

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 november 1995 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende reglementaire bepalingen voor het rijkspersoneel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken", heeft op 30 november 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 novembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant des dispositions réglementaires pour les agents de l'Etat du Ministère de l'Intérieur", a donné le 30 novembre 1995 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat dit ministerieel besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1995; te weten dezelfde datum als die van toepassing is voor de nieuwe personeelsformatie van het departement, alsook omdat in afwachting van dit nieuw organiek reglement er geen procedures kunnen aangevat worden aangaande de loopbaan van onze personeelsleden".

Gelet op de beperkte termijn welke hem voor het verlenen van zijn advies is toegemeten, beperkt de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp stelt een aantal regels vast met betrekking tot de loopbaan, de beoordeling en de voorstellen van tuchtstraf, geldende ten aanzien van het personeel behorende tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Rechtsgrond van het ontwerp vormen diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en van het

.../...

koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het rijkspersoneel.

Aangaande die rechtsgrond moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

1. Luidens artikel 6, § 1, van het voormelde koninklijk besluit van 2 oktober 1937, hierna kortweg te noemen, statuut van het rijkspersoneel, kunnen in ieder ministerie bijzondere bepalingen voorzien in de uitvoering ervan, welke bepalingen door de Koning worden vastgesteld, tenzij die bevoegdheid werd gedelegeerd aan de minister. Deze laatste, indien hem die bevoegdheid werd verleend, mag niet van het door de Koning vastgestelde statuut afwijken, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.

Die bepaling houdt in dat de minister - voor zover zo hem de bevoegdheid ter zake werd gedelegeerd - geen bijkomende regelingen mag uitvaardigen, met andere woorden regelingen welke van dezelfde orde zijn als die welke het statuut van het rijkspersoneel vaststelt en welke boven op die regelingen komen. Hij mag alleen regels vaststellen van bijkomstige aard, dienende tot uitvoering van de regels van het statuut.

Sommige bepalingen van het ontwerp hernemen de regeling van het statuut van het rijkspersoneel (1), doch

(1) Aangaande die werkwijze, zie de algemene opmerking hierna.

met toevoeging van aanvullende regels, waarvan sommige wel en andere niet een louter uitvoerend karakter blijken te hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval in artikel 2 van het ontwerp, dat min of meer artikel 72, §§ 2 tot 4, van het statuut van het rijkspersoneel herneemt.

2. Binnen het hem toegemeten tijdsbestek heeft de Raad van State niet alle bepalingen kunnen onderzoeken op hun rechtsgrond. Voor de in de bij artikel 1 gevoegde tabel I opgenomen benoemingsvoorwaarden heeft de gemachtigde ambtenaar aangegeven welke daarvan specifiek zijn voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken, namelijk de graden van eerste rechtskundig adviseur (rang 14), operationeel adjunct (rang 22), operationeel assistent (rang 20) en operationeel agent (rang 30), deze laatste drie ook wat hun overgang naar een administratieve loopbaan betreft, en deze in verband met de diplomaver-eisten voor de graad van industrieel ingenieur bij de Civiele Bescherming (rang 10). De Raad van State heeft enkel de benoemingsvoorwaarden betreffende die graden speciaal onderzocht op hun rechtsgrond.

Artikel 17, § 1, van het statuut van het rijkspersoneel bepaalt dat bijzondere toelaatbaarheidsvereisten kunnen worden opgelegd. Wanneer de aard van het ambt dit vereist, kan de minister onder meer, op advies van de Vaste Wervingssecretaris, bij verordening het bezit voorschrijven van diploma's of studiegetuigschriften aan te wijzen onder die welke zijn opgesomd in artikel 16, 6°.

.../...

