



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.547/4
du 16 décembre 2013

advies 54.547/4
van 16 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
le statut des agents de la
carrière extérieure et de la
carrière consulaire'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
statuut van de ambtenaren van
de buitenlandse carrière en de
consulaire carrière'

Le 21 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERON, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2013.

*

Op 21 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2013.

*

IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Selon l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', les dispositions particulières qui assurent, dans chaque service public fédéral, l'exécution du statut des agents de l'État et qui contiennent des dérogations à ce statut non expressément prévues par celui-ci, sont soumises aux formalités prévues à l'article 116 du même arrêté ¹.

Il s'ensuit que de telles dispositions particulières doivent faire l'objet d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres, à moins qu'elles ne concernent l'une des catégories expressément exclues du champ d'application de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 en application de l'article 2 de cet arrêté.

Les agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, dont il est question dans le projet d'arrêté examiné, ne sont cependant pas visés dans l'article 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, pas plus que ne le sont d'ailleurs les agents du Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur au sens de l'arrêté royal du 25 avril 1956 'fixant le statut des agents du Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur' ².

Il en découle que tout projet d'arrêté royal qui prévoit, à leur égard, des dispositions qui dérogent au statut des agents de l'État fixé par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et qui ne sont pas expressément prévues par cet arrêté ou reproduites dans ce statut doit être délibéré en Conseil des ministres ³.

Tel est le cas du projet examiné, dès lors que celui-ci, outre qu'il exclut l'application de diverses dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (article 5, alinéa 1^{er}, 1^o,

¹ Dans son avis 10.778/2 donné le 2 juillet 1969 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 septembre 1969 'modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État', la section de législation, s'agissant de l'article 1^{er} de cet arrêté royal du 17 septembre 1969 qui a remplacé l'article 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, a observé ce qui suit (Observations particulières – chapitre 1^{er}, article 1^{er}, observation C) :

« Selon les explications des délégués du Ministre, lorsqu'une disposition ayant pour objet d'assurer, dans un Ministère déterminé, l'exécution du statut contiendra une dérogation à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qui n'est pas prévue par ce dernier arrêté, elle devra, à la fois, être soumise à l'avis du conseil de direction en application de l'article 6 de cet arrêté et '(faire) l'objet d'un arrêté motivé délibéré en conseil des Ministres' en application de son article 116. En raison de l'importance de cette règle, il se recommande de l'énoncer dans une disposition qui pourrait former le paragraphe 2 de l'article 6.

En revanche, lorsqu'une disposition contient une dérogation au statut du 2 octobre 1937 dans une matière où ce statut prévoit la faculté d'établir une telle dérogation, elle ne tombe pas sous l'application de l'article 116. En effet, la disposition dont il s'agit n'implique pas une nouvelle modification partielle du statut du 2 octobre 1937 ».

² Voir, à ce sujet, le préambule de l'arrêté royal du 14 janvier 1954 'fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur' dans lequel figure un considérant rédigé comme suit :

« Considérant qu'en conséquence, la mission dévolue aux agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur nécessite un statut particulier et qu'il y a donc lieu, en ce qui les concerne, d'adapter les dispositions du statut des agents de l'État aux exigences spéciales de la mission qui leur incombe ».

³ Voir, par analogie, l'avis 27.495/1 donné le 23 avril 1998 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'.

du projet d'arrêté), comporte également des dispositions qui doivent, du moins pour certaines d'entre elles, être considérées comme des dérogations ⁴ à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ⁵.

2. Il est vrai que l'application, notamment, des articles 6 et 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 est expressément exclue par l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet d'arrêté, mais une telle dérogation, qui tend précisément à éviter que l'arrêté en projet doive faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, doit, elle-même, de par sa portée dérogatoire aux dispositions précitées de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, être établie par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, ce qui n'a pas été le cas.

3. Une délibération en Conseil des ministres du projet à l'examen est donc requise en application des articles 6, § 2, et 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ⁶.

4. Il convient par ailleurs d'observer que la fixation par l'arrêté royal en projet du nouveau statut applicable aux agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement implique l'abrogation de l'arrêté royal du 25 avril 1956 'fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur' (article 123 du projet), lequel a précisément été délibéré en Conseil des ministres ⁷⁻⁸.

⁴ Comme cela a été observé dans l'avis 27.495/1, constituent des dispositions dérogatoires à celles fixées par l'arrêté royal du 2 octobre 1937, celles qui vont au-delà de l'instauration de dispositions particulières, purement complémentaires en vertu de l'article 6 de cet arrêté.

⁵ Il en va, notamment, ainsi en ce que l'arrêté en projet prévoit, d'une part, que le stage a une durée de vingt-quatre mois scindée en deux fois douze mois (article 22 du projet), alors que, selon l'article 30, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, le stage des lauréats au niveau A est d'une durée d'un an et qu'il ne peut être prolongé qu'au maximum d'un tiers dans les cas visés à l'article 32, § 2, 1^o, du même arrêté, et, d'autre part, que le stage est divisé en deux parties, l'admission à la seconde partie étant subordonnée à la réussite d'un examen d'admission (article 11 du projet). De même, les conditions qui entrent en ligne de compte pour une promotion dans la carrière administrative à une classe supérieure (articles 35 à 45 du projet d'arrêté) dérogent, ainsi que cela est expressément relevé dans le rapport au Roi relatif au projet d'arrêté, aux conditions fixées en la matière dans le statut des agents de l'État.

⁶ Voir, dans le même sens, s'agissant du statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur, l'avis 2.410/1 donné le 30 octobre 1951 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 janvier 1954 'fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur'.

⁷ Tout comme d'ailleurs l'arrêté royal du 14 janvier 1954 'fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur', abrogé par l'article 63 de l'arrêté royal du 25 avril 1956. Par contre l'arrêté du Régent du 15 octobre 1946 'fixant le règlement des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce Extérieur', lui-même abrogé par l'article 82 de l'arrêté royal du 14 janvier 1954, n'avait pas fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, ce qu'a expressément relevé la section de législation dans son avis 2.410/1.

⁸ Il convient encore d'observer que l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres de la fonction publique fédérale' (« l'arrêté de congé » en vertu de l'article 1^{er}, 9^o, du projet d'arrêté), qui est également applicable aux agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement par l'article 5, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet d'arrêté, à l'exception de ceux de ses articles qui sont énumérés dans cette disposition, a également fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

5. Pour les diverses raisons qui viennent d'être exposées, il y a donc lieu de considérer que le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. Or tel n'a pas été le cas, ainsi qu'en a convenu le délégué du ministre.

Comme il a, à ce sujet, déjà été observé à diverses reprises par la section de législation du Conseil d'État⁹, la délibération collégiale en Conseil des ministres, lorsqu'elle est prescrite, ne peut pas 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 2003¹⁰. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur le projet d'arrêté concerné ou sur une de ses dispositions et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis que le projet d'arrêté royal en cause ou la disposition concernée peuvent être considérés comme en état d'être soumis à la section de législation du Conseil d'État, pour avis. Dès lors, il ne revient pas à un ministre de solliciter cet avis avant que ce projet d'arrêté royal ou cette disposition aient été délibérés en Conseil des ministres et, le cas échéant, adaptés à la suite de cette délibération.

6. Il découle de ce qui précède que la demande d'avis est prématurée et par conséquent irrecevable.

*

⁹ Voir, notamment, le Rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », p. 43.

¹⁰ 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 ».

NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Luidens artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ gelden de vormvereisten waarin artikel 116 van hetzelfde besluit voorziet, voor de bijzondere bepalingen die in elke federale overheidsdienst uitvoering geven aan het statuut van het rijkspersoneel en die afwijkingen van dat statuut bevatten die niet uitdrukkelijk in dat statuut zijn bepaald.¹

Daaruit volgt dat dergelijke bijzondere bepalingen moeten worden uitgevaardigd in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, tenzij ze, met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, betrekking hebben op een categorie waarop dat besluit uitdrukkelijk niet toepasselijk is verklaard.

De ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van wie in het voorliggende ontwerpbesluit sprake is, worden echter niet vermeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, evenmin overigens als de ambtenaren van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel in de zin van het koninklijk besluit van 25 april 1956 ‘tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel’.²

Bijgevolg moet in de Ministerraad worden overlegd over elk ontwerp van koninklijk besluit dat ten aanzien van deze ambtenaren voorziet in bepalingen die afwijken van het statuut van de rijksambtenaren, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, en die in dat besluit niet uitdrukkelijk worden bepaald of in dat statuut niet worden overgenomen.³

Dat is het geval voor het voorliggende ontwerp, daar dat niet alleen de toepassing van verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 uitsluit (artikel 5,

¹ De afdeling Wetgeving heeft op 2 juli 1969 advies 10.778/2 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 17 september 1969 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel’. In verband met artikel 1 van dat koninklijk besluit van 17 september 1969 dat artikel 6 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 heeft vervangen, heeft ze het volgende opgemerkt (Bijzondere opmerkingen – Hoofdstuk I – Artikel 1 – opmerking C):

“De gemachtigden van de Minister hebben verklaard dat een bepaling ter uitvoering van het statuut in een bepaald Ministerie, welke een in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet voorziene afwijking van dat besluit inhoudt, tegelijk voor advies aan de directieraad moet worden voorgelegd (artikel 6 van dat besluit) en ‘het voorwerp [moet] zijn van een in Ministerraad overlegd gemotiveerd besluit’ (artikel 116). Het verdient aanbeveling een zo belangrijke regel te formuleren in een bepaling, die § 2 van artikel 6 zou kunnen vormen.

Een bepaling daarentegen, die van het statuut van 2 oktober 1937 afwijkt in zaken waarin dit een zodanige afwijking mogelijk maakt, valt niet onder toepassing van artikel 116. Die bepaling impliceert dan immers geen nieuwe gedeeltelijke wijziging van het statuut van 2 oktober 1937”.

² Zie in verband hiermee de aanhef van het koninklijk besluit van 14 januari 1954 ‘tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel’, die een overweging bevat die luidt als volgt:

“Overwegende dat de taak door de personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel te vervullen bijgevolg een bijzonder statuut noodzakelijk maakt en er dus wat hen betreft, redenen zijn tot aanpassing van de regelen van het statuut van het Rijkspersoneel aan de bijzondere eisen der hun opgedragen taak”.

³ Zie, bij analogie, advies 27.495/1, op 23 april 1998 gegeven 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’.

eerste lid, 1°, van het ontwerpbesluit), maar ook bepalingen bevat waarvan althans sommige moeten worden beschouwd als afwijkingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.⁴⁻⁵

2. Enerzijds wordt de toepassing van onder meer de artikelen 6 en 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 door artikel 5, eerste lid, 1°, van het ontwerpbesluit uitdrukkelijk uitgesloten. Maar een dergelijke afwijking, die juist wil voorkomen dat het ontworpen besluit na overleg in de Ministerraad moet worden vastgesteld, moet, daar ze afwijkt van de voornoemde bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, anderzijds zelf worden uitgevaardigd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, wat niet het geval is.

3. Over het voorliggende ontwerp moet dus, met toepassing van de artikelen 6, § 2, en 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, in de Ministerraad worden overlegd.⁶

4. Voorts moet worden opgemerkt dat de vaststelling, bij het ontworpen koninklijk besluit, van het nieuwe statuut dat geldt voor de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de opheffing inhoudt van het koninklijk besluit van 25 april 1956 'tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel' (artikel 123 van het ontwerp), dat juist is vastgesteld na overleg in de Ministerraad.⁷⁻⁸

⁴ Zoals in advies 27.495/1 is opgemerkt, vormen bepalingen die verder gaan dan het instellen van specifieke, louter aanvullende bepalingen op grond van artikel 6 van dat besluit, bepalingen die afwijken van die welke bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 zijn vastgesteld.

⁵ Zulks geldt met name voor zover het ontworpen besluit enerzijds bepaalt dat de proefperiode vierentwintig maanden duurt, opgesplitst in tweemaal twaalf maanden (artikel 22 van het ontwerp), terwijl de proefperiode van de geslaagden van niveau A luidens artikel 30, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 een jaar duurt en ten hoogste met een derde kan worden verlengd in de gevallen vermeld in artikel 32, § 2, 1°, van dat besluit, en voor zover het ontworpen besluit anderzijds bepaalt dat de proefperiode in twee delen is opgesplitst, waarbij men voor een toelatingsexamen geslaagd moet zijn om tot het tweede gedeelte te worden toegelaten (artikel 11 van het ontwerp). De voorwaarden die in aanmerking worden genomen voor een bevordering tot een hogere klasse in de administratieve loopbaan (artikelen 35 tot 45 van het ontwerpbesluit) wijken evenzo af van de voorwaarden die ter zake in het statuut van de rijksambtenaren zijn vastgesteld, zoals ook uitdrukkelijk wordt aangegeven in het verslag aan de Koning bij het ontwerpbesluit.

⁶ Zie in dezelfde zin, in verband met het statuut van de personeelsleden van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, advies 2.410/1, op 30 oktober 1951 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 14 januari 1954 'tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel'.

⁷ Evenals overigens het koninklijk besluit van 14 januari 1954 'tot vaststelling van het statuut der personeelsleden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel', opgeheven bij artikel 63 van het koninklijk besluit van 25 april 1956. Het besluit van de Regent van 15 oktober 1946 'betreffende het organiek reglement der buitenlandse diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel', dat zelf bij artikel 82 van het koninklijk besluit van 14 januari 1954 is opgeheven, is daarentegen niet na overleg in de Ministerraad vastgesteld, wat de afdeling Wetgeving in haar advies 2.410/1 uitdrukkelijk heeft opgemerkt.

⁸ Tevens moet worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 'betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt' ("het verlofbesluit" luidens artikel 1, 9°, van het ontwerpbesluit) eveneens na overleg in de Ministerraad is vastgesteld. Krachtens artikel 5, eerste lid, 2°, van het ontwerpbesluit is dat koninklijk besluit, behalve wat betreft de artikelen ervan die in die bepaling zijn opgesomd, eveneens toepasselijk op de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

5. Om de verschillende redenen die hier zijn aangegeven, moet dus worden aangenomen dat over het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de afdeling Wetgeving om advies is voorgelegd, moet worden overlegd in de Ministerraad. De gemachtigde van de minister heeft echter beaamd dat zulks niet het geval is.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State dienaangaande al meermalen heeft opgemerkt,⁹ kan het voorgeschreven collegiale overleg dat in de Ministerraad moet plaatshebben, immers niet worden gelijkgesteld met een “voorafgaand vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003.¹⁰ Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over het betreffende ontwerpbesluit of over een bepaling ervan en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan worden geoordeeld dat het ontwerp van koninklijk besluit of de bepaling in kwestie gereed is om aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies te worden voorgelegd. Een minister kan dat advies dus niet vragen voordat over dat ontwerp van koninklijk besluit of over die bepaling in de Ministerraad is overlegd en voordat het besluit of de bepaling in voorkomend geval als gevolg van dat overleg is aangepast.

6. Uit het voorgaande vloeit voort dat de adviesaanvraag te vroeg komt en derhalve niet-ontvankelijk is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ Zie met name het jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat-be, tab “De instelling”, 44.

¹⁰ Het tweede lid van deze bepaling luidt als volgt: “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”.