

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 10 maart 1998 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende diverse verordeningsbepalingen met betrekking tot de inrichting van een bijzondere loopbaan bij de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden", heeft op 23 april 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 10 mars 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant diverses dispositions réglementaires relatives à la création d'une carrière particulière au sein des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles", a donné le 23 avril 1998 l'avis suivant :

1. Met het oog op de modernisering van het beheer van de federale wetenschappelijke instellingen, wordt bij de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden een nieuwe loopbaan gecreëerd, die van "adviseur bij de wetenschappelijke inrichtingen". Deze ambtenaren, aan te werven in de graad van adjunct-adviseur en te bevorderen in de graden van adviseur en adviseur-generaal, zullen worden gedetacheerd bij de vorenbedoelde instellingen en ter beschikking gesteld worden van het instellingshoofd.

Het voor advies voorgelegd ontwerp, dat de graden invoert, de taken van het ambt omschrijft, de wervingsvoorwaarden evenals de bevorderingsvoorwaarden omschrijft en enige regels stelt inzake hun administratief en geldelijk statuut, zoekt daartoe inspiratie bij het koninklijk besluit van 20 maart 1997 tot regeling van de loopbaan van de adviseurs voor wetenschapsaangelegenheden van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.

2. Volgens artikel 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, moet iedere, zelfs gedeeltelijke wijziging in dit statuut aangebracht, het voorwerp zijn van een in Ministerraad overlegd gemotiveerd besluit.

Uiteraard moet deze verplichting ook gelden voor besluiten welke voorzien in van het statuut van het rijkspersoneel afwijkende regelingen welke niet in de tekst ervan zelf worden opgenomen.

.../...

Het voorliggend ontwerp houdt dergelijke van het statuut afwijkende regelingen in en gaat daarbij verder dan het instellen van specifieke, louter aanvullende regelingen op grond van artikel 6 van het statuut van het rijks-personeel : het beperkt zich niet tot het stellen van bijv. specifieke diplomaver-eisten doch stelt zoals vermeld onder meer een nieuwe loopbaan in, met nieuwe graden en een aparte procedure van aanwerving (1).

Uit het aan de Raad van State medegedeelde dossier blijkt dat het ontwerp door de Ministerraad is goedgekeurd op 11 december 1997 en nadien voor onderhandelingen aan de representatieve vakorganisaties werd voorgelegd. Blijkens het protocol nr. 78/1 van 3 februari 1998 van de onderhandelingen gevoerd in het Sectorcomité I - Algemeen Bestuur van 14 januari 1998, hebben de onderhandelingen niet tot een akkoord geleid. Met name waren de vakorganisaties de mening toegedaan dat, bij de aanwerving van de adviseurs en de adjunct-adviseurs, de personeelsleden van de DWTC bij graadverandering tot die functies toegang moeten hebben. Bovendien wezen zij, voor wat betreft artikel 25, inzake mobiliteit, op de mogelijkheid van misbruik en stelden zij voor dat artikel te wijzigen.

(1) Voor zover zou kunnen worden aangenomen dat de ambtenaren waarover het hier gaat behoren tot het wetenschappelijk of beheerspersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, is eveneens de beraadslaging in Ministerraad vereist. Immers, artikel 5, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat bepaalt dat het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het wetenschappelijk personeel door de Koning worden vastgesteld, op voorstel van de minister onder wiens bevoegdheid het openbaar ambt ressorteert en op advies van de Minister-raad.

Er blijkt echter niet dat de Ministerraad nadien is bijeengekomen om kennis te nemen van de in het protocol vervatte conclusies van de onderhandelingen met de vakbonden. Daaruit volgt dat niet voldaan is aan het substantieel vormvereiste van artikel 116 van het statuut van het rijkspersoneel, wat tot de vernietiging van het besluit zou kunnen leiden indien daartegen beroep wegens machtsoverschrijding wordt ingesteld (1).

Uit de geest en de economie van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel volgt immers dat, ook bij ontstentenis van een akkoord, de Ministerraad zich moet beraden over de houding die hij dient aan te nemen ten opzichte van de standpunten welke door de syndicale organisaties zijn ingenomen. Dat is ook het geval indien aan de tekst van het ontwerp geen wijzigingen worden aangebracht naar aanleiding van die standpunten.

Er dient dan ook te worden geconcludeerd dat het ontwerp momenteel niet in zoverre gereed is dat de afdeling wetgeving van de Raad van State erover advies kan verlenen.

3. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar een akkoord dat de Minister van Begroting zou hebben verleend op 13 november 1997. Dat akkoord is terzake vereist door artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november

(1) Zie R.v.St., arrest nr. 36.183, MOMBEEK, van 8 januari 1991.

1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, aangezien het ontwerp rechtstreeks nieuwe uitgaven kan doen ontstaan. Een formeel, door de Minister van Begroting ondertekend akkoord werd echter niet overgelegd. Er wordt alleen melding van gemaakt door de Minister van Ambtenarenzaken in de brief waarin deze, eveneens op 13 november 1997, zijn akkoord verleent met het voorliggend ontwerp.

In dat verband wenst de Raad van State erop te wijzen dat een verklaring van de Minister van Ambtenarenzaken als zouden hij en de Minister van Begroting het samen eens zijn, niet gelijk staat met een akkoordbevinding van de Minister van Begroting, aangezien die brief niet door laatstgenoemde is ondertekend.

Ook om die reden is het voorliggend ontwerp niet in staat om door de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden onderzocht.

1. En vue de moderniser la gestion des établissements scientifiques fédéraux, il est créé, auprès des services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, une nouvelle carrière, savoir celle de "conseiller auprès des établissements scientifiques". Ces agents, à recruter au grade de conseiller adjoint et à promouvoir aux grades de conseiller et de conseiller général, seront détachés auprès des institutions susvisées et mis à la disposition du chef d'établissement.

Le projet soumis pour avis, qui crée les grades, décrit les missions de la fonction, définit les conditions de recrutement ainsi que de promotion et fixe quelques règles relatives à leur statut administratif et pécuniaire, s'inspire à cet effet de l'arrêté royal du 20 mars 1997 réglant la carrière des conseillers aux affaires scientifiques des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

Selon l'article 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, toute modification même partielle, apportée à ce statut, fera l'objet d'un arrêté motivé, délibéré en Conseil des Ministres.

Cette obligation doit évidemment être également applicable à des arrêtés prévoyant des dispositions dérogeant au statut des agents de l'Etat qui ne sont pas reproduites dans le texte même de ce statut.

Le présent projet comporte de telles dispositions dérogeant au statut et va à cet égard au delà de l'instauration de dispositions particulières, purement complémentaires

.../...

en vertu de l'article 6 du statut des agents de l'Etat : il ne se limite pas à prévoir des exigences spécifiques en matière de diplômes, mais introduit notamment, comme il a été mentionné, une nouvelle carrière, comprenant de nouveaux grades et une procédure distincte pour le recrutement (1).

Il appert du dossier communiqué au Conseil d'Etat que le projet a été approuvé par le Conseil des Ministres le 11 décembre 1997 et a ensuite été soumis pour négociations aux organisations syndicales représentatives. Selon le protocole n° 78/1 du 3 février 1998 des négociations menées au sein du Comité sectoriel I - Administration générale du 14 janvier 1998, les négociations n'ont donné lieu à aucun accord. Les organisations syndicales, notamment, estimaient que, lors du recrutement des conseillers et conseillers adjoints, les membres du personnel des S.S.T.C. devaient avoir accès à ces fonctions par changement de grade. En outre, en ce qui concerne l'article 25, elles ont souligné la possibilité d'abus en matière de mobilité et proposé de modifier cet article.

(1) Dans la mesure où il pourrait être admis que les agents dont il s'agit font partie du personnel scientifique ou de gestion des établissements scientifiques de l'Etat, la délibération en Conseil des Ministres est également requise. En effet, l'article 5, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat dispose que le statut administratif et le statut pécuniaire du personnel scientifique sont fixés par le Roi, sur la proposition du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions et après avis du Conseil des Ministres.

Il n'apparaît toutefois pas que le Conseil des Ministres se soit ensuite réuni afin de prendre connaissance des conclusions des négociations menées avec les syndicats, figurant dans le protocole. Il en résulte qu'il n'a pas été satisfait à la formalité substantielle prévue par l'article 116 du statut des agents de l'Etat, ce qui pourrait donner lieu à l'annulation de l'arrêté si un recours était introduit pour cause d'excès de pouvoir (1).

Il résulte en effet de l'esprit et de l'économie de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités qu'à défaut d'accord également, le Conseil des Ministres doit délibérer sur l'attitude à prendre à l'égard des points de vue adoptés par les organisations syndicales. Il en va également de même si aucune modification n'a été apportée au texte du projet sur la base de ces points de vue.

Force est dès lors de conclure que le projet n'est pas en état, actuellement, d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

3. Dans le préambule du projet, il est fait référence à un accord que le Ministre du Budget aurait donné le 13 novembre 1997. Cet accord est requis en la matière par l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet étant

(1) Voir Conseil d'Etat, arrêt n° 36.183, MOMBEEK, du 8 janvier 1991.

directement de nature à entraîner des dépenses nouvelles. Un accord formel, signé par le Ministre du Budget, n'a toutefois pas été produit. Il en est uniquement fait état par le Ministre de la Fonction publique dans la lettre par laquelle ce dernier marque son accord avec le présent projet, le 13 novembre 1997 également.

A cet égard, le Conseil d'Etat souhaite relever qu'une déclaration du Ministre de la Fonction publique selon laquelle le Ministre du Budget et lui sont d'accord, n'équivaut pas à un accord du Ministre du Budget, cette lettre n'ayant pas été signée par ce dernier.

Pour ce motif également, le présent projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

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 de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. WEYMEERSCH, 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 M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE