



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.207/4
du 19 mai 2014

advies 56.207/4
van 19 mei 2014

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'approuvant le cadre relatif à
l'exercice des attributions des
conservateurs de collections
des établissements
scientifiques fédéraux'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'houdende goedkeuring
van de nadere regels voor de
uitoefening van de
bevoegdheden van de
conservators van collecties van
de federale wetenschappelijke
instellingen'

Le 24 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le Secrétaire d'État à la Politique scientifique, adjoint à la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'approuvant le cadre relatif à l'exercice des attributions des conservateurs de collections des établissements scientifiques fédéraux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 mai 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mai 2014.

*

Op 24 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende goedkeuring van de nadere regels voor de uitoefening van de bevoegdheden van de conservators van collecties van de federale wetenschappelijke instellingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

FONDEMENT JURIDIQUE

Le projet examiné est un arrêté ministériel du Secrétaire d'État à la Politique scientifique qui a pour objet de fixer « le cadre relatif à l'exercice des attributions des conservateurs de collections des établissements scientifiques fédéraux ». Selon son article 1^{er}, il s'applique à l'ensemble des établissements scientifiques fédéraux visés dans l'arrêté royal du 30 octobre 1996 'désignant les établissements scientifiques fédéraux', donc en ce compris ceux qui relèvent des ministres ayant la Santé publique, l'Agriculture, la Justice ou la Défense nationale dans leurs attributions.

Le préambule du projet mentionne, à titre de fondement juridique, l'article 14^{ter}, alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux' et les articles 6/1 et 52 de l'arrêté royal du 25 février 2008 'fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux' ¹.

Si l'article 14^{ter}, alinéa 2, de l'arrêté du 2 octobre 1937 prévoit une habilitation au profit des ministres et secrétaires d'État pour fixer un cadre déontologique contenant les règles de conduite les plus propres à illustrer les dispositions des articles 7 à 13, c'est-à-dire les articles qui composent la subdivision intitulée « des droits, des devoirs, des conflits d'intérêts et du cumul » du statut des agents de l'État, les autres dispositions visées ne contiennent aucune habilitation à un ministre. Les articles 6/1 et 52 de l'arrêté du 25 février 2008 prévoient seulement que le ministre peut conférer à certains agents scientifiques et à leur demande le titre complémentaire de

¹ Les articles 24, 29, 38 et 43/1 de l'arrêté du 25 février 2008 prévoient aussi une délégation expresse au ministre ayant la Recherche scientifique dans ses attributions pour compléter le statut sur les points qu'ils énumèrent. Les règles en projet sont étrangères à ces habilitations.

« conservateur de collections » ou d'appliquer les règles du statut des agents de l'État aux membres du personnel scientifiques².

Au contraire, l'article 5, § 2, de l'arrêté du 20 avril 1965 prévoit que les statuts ou les régimes des personnels visés sont fixés par le Roi sur proposition du ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, après avis de la Commission interministérielle de la Politique scientifique fédérale. Une telle procédure garantit que tous les ministres dont les établissements scientifiques relèvent interviennent dans la fixation des règles s'appliquant au personnel de ces établissements.

Le projet examiné a un objet nettement plus large que la seule habilitation visée au préambule et qui paraît de plus être neutralisée par l'attribution au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de fixer les statuts et régimes des personnels visés, sauf à déléguer par un tel arrêté des questions particulières au ministre ayant la Recherche scientifique dans ses compétences comme le font les articles 24, 29, 38 et 43/1 de l'arrêté du 25 février 2008.

Cette habilitation au Roi, agissant par arrêté délibéré en Conseil des ministres, empêche également l'auteur du projet de pouvoir se fonder sur un éventuel pouvoir réglementaire autonome³. En tout état de cause, il s'agit de mesures qui excèdent ce pouvoir, d'une part, en ce qu'elles concernent, par exemple, aux articles 26 et suivants du règlement annexé le droit d'auteur des agents et étant donné, d'autre part, que ce pouvoir autonome n'est reconnu qu'afin d'assurer l'organisation et le fonctionnement du service alors que l'ensemble des établissements scientifiques concernés par le projet ne ressortent pas de la compétence de l'auteur du projet et que la direction scientifique et administrative est confiée au directeur général des établissements (article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 avril 1965).

Compte tenu de l'absence de fondement juridique du projet, la section de législation du Conseil d'État s'abstient de l'examiner plus avant.

*

² Les articles 24, 29, 38 et 43/1 de l'arrêté du 25 février 2008 prévoient une délégation expresse au ministre ayant la Recherche scientifique dans ses attributions pour compléter le statut sur les points qu'ils énumèrent. Les règles en projet sont étrangères à ces habilitations.

³ Voir P. GOFFAUX, « Dictionnaire élémentaire de droit administratif », Bruylant, 2006, v° « Pouvoir réglementaire autonome du chef de service » et les références citées.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

RECHTSGROND

Het voorliggende ontwerp is een ministerieel besluit van de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid dat ertoe strekt “de nadere regels voor de uitoefening van de bevoegdheden van de conservators van collecties van de federale wetenschappelijke instellingen” vast te stellen. Luidens artikel 1 geldt het voor alle federale wetenschappelijke instellingen die zijn vermeld in het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 ‘tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen’, dus ook voor de instellingen die ressorteren onder de ministers bevoegd voor Volksgezondheid, Landbouw, Justitie of Landsverdediging.

De aanhef van het ontwerp vermeldt als rechtsgrond artikel 14^{ter}, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’, artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 20 april 1965 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen’ en de artikelen 6/1 en 52 van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 ‘tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen’.¹

Artikel 14^{ter}, tweede lid, van het besluit van 2 oktober 1937 voorziet in een machtiging aan de ministers en staatssecretarissen om een deontologisch kader vast te stellen dat de meest geëigende gedragsregels bevat teneinde de bepalingen van de artikelen 7 tot 13 toe te lichten. Dat zijn met andere woorden de artikelen van het statuut van het rijkspersoneel die de onderverdeling vormen met als opschrift “Rechten, plichten, belangenconflicten en cumulatie”.

¹ De artikelen 24, 29, 38 en 43/1 van het besluit van 25 februari 2008 voorzien ook in een uitdrukkelijke delegatie aan de minister bevoegd voor het Wetenschapsbeleid om het statuut aan te vullen betreffende de punten die in die artikelen worden opgesomd. De ontworpen regels vallen niet onder die machtigingen.

De andere vermelde bepalingen bevatten evenwel geen enkele machtiging aan een minister. De artikelen 6/1 en 52 van het besluit van 25 februari 2008 bepalen alleen dat de minister sommige wetenschappelijke personeelsleden op hun verzoek de aanvullende titel van “conservator van collecties” kan verlenen of de regels van het statuut van het rijkspersoneel op de leden van het wetenschappelijk personeel kan toepassen.²

Artikel 5, § 2, van het besluit van 20 april 1965 bepaalt daarentegen dat de statuten of de stelsels van het bedoelde personeel door de Koning worden vastgesteld op voorstel van de minister bevoegd voor Wetenschapsbeleid bij besluiten vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Federale interministeriële commissie voor wetenschapsbeleid. Een dergelijke procedure waarborgt dat alle ministers onder wie de wetenschappelijke instellingen ressorteren, betrokken zijn bij het vaststellen van de regels die van toepassing zijn op het personeel van die instellingen.

Het voorliggende ontwerp gaat veel verder dan de loutere machtiging die in de aanhef wordt vermeld en die bovendien ongedaan lijkt te worden gemaakt door de opdracht aan de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de statuten en de stelsels van de bedoelde personeelsleden vast te stellen, tenzij een dergelijk besluit bijzondere kwesties overdraagt aan de minister bevoegd voor Wetenschapsbeleid, zoals het geval is voor de artikelen 24, 29, 38 en 43/1 van het besluit van 25 februari 2008.

Die machtiging aan de Koning, die optreedt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, staat er tevens aan in de weg dat de steller van het ontwerp op een mogelijke autonome verordeningsbevoegdheid steunt.³ Het gaat hoe dan ook om maatregelen die verder gaan dan die bevoegdheid, daar ze enerzijds betrekking hebben op het auteursrecht van de personeelsleden, bijvoorbeeld in de artikelen 26 en volgende van het bijgevoegde reglement, en daar die autonome bevoegdheid, anderzijds, alleen wordt verleend om de organisatie en de werking van de dienst te verzekeren, terwijl de steller van het ontwerp niet bevoegd is voor alle wetenschappelijke instellingen waarop het ontwerp betrekking heeft en terwijl de wetenschappelijke en administratieve leiding aan de algemeen directeur van de instellingen wordt toevertrouwd (artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 20 april 1965).

² De artikelen 24, 29, 38 en 43/1 van het besluit van 25 februari 2008 voorziet in een uitdrukkelijke delegatie aan de minister bevoegd voor het Wetenschapsbeleid, om het statuut aan te vullen betreffende de punten die in die artikelen worden opgesomd. De ontworpen regels vallen niet onder die machtigingen.

³ Zie P. GOFFAUX, “Dictionnaire élémentaire de droit administratif”, Bruylant, 2006, verbo “Pouvoir réglementaire autonome du chef de service” en de aangehaalde verwijzingen.

Aangezien het ontwerp geen rechtsgrond heeft, wordt het door de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY