zake FRANCOIS, nr. 14.683, van 22 april 1971.

(2) Arresten van de Raad van State, afdeling administratie, in zake ZIMMER, nr. 5.122, van 18 mei 1956, en LEBLANC, nr. 5.936, van 20 december 1957.

Die wet kan niet dienen als rechtsgrond voor het onderhavige ontwerp-besluit. Artikel 4 in het bijzonder heeft geen ander doel dan de Minister te belasten met

> "... de taak ... om het geheel van maatregelen en middelen, welke op het zeer ruime gebied van de bescherming van de bevolking vereist zijn te organiseren. Hij wordt eveneens belast met de opdracht, zowel de voorbereiding als de toepassing van die maatregelen en middelen in de verschillende ministeriële departementen te coördineren" (1).

Het verslag geeft daarbij de volgende toelichting (2) :

> "De Minister van Binnenlandse Zaken, in verband met sommige van zijn bijzondere bevoegdheden, namelijk de algemene veiligheid van het grondgebied en de voogdij op de provinciale en gemeentelijke organen, zal het best bij machte zijn om de vooropgestelde maatregelen en middelen te coördineren".

Bovendien heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies nr. L. 7.987, dat zij op 4 juli 1962 heeft uitgebracht over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, het volgende doen opmerken (3) :

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1961-1962, nr. 338/1, Memorie van toelichting, blz. 3 en 4.

(2) Gedr. St. Senaat, 1962-1963, nr. 108, blz. 3.

(3) Gedr. St. Senaat, 1961-1962, nr. 338/1, blz. 15.

"De Koning ontleent aan de artikelen 29 en 66 van de Grondwet de macht om de nodige diensten van algemeen bestuur, met inbegrip van buitendiensten en interventiediensten, in te richten".

Het is bijgevolg in artikel 66, tweede lid, van de Grondwet (1) en in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel dat de rechtsgrond van dit ontwerp te vinden is, inzonderheid in artikel 6, § 1, van dat besluit, welke bepaling als volgt luidt :

"§ 1. Bijzondere bepalingen voorzien, in ieder ministerie, in de uitvoering van dit besluit en van de besluiten die het hebben gewijzigd of aangevuld.

Die bepalingen worden door Ons vastgesteld tenzij Wij die bevoegdheid aan de Minister hebben opgedragen. In dit laatste geval machtigt de aan de Minister opgedragen bevoegdheid hem niet, van het door Ons bepaalde statuut af te wijken, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.

Alle bepalingen vastgesteld op grond van het eerste en het tweede lid worden aan het voorafgaand advies van de directieraad onderworpen".

.../...

---

(1) De bevoegdheid tot benoeming in de betrekkingen van algemeen bestuur die artikel 66 van de Grondwet aan de Koning verleent, houdt tevens de bevoegdheid in om de ambtenaren van hun vorige ambtsbevoegdheden te ontslaan en er hun nieuwe op te dragen : arrest van de Raad van State, afdeling administratie, in zake MOLLE, nr. 2.175, van 10 februari 1953.

Men mag aannemen dat de Minister die de bevoegdheid bezit om de in het onderhavige ontwerp-besluit bedoelde personeelsleden te benoemen (op grond van de artikelen 24 en 25 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel, ingevoegd door het koninklijk besluit van 16 maart 1964) en de daarmee samenhangende bevoegdheid om hun dienstaanwijzing te regelen en om ze over te plaatsen, zodoende van de Koning de bevoegdheid heeft gekregen om het "mutatiereglement" van het door hem benoemde administratief personeel vast te stellen. Toch is het zo dat voor het uitoefenen van die bevoegdheid een substantieel vormvereiste is gesteld : het voorafgaand advies van de directieraad. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat dit advies niet gevraagd is. Het ontwerp van ministerieel besluit is derhalve niet in zoverre gereed dat het aan de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden voorgelegd.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
L. FRANCOIS, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par Mme B. HAUBERT, auditeur adjoint.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. B. HAUBERT, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.