

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques, le 22 février 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "déterminant pour le Ministère des Communications et de l'Infrastructure les supérieurs hiérarchiques compétents en matière disciplinaire et de signalement, et pour inscrire les faits sur la fiche individuelle", a donné le 28 février 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 22 februari 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanwijzing bij het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur van de hiërarchische meerderen die bevoegd zijn inzake beoordelingen en tuchtstraffen, en om de feiten op de individuele fiche aan te tekenen", heeft op 28 februari 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"In uitvoering van art. 57, derde lid, artikel 61 en artikel 78, § 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel bepaalt de Minister welke hiërarchische meerderen bevoegd zijn in bovenvermelde aangelegenheden. Het toekennen van een tuchtstraf aan een aantal personeelsleden van het departement kan ingevolge de afwezigheid van de betrokken rechtsregel niet uitgevoerd worden, zodat bekwame spoed voor dit dossier vereist is. Daarenboven kan, ingevolge het ontbreken van de mogelijkheid om aan een aantal personeelsleden een beoordeling toe te kennen, de bevorderingsprocedure voor sommige graden niet ingezet worden.

Gelet op de hoogdringendheid had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

.../...

OBSERVATION PREALABLE.

L'arrêté ministériel en projet tend à déterminer les supérieurs hiérarchiques du ministère des Communications et de l'Infrastructure pour exercer certaines compétences en matière disciplinaire et en matière de signalement, ainsi que pour inscrire les faits sur la fiche individuelle des agents.

Cet arrêté serait pris par le Ministre des Communications et des Entreprises publiques, c'est-à-dire M. E. DI RUPO.

Ce dernier a, effectivement, été nommé à cette fonction par arrêté royal du 23 janvier 1994 portant modification du Gouvernement.

Toutefois, en vertu de l'article 3 du même arrêté royal, "M. J.-M. DEHOUSSE, Ministre de la Politique scientifique, (a été) chargé, en outre, de l'Infrastructure".

La question se pose si l'arrêté ministériel en projet doit être pris par les deux ministres précités ou par un seul d'entre eux et, dans ce dernier cas, lequel.

Des renseignements en possession du Conseil d'Etat, il semble résulter que M. E. DI RUPO serait compétent pour prendre l'arrêté en projet.

En effet, d'un arrêté royal pris le 11 février 1994, non encore publié, fixant la répartition des compéten-

.../...

ces entre le Ministre des Communications et des Entreprises publiques et le Ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, il paraît ressortir que ce dernier n'aurait pas de compétence à l'égard du personnel du ministère (1), sauf en ce qui concerne le seul personnel visé à l'article 3 de cet arrêté, c'est-à-dire celui de l'Office central des fournitures.

Toutefois, force est de constater qu'une telle interprétation, donnée dans le bref délai imparti, pourrait prêter à discussion.

Il paraît, dès lors, souhaitable, en vue d'assurer la sécurité juridique et d'éviter un abondant contentieux (2), de mieux définir au préalable, dans un arrêté royal, les compétences respectives des deux ministres en matière de personnel.

C'est sous réserve de cette importante observation que le projet est examiné.

(1) Cet arrêté, alors en projet, a été soumis à la consultation du Conseil d'Etat, mais celui-ci, dans l'avis qu'il a donné le 15 février 1994 sous le n° L. 23.124/9, n'a pu faire d'observation, car cet arrêté ne revêtait aucun caractère réglementaire.

(2) La détermination du ministre compétent pour prendre l'arrêté en projet se répercute, en effet, directement sur la légalité de tous les actes individuels qui seront accomplis par les supérieurs hiérarchiques désignés.

EXAMEN DU PROJET.Préambule.

En vertu de l'article 61 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et de l'article 9 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, la mention de signalement est, pour les agents du niveau 3, attribuée par le secrétaire général, sauf lorsque le ministre use de la faculté que lui laissent ces articles de désigner d'autres fonctionnaires à cet effet.

Puisque le projet ne met pas en oeuvre le pouvoir ainsi conféré au ministre de charger d'autres fonctionnaires que le secrétaire général de l'attribution des mentions de signalement des agents du niveau 3 et puisque le fonctionnaire délégué a confirmé que, dès lors, le secrétaire général restera compétent, il n'y a pas lieu de viser spécialement les deux articles précités au préambule.

On écrira dès lors,

1) à l'alinéa 1er :

"..., notamment les articles 57, alinéa 3, et 78, § 5";

2) à l'alinéa 2 :

"..., notamment l'article 3, § 4, alinéa 2;".

.../...

Dispositif.

Articles 1er et 2.

En tant qu'elles désignent, pour exercer les compétences qu'elles énumèrent, le supérieur hiérarchique qui appartient "au moins" au rang 15 ou au rang 13, selon le cas, les dispositions en projet ne déterminent pas, avec la précision requise au regard des dispositions sur lesquelles elles se fondent, les fonctionnaires auxquels les auteurs du projet entendent conférer ces attributions.

Au demeurant, le but recherché ne peut être, comme l'a indiqué le fonctionnaire délégué, de régler le cas de l'absence ou de l'empêchement du fonctionnaire de rang 13 ou 15, puisque dans cette hypothèse s'applique l'article 4 qui désigne un fonctionnaire d'un grade inférieur, et non supérieur.

Par ailleurs, et pour le même motif, il serait malaisé de considérer que serait envisagé le cas de la vacance de l'emploi du rang 13 ou 15, à défaut d'une désignation pour l'exercice de cette fonction à titre provisoire : pourquoi, en effet, la compétence reviendrait-elle, dans ce cas, à un fonctionnaire de rang plus élevé, alors qu'en cas d'absence ou d'empêchement, ce serait un fonctionnaire de rang inférieur qui l'exercerait ?

Au demeurant, il se pourrait que l'utilisation, dans l'article 1er, des termes "au moins" ait pour but de régler la compétence pour établir les propositions provisoi-

.../...

res de peines disciplinaires, lorsqu'il s'agit d'agents du rang 15 ou 16; mais une telle interprétation demeure douteuse.

Quoi qu'il en soit, la rédaction des deux dispositions doit être revue afin de lever ces incertitudes et de faire apparaître sans équivoque quel est, dans chaque cas, le supérieur hiérarchique compétent.

Article 3.

1. Au début de la disposition, il serait plus exact d'écrire, dans le texte français, "le fonctionnaire visé aux articles 1er et 2" plutôt que "le fonctionnaire désigné en vertu des articles 1er et 2".

2. Le texte est, par ailleurs, ambigu.

D'abord, le sens de la réserve "sans préjudice de l'application de l'arrêté royal du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux (III)" n'est pas clair. En particulier, cela signifie-t-il que, lorsqu'un adjoint bilingue a été désigné, il assiste le chef dans le traitement de l'affaire et assure la fonction d'intermédiaire dans ses relations avec l'agent dont il ne connaît pas la langue, conformément aux articles 6 et 7 dudit arrêté royal, sans que le supérieur hiérarchique dont il est l'adjoint soit dessaisi de la compétence que lui attribue le projet ? La disposition doit-

.../...

elle se lire plutôt comme impliquant que l'adjoint bilingue serait désigné pour exercer cette compétence à sa place, de préférence au fonctionnaire que l'article 3 du projet désigne ensuite.

Par ailleurs, ce fonctionnaire n'est pas à suffisance caractérisé par le fait qu'il doit être pourvu du grade "qui se rapproche le plus" de celui du fonctionnaire visé aux articles 1er et 2, dès lors qu'il peut s'agir du plus proche dans l'ordre tant ascendant que décroissant de la hiérarchie; il paraît, à cet égard, logique de désigner le supérieur le plus proche dans l'ordre ascendant de la hiérarchie.

Enfin, le projet requiert de ce fonctionnaire qu'il ait fourni la preuve de la connaissance de la langue de l'agent, négligeant, en cela, l'hypothèse où le titulaire du grade "le plus proche" appartiendrait au même rôle linguistique que l'agent, auquel cas il devrait, à l'évidence, être préféré à celui de rang moindre justifiant seulement de la connaissance de cette langue.

La disposition en projet doit, par conséquent, être fondamentalement revue en vue d'établir clairement les priorités en fonction desquelles la compétence doit, selon le cas, échoir à tel ou tel des fonctionnaires qu'elle vise.

.../...

Article 4.

1. Le début de la disposition serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 4. En cas d'absence ou d'empêchement du fonctionnaire visé aux articles précédents, la compétence est exercée par le fonctionnaire ...".

2. Dans cette disposition, il serait également préférable de viser le grade le plus proche plutôt que celui "immédiatement" inférieur; en outre, tel qu'il est rédigé, le texte en projet néglige le fait que le fonctionnaire ainsi désigné pourrait ne pas appartenir au même rôle linguistique que l'agent et n'avoir pas justifié de la connaissance de sa langue.

La disposition doit être revue pour tenir compte de ces observations.

Article 5.

Ainsi qu'en a convenu le fonctionnaire délégué, il ne se justifie pas de déroger, en l'espèce, à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés ministériels établie par l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires. Le texte en projet doit donc être

.../...

omis, mais devrait lui être substituée une disposition abrogeant les arrêtés ministériels, encore en vigueur, que celui en projet priverait d'objet en tant qu'ils concernent les agents de l'autorité fédérale; il devrait en être ainsi de l'arrêté ministériel du 31 août 1988 déterminant, pour les administrations du ministère des Communications, les supérieurs hiérarchiques compétents en matière de signalement et de l'arrêté ministériel du 31 août 1988 déterminant, pour les administrations du ministère des Communications, les supérieurs hiérarchiques compétents en matière disciplinaire.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"In uitvoering van art. 57, derde lid, artikel 61 en artikel 78, § 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel bepaalt de Minister welke hiërarchische meerderen bevoegd zijn in bovenvermelde aangelegenheden. Het toekennen van een tuchtstraf aan een aantal personeelsleden van het departement kan ingevolge de afwezigheid van de betrokken rechtsregel niet uitgevoerd worden, zodat bekwame spoed voor dit dossier vereist is. Daarenboven kan, ingevolge het ontbreken van de mogelijkheid om aan een aantal personeelsleden een beoordeling toe te kennen, de bevorderingsprocedure voor sommige graden niet ingezet worden.

Gelet op de hoogdringendheid had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

*

* *

De Raad van State moet zich, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het ontworpen ministerieel besluit beoogt de hiërarchische meerderen bij het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur aan te wijzen die gemachtigd zijn om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen inzake tuchtstraffen en beoordelingen, en ook om de feiten op de "individuele fiche" van de personeelsleden aan te tekenen.

Dit besluit zou worden vastgesteld door de Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven, te weten de heer E. DI RUPO.

Deze is immers in die bediening benoemd bij koninklijk besluit van 23 januari 1994 houdende Regeringswijziging.

Evenwel is overeenkomstig artikel 3 van datzelfde koninklijk besluit "de heer J.-M. DEHOUSSE, Minister van Wetenschapsbeleid, (...) bovendien belast met Infrastructuur".

De vraag rijst of het ontworpen ministerieel besluit door de twee voornoemde ministers moet worden vastgesteld, dan wel door slechts één van beide, en, in dit laatste geval, door welke.

Uit de gegevens waarover de Raad van State beschikt zou blijken dat de heer E. DI RUPO bevoegd is om het ontworpen besluit vast te stellen.

.../...

Uit een nog niet bekendgemaakt koninklijk besluit van 11 februari 1994 tot vaststelling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven en de Minister van Wetenschapsbeleid en Infrastructuur, zou immers blijken dat laatstgenoemde niet bevoegd is voor het personeel van het ministerie (1), tenzij voor het enkele personeel waarvan sprake is in artikel 3 van dat besluit, te weten dat van het Centraal Bureau der Benodigdheden.

Op te merken valt evenwel dat zulk een interpretatie, die in een zo korte toegemeten tijd wordt geformuleerd, tot betwisting kan leiden.

Met het oog op de rechtszekerheid en teneinde tal van geschillen te voorkomen (2) lijkt het daarom wenselijk vooraf, in een koninklijk besluit, de respectieve bevoegdheden van beide ministers op het stuk van het personeel preciezer te bepalen.

Het is onder voorbehoud van deze belangrijke opmerking dat het ontwerp wordt onderzocht.

-
- (1) Dit besluit, dat toen in het stadium van een ontwerp was, is om advies voorgelegd aan de Raad van State, doch de Raad heeft in het advies dat hij op 15 februari 1994 onder het nummer L. 23.124/9 heeft verstrekt, geen opmerking kunnen maken omdat het geen reglementair besluit betrof.
- (2) Het bepalen van de minister die bevoegd is om het ontworpen besluit vast te stellen heeft immers een rechtstreekse weerslag op de wettigheid van alle individuele handelingen die de aangewezen hiërarchische meerderen zullen verrichten.

.../...

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.Aanhef.

Overeenkomstig artikel 61 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en artikel 9 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het rijkspersoneel wordt de beoordeling voor de personeelsleden van niveau 3 toegekend door de secretaris-generaal, tenzij de minister gebruik maakt van de mogelijkheid waarin deze artikelen voorzien om andere ambtenaren te dien einde aan te wijzen.

Aangezien het ontwerp niet voorziet in de uitvoering van de aldus aan de minister toegekende bevoegdheid om andere ambtenaren dan de secretaris-generaal te belasten met het toekennen van de beoordeling aan de personeelsleden van niveau 3, en omdat de gemachtigde ambtenaar bovendien bevestigd heeft dat de secretaris-generaal derhalve bevoegd blijft, is er geen grond om in de aanhef in het bijzonder te verwijzen naar de twee voornoemde artikelen.

Derhalve schrijve men

1) in het eerste lid :

"..., inzonderheid op de artikelen 57, derde lid, en 78, § 5";

2) in het tweede lid :

"..., inzonderheid op artikel 3, § 4, tweede lid;".

.../...

Bepalend gedeelte.Artikelen 1 en 2.

In zoverre de ontworpen bepalingen voor de uitoefening van de bevoegdheden die zij opsommen een hiërarchische meerdere aanwijzen die naargelang van het geval "ten minste" tot rang 15 of tot rang 13 behoort, schrijven zij niet zo precies als in het licht van de bepalingen waarop ze steunen vereist is, voor aan welke ambtenaren de stellers van het ontwerp die bevoegdheden willen toekennen.

Overigens kan, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft gesteld, het beoogde doel niet erin bestaan het geval van de afwezigheid of van de verhindering van de ambtenaar van rang 13 of 15 te regelen, vermits in dat geval artikel 4 van toepassing is, waarbij een ambtenaar met een lagere graad wordt aangewezen, en niet een ambtenaar met een hogere graad.

Bovendien is het om dezelfde reden moeilijk denkbaar dat het geval wordt bedoeld waarin de betrekking van rang 13 of 15 vacant is doordat voor de uitoefening van die functie geen tijdelijke aanwijzing is geschied : waarom immers zou in dat geval een ambtenaar met een hogere rang bevoegd zijn, terwijl bij afwezigheid of verhindering een ambtenaar met een lagere rang die bevoegdheid zou uitoefenen ?

.../...

Het is ook mogelijk dat de woorden "ten minste" in artikel 1 ertoe strekken de bevoegdheid te regelen om voorlopige voorstellen tot tuchtstraf te doen ten aanzien van personeelsleden van de rangen 15 of 16, doch deze interpretatie is twijfelachtig.

De redactie van de beide bepalingen moet hoe dan ook worden herzien teneinde die onduidelijkheden op te lossen en op ondubbelzinnige wijze vast te stellen welke hiërarchische meerdere in elk van die gevallen bevoegd is.

Artikel 3.

1. Aan het begin van de Franse lezing van deze bepaling zou het beter zijn de woorden "le fonctionnaire désigné en vertu des articles 1er et 2" te vervangen door de woorden "le fonctionnaire visé aux articles 1er et 2".

2. Bovendien is de tekst dubbelzinnig.

In de eerste plaats is de betekenis van het voorbehoud "onverminderd de toepassing van het koninklijk besluit van 30 november 1966 betreffende de aanwijzing van tweetalige adjuncten in de centrale diensten (III)" niet duidelijk. Betekent zulks in het bijzonder dat wanneer een tweetalig adjunct is aangewezen, hij de meerdere bijstaat in de behandeling van de zaak en als tussenpersoon optreedt in de contacten met het personeelslid wiens taal hij niet machtig is, overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van voornoemd

.../...

koninklijk besluit, zonder dat de hiërarchische meerdere wiens adjunct hij is, de bevoegdheid verliest die het ontwerp hem toekent ? Of moet de bepaling aldus worden verstaan dat de tweetalige adjunct wordt aangewezen om die bevoegdheid in diens plaats uit te oefenen, veeleer dan de ambtenaar die verderop in artikel 3 van het ontwerp wordt aangewezen.

Voorts wordt die ambtenaar onvoldoende omschreven in zoverre gesteld wordt dat hij een graad moet bekleden "die het dichtst aanleunt" bij de graad van de ambtenaar genoemd in de artikelen 1 en 2, daar het zowel kan gaan om de ambtenaar die in stijgende als in dalende orde van de hiërarchie volgt. In dat opzicht lijkt het logischer de naasthogere ambtenaar in de hiërarchie aan te wijzen.

Ten slotte schrijft het ontwerp voor dat die ambtenaar moet hebben bewezen de taal van het personeelslid, te kennen, doch daarbij wordt geen rekening gehouden met het geval waarin de ambtenaar met de "graad die het dichtst erbij aanleunt" tot dezelfde taalrol behoort als het personeelslid; in dat geval moet hij uiteraard de voorkeur krijgen boven de ambtenaar van lagere rang die alleen blijk heeft gegeven van de kennis van die taal.

Bijgevolg moet de ontworpen bepaling fundamenteel worden herzien, waarbij duidelijk de prioriteiten worden aangegeven op grond waarvan de bevoegdheid naargelang van het geval aan deze of aan gene in die bepaling genoemde ambtenaar moet worden toegekend.

.../...

Artikel 4.

1. Het zou beter zijn het begin van de bepaling als volgt te stellen :

"Art. 4. Bij afwezigheid of verhindering van de ambtenaar bedoeld in de vorige artikelen, wordt de bevoegdheid uitgeoefend door de ambtenaar ...".

2. Het zou tevens verkieslijk zijn in deze bepaling te verwijzen naar de naaste graad, veeleer dan naar de "onmiddellijk" lagere graad; voorts gaat de ontworpen tekst in zijn huidige lezing voorbij aan het feit dat de aldus aangewezen ambtenaar niet tot dezelfde taalrol zou kunnen behoren als het personeelslid en niet van de kennis van diens taal zou hebben doen blijken.

De bepaling moet worden herzien, rekening houdende met die opmerkingen.

Artikel 5.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat er in het onderhavige geval geen grond bestaat om af te wijken van de gebruikelijke regel van inwerkingtreding van ministeriële besluiten, een regel vastgelegd bij artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen. De ontworpen tekst moet dus

.../...

vervallen, doch in de plaats ervan moet een bepaling komen waarbij de nog vigerende ministeriële besluiten worden opgeheven die als gevolg van het ontworpen besluit doelloos zouden worden in zoverre zij betrekking hebben op de personeelsleden van de federale overheid; zulks geldt voor het ministerieel besluit van 31 augustus 1988 tot aanwijzing voor de besturen van het Ministerie van Verkeerswezen, van de hiërarchische meerderen die bevoegd zijn inzake beoordeling, alsook voor het ministerieel besluit van 31 augustus 1988 tot aanwijzing voor de besturen van het Ministerie van Verkeerswezen, van de hiërarchische meerderen die bevoegd zijn inzake tuchtzaken.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.