Genoemde bepaling kan geen rechtsgrond bieden voor de in tabel I vastgestelde bijzondere diplomavereisten ten aanzien van de benoeming in de graad van operationeel agent (rang 30) : in de tabel bedoeld in artikel 16, 6°, van het statuut van het rijkspersoneel worden immers voor de graden van niveau 3 geen diploma's vermeld, zodat op grond van artikel 17, § 1, dan ook niet het bezit van een bijzonder diploma verplicht kan worden gesteld voor de benoeming in een graad behorende tot dat niveau (1).

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp, inzonderheid de tabel in bijlage I, bevat naast de bepalingen welke een voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken specifieke regeling instellen ook bepalingen die worden overgenomen uit koninklijke besluiten, inzonderheid uit het statuut van het rijkspersoneel en het koninklijk besluit van 7 augustus 1939, overigens zonder dat beide soorten regels steeds duidelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Vanuit legistiek oogpunt is het niet aangewezen bepalingen van een hogere rang te hernemen in een verordening van lagere rang. Zulks doet immers de indruk ontstaan dat de lagere regeling zou kunnen afwijken van de hogere. Ook zou in de toekomst verwarring kunnen ontstaan

(1) Met het nodige voorbehoud kan voor de oplossing van het probleem worden gewezen op artikel 17, § 1, F, van het statuut van het rijkspersoneel.

aangaande de juiste rechtskracht van de betrokken bepalingen.

OPMERKINGEN AANGAANDE DE TEKST.

Aanhef.

1. In de aanhef dienen enkel de besluiten te worden aangehaald die de rechtsgrond vormen van het ontwerp, met precisering van de betrokken bepalingen. Men vervange bijgevolg de eerste zeven aanhefbepalingen door een verwijzing naar het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, inzonderheid de artikelen 6, 17, § 1, A, 1^o en 2^o, 57, derde lid en 78, § 5, en naar het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het rijkspersoneel, inzonderheid de artikelen 3, § 4, tweede lid, 35, eerste lid, 64 en 66.

2. Aangezien de voornoemde bepalingen veelvuldig werden gewijzigd of vervangen, kan ermee worden volstaan eraan toe te voegen : "zoals tot op heden gewijzigd".

3. Artikel 6, § 1, tweede lid van het statuut van het rijkspersoneel, stelt dat uitvoeringsbepalingen door de Koning worden 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".

De bepaling waarbij de minister in casu gemachtigd zou worden een besluit als het onderhavige te nemen, dient derhalve uitdrukkelijk vermeld te worden in de aanhef.

4. Het advies van de Inspecteur van Financiën dient met vermelding van de datum, te weten 13 september 1995, vermeld te worden in de aanhef, vóór het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, overeenkomstig artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Bepalend gedeelte.

Artikel 3.

1. Behalve de graden van ingenieur, eerstaanwezend ingenieur en hoofdingenieur-directeur, vermeld in artikel 3, wordt in bijlage I bij het ontwerp ook een vlakke loopbaan ingesteld voor andere graden, welke niet in artikel 3 worden vermeld, zoals informaticus-deskundige, vertaler-directeur, eerstaanwezend vertaler-revisor, hoofdvertaler, hoofdprogrammeur, eerste vertaler, eerstaanwezend maatschappelijk assistent, maatschappelijk assistent 1ste

.../...

klasse, eerstaanwezend directiesecretaris. Zie in dat verband de algemene opmerking, hiervoren.

2. Artikel 64 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 bepaalt dat bij ministerieel besluit eveneens de diensten dienen te worden bepaald waar vlakke loopbanen kunnen worden ingesteld.

Artikel 5.

In het eerste lid schrijve men "Voor de optekening van feiten op de individuele fiche, het voorstel van beoordeling, het toekennen van een ongunstige vermelding" in plaats van "Voor het voorstel van beoordeling" (zie de tabel in bijlage II).

Artikel 10.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt terugwerkende kracht verleend aan het besluit in ontwerp om het te doen aansluiten bij het koninklijk besluit van 13 maart 1995 tot vaststelling van de personeelsformatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het koninklijk besluit van 29 maart 1995 houdende vereenvoudiging van de loopbaan van sommige ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, die in werking traden met ingang van 1 januari 1995 (het laatstgenoemde deels met ingang van

.../...

1 januari 1994). Die terugwerkende kracht zal uiteraard geen afbreuk kunnen doen aan intussen verkregen rechten.

Ondertekening.

Bij de ondertekening dienen de minister en zijn titel te worden vermeld.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Deze hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat dit ministerieel besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1995; te weten dezelfde datum als die van toepassing is voor de nieuwe personeelsformatie van het departement, alsook omdat in afwachting van dit nieuw organiek reglement er geen procedures kunnen aangevat worden aangaande de loopbaan van onze personeelsleden".

Vu le délai restreint qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat se limite aux observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Le projet fixe un nombre de règles concernant la carrière, le signalement et les propositions de sanction disciplinaire, applicables au personnel appartenant au Ministère de l'Intérieur.

Le fondement légal du projet est procuré par plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et de l'arrêté royal

.../...

du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat.

Au sujet de ce fondement légal, il y a lieu de faire les observations suivantes.

1. Selon l'article 6, § 1er, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, dénommé ci-après, en abrégé, statut des agents de l'Etat, des dispositions particulières peuvent assurer, dans chaque ministère, l'exécution du statut, dispositions qui sont prises par le Roi, à moins que ce pouvoir n'ait été délégué au ministre. Si ce pouvoir lui a été conféré, le ministre ne peut pas, sauf disposition contraire expresse, déroger au statut fixé par le Roi.

Cette disposition implique que le ministre - pour autant que le pouvoir en la matière lui ait été délégué - ne peut pas édicter de règles complémentaires, en d'autres termes, des règles qui soient du même ordre que celles inscrites au statut des agents de l'Etat et qui s'ajoutent à ces règles. Il ne peut fixer que des règles de nature accessoire, servant à assurer l'exécution des règles du statut.

Certaines dispositions du projet reproduisent les règles du statut des agents de l'Etat (1), mais en y ajoutant des règles complémentaires, dont certaines, mais pas toutes, s'avèrent avoir un caractère purement exécutoire.

(1) En ce qui concerne ce procédé, voir l'observation générale ci-après.

Tel est notamment le cas à l'article 2 du projet, qui reproduit plus ou moins l'article 72, §§ 2 à 4, du statut des agents de l'Etat.

2. Dans le délai qui lui était imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier le fondement légal de toutes les dispositions. Pour les conditions de nomination figurant au tableau I annexé à l'article 1er, le fonctionnaire délégué a indiqué celles qui sont spécifiques pour le Ministère de l'Intérieur, à savoir les grades de premier conseiller juridique (rang 14), adjoint opérationnel (rang 22), assistant opérationnel (rang 22) et agent opérationnel (rang 30), ces trois derniers également en ce qui concerne leur passage à une carrière administrative, ainsi que celles relatives aux conditions de diplôme pour le grade d'ingénieur industriel à la Protection civile (rang 10). Le Conseil d'Etat n'a vérifié le fondement légal des conditions de nomination qu'en ce qui concerne ces grades.

L'article 17, § 1er, du statut des agents de l'Etat dispose que des conditions spéciales d'admissibilité peuvent être imposées. Lorsque la nature des fonctions à exercer l'exige, le ministre peut notamment, sur avis du Secrétariat permanent au recrutement, imposer par règlement, pour le recrutement à des grades déterminés, la possession de diplômes ou certificats d'études particuliers désignés parmi ceux qui sont énumérés au tableau visé à l'article 16, 6°.

.../...

La disposition précitée ne peut procurer un fondement légal aux conditions particulières de diplôme fixées au tableau I, pour ce qui concerne la nomination au grade d'agent opérationnel (rang 30) : en effet, le tableau visé à l'article 16, 6°, du statut des agents de l'Etat ne mentionne pas de diplômes pour les grades du niveau 3, de sorte que, sur la base de l'article 17, § 1er, la possession d'un diplôme spécial ne peut, dès lors, être imposée pour la nomination à un grade appartenant à ce niveau (1).

OBSERVATION GENERALE.

Le projet, notamment le tableau en annexe I, contient également, outre les dispositions qui instaurent un régime spécifique pour le Ministère de l'Intérieur, des dispositions empruntées à des arrêtés royaux, notamment au statut des agents de l'Etat et à l'arrêté royal du 7 août 1939, ce d'ailleurs sans que les deux types de règles puissent toujours être distingués nettement.

Du point de vue de la technique législative, il n'est pas indiqué de reproduire des dispositions d'un rang supérieur dans un règlement subordonné. Il en résulte, en effet, l'impression que la norme subordonnée pourrait déroger à la norme de valeur supérieure. A l'avenir, il pourrait également en résulter une confusion quant à la force juridique précise des dispositions concernées.

(1) Avec les réserves qui s'imposent, il peut être renvoyé, pour la solution du problème, à l'article 17, § 1er, F, du statut des agents de l'Etat.

OBSERVATIONS RELATIVES AU TEXTE.Préambule.

1. Le préambule ne doit viser que les arrêtés qui constituent le fondement légal du projet, en précisant les dispositions concernées. Il conviendrait, dès lors, de remplacer les sept premiers alinéas du préambule par une référence à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, notamment les articles 6, 17, § 1er, A, 1^o et 2^o, 57, alinéa 3, et 78, § 5, et à l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, notamment les articles 3, § 4, alinéa 2, 35, alinéa 1er, 64 et 66.

2. Les dispositions précitées ayant été modifiées ou remplacées maintes fois, il peut suffire d'ajouter : "tels que modifiés à ce jour".

3. L'article 6, § 1er, alinéa 2, du statut des agents de l'Etat, dispose que les dispositions d'exécution sont prises par le Roi, "à moins que Nous n'ayons 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".

Il y a lieu, dès lors, de mentionner expressément dans le préambule la disposition qui autoriserait en l'oc-

.../...

currence le ministre à prendre un arrêté tel que le présent.

4. Conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994, relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avis de l'Inspecteur des Finances doit être mentionné au préambule, avec sa date, à savoir, celle du 13 septembre 1995, avant l'accord du ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

Dispositif.

Article 3.

1. Outre les grades d'ingénieur, ingénieur principal et ingénieur en chef-directeur, mentionnés à l'article 3, l'annexe I au projet instaure également une carrière plane pour d'autres grades, que l'article 3 ne mentionne pas, tels que ceux d'informaticien-expert, de traducteur-directeur, de traducteur-réviseur principal, de traducteur-chef, de chef programmeur, de traducteur principal, d'assistant social principal, d'assistant social de 1re classe, de secrétaire de direction principal. L'on se référera, sur ce point, à l'observation générale ci-dessus.

2. L'article 64 de l'arrêté royal du 7 août 1939 dispose qu'un arrêté ministériel doit déterminer également les services où peuvent être instaurées des carrières planes.

.../...

Article 5.

A l'alinéa 1er, il conviendrait d'écrire "Pour l'inscription de faits sur la fiche individuelle, la proposition de signalement, l'attribution d'une mention défavorable" au lieu de "Pour la proposition de signalement" (voir le tableau en annexe II).

Article 10.

Selon le fonctionnaire délégué, l'arrêté en projet est doté d'un effet rétroactif pour qu'il forme un tout avec l'arrêté royal du 13 mars 1995 fixant le cadre organique du Ministère de l'Intérieur et avec l'arrêté royal du 29 mars 1995 portant simplification de la carrière de certains agents du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, entrés en vigueur au 1er janvier 1995 (le dernier de ces arrêtés en partie à partir du 1er janvier 1994). Cette rétroactivité ne pourra évidemment porter atteinte aux droits acquis dans l'intervalle.

Signature.

Dans la signature, il y aurait lieu de mentionner le ministre et son titre.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.