

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.785/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 november 2006 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende geldelijke bepalingen ten gunste van sommige ambtenaren bij de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister", heeft op 18 december 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, met betrekking tot gelijkaardige ontwerpen reeds heeft opgemerkt ¹, dient de ontworpen regeling met toepassing van artikel 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel, formeel te worden gemotiveerd en dient erover in de Ministerraad te worden beraadslaagd. Het genoemde artikel 116, dat bepaalt dat elke, zelfs gedeeltelijke, wijziging "in dit statuut" aangebracht, "het voorwerp (zal) zijn van een in Ministerraad overlegd gemotiveerd besluit", moet immers worden geacht van toepassing te zijn op elke wijziging van het statuut van het rijkspersoneel, ook al wordt dergelijke wijziging niet formeel aangebracht in het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en heeft ze slechts betrekking op bijzondere loopbanen of een bijzonder geldelijk statuut in een welbepaalde federale overheidsdienst ².

De ontworpen regelingen zijn niet formeel gemotiveerd. Evenmin blijkt uit enig gegeven uit het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde dossier dat over de ontworpen regeling een overleg in de Ministerraad heeft plaatsgevonden.

(¹) Zie recentelijk advies 41.305/1 van 28 september 2006 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg van niveau A".

(²) Zie ook artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

3. De zo-even gedane vaststelling dient normalerwijze te leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan immers niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003³. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

De Raad van State, afdeling wetgeving, stelt evenwel vast dat de wijziging van het genoemde artikel 116 wordt beoogd bij een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de mobiliteit van de statutaire ambtenaren in het federaal administratief openbaar ambt", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 6 december 2006 advies 41.671/3 heeft verleend. Krachtens die wijziging zou het vereiste van overleg in de Ministerraad en van formele motivering enkel nog gelden voor wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 zelf, en niet langer voor wijzigingen die in andere teksten aan het statuut van het rijkspersoneel worden aangebracht.

4. Gelet op hetgeen onder nr. 3 is uiteengezet, zal de Raad van State, afdeling wetgeving, toch over het ontworpen besluit advies geven. Het spreekt evenwel voor zich dat het ontworpen besluit, bij gebreke aan overleg in de Ministerraad, geen doorgang kan vinden tot zolang het besluit over de ontwerpvorm waarvan advies 41.671/3 is gegeven, niet tot stand is gekomen.

(3) Het tweede lid van die bepaling luidt: "Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, 1° of 2°, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld".

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

5. In het eerste lid van de aanhef verwijze men tevens naar artikel 37 van de Grondwet.

6. De koninklijke besluiten die zijn vermeld in het tweede tot het vijfde lid van de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en worden erdoor ook niet gewijzigd. Evenmin is hun vermelding noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De genoemde leden worden dan ook beter uit de aanhef weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. ALBRECHT, kamervoorzitter,

 J. SMETS,
 B. SEUTIN, staatsraden,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.785/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 28 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des dispositions pécuniaires en faveur de certains agents du Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre", a donné le 18 décembre 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limité à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Comme l'a déjà relevé le Conseil d'État, section de législation, à propos de projets analogues ¹, il y a lieu, en application de l'article 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, de motiver formellement le règlement en projet et d'en délibérer en Conseil des ministres. L'article 116 précité, qui dispose que toute modification, même partielle, apportée "au présent statut, fera l'objet d'un arrêté motivé, délibéré en Conseil des ministres" doit en effet être réputé s'appliquer à toute modification du statut du personnel de l'État, même si une telle modification n'est pas apportée de manière formelle dans l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937 et ne porte que sur des carrières particulières ou sur un statut pécuniaire particulier dans un service public fédéral déterminé ².

Le règlement en projet n'est pas motivé de manière formelle. Il ne ressort pas non plus de quelque élément du dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, que le règlement en projet a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

3. La constatation qui vient d'être faite doit normalement faire conclure à l'irrecevabilité de la demande d'avis.

⁽¹⁾ Voir, récemment, l'avis 41.305/1 du 28 septembre 2006 sur un projet d'arrêté royal "portant réforme de la carrière de certains agents du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale de niveau A".

⁽²⁾ Voir également l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut en effet être assimilée à une "formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003 ³. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Il ne revient donc pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

Le Conseil d'État, section de législation, constate toutefois que la modification de l'article 116 précité fait l'objet d'un projet d'arrêté royal "relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique fédérale administrative", sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 6 décembre 2006 l'avis 41.671/3. Selon cette modification, l'obligation de la délibération en Conseil des ministres et de la motivation formelle ne vaudrait plus que pour les modifications apportées à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 même et non plus pour les modifications apportées à d'autres textes relatifs au statut des agents de l'État.

4. Vu le commentaire figurant au point 3, le Conseil d'État, section de législation, donnera néanmoins un avis sur l'arrêté en projet. Il est évident toutefois que faute de délibération en Conseil des ministres, l'arrêté en projet ne pourra être adopté tant que l'arrêté dont le projet a fait l'objet de l'avis 41.671/3 n'aura pas été pris.

(3) L'alinéa 2 de cette disposition prescrit: "Lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o ou 2^o, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites".

EXAMEN DU TEXTEPréambule

5. Au premier alinéa du préambule, on fera également référence à l'article 37 de la Constitution.

6. Les arrêtés royaux mentionnés aux alinéas 2 à 5 du préambule ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et ne sont pas non plus modifiés par celui-ci. Leur mention n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension du règlement en projet. Mieux vaut dès lors omettre les alinéas cités du préambule.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT