KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e februari 1969 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij voor de Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten, sommige bepalingen van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, in werking worden gesteld", heeft de 7e februari 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 3 février 1969, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "mettant en vigueur, pour la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes, certaines dispositions de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale", a donné le 7 février 1969 l'avis suivant :

Ingaand op een opmerking die door de Raad van State in zijn advies L.10.626/1 van 16 januari 1969 betreffende een ontwerp van koninklijk besluit tot oprichting bij de Bijzondere Compensatiekas voor kinderbijslag voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten, van een technisch comité , is gemaakt, legt de Regering thans een ontwerp voor dat de artikelen 7 tot 15, 17 tot 20 en 22 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg ten aanzien van die Kas in werking stelt met ingang van 16 februari 1968.

De volgende opmerkingen dienen nochtans te worden gemaakt.

Artikel 18 van de wet van 25 april 1963 betreft het personeel van de instellingen die onder de wet vallen en bepaalt onder meer dat het personeel door het beheerscomité wordt benoemd, bevorderd en ontslagen.

Voorschriften die de tot benoemen bevoegde overheid aanwijzen, raken het statuut van het personeel (zie onder meer het advies van de Raad van State van 16 juni 1960 over het koninklijk besluit van 14 februari 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, Belgisch Staatsblad van 15 maart 1961, blz. 1983 ; arresten van de Raad van State, d.d. 1 april 1960, TISON, nr. 7753, en NANGNIOT, nr. 7754).

Zulke voorschriften moeten derhalve aan de syndicale raad van advies worden voorgelegd, bij toepassing van artikel 6, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

.../...

Indien op het statuut van de door de regeling bedoelde personeelsleden door de vaststelling van de datum van inwerkingtreding, als zodanig, nog andere gevolgen zouden intreden dan die welke uit de wettelijke regeling zelf reeds voortvloeien, zou het voorliggend besluit eveneens aan de syndicale raadpleging moeten onderworpen worden.

De Raad van State wijst er op, dat hij reeds herhaaldelijk een dergelijke opmerking heeft gemaakt, namelijk in zijn adviezen L.8744/2 van 28 februari 1963 met betrekking tot de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, L.8765/2 van 20 maart 1964 met betrekking tot de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid, L.8766/2 van 20 maart 1964 met betrekking tot de Rijkskas voor jaarlijks verlof, L.8946/2/V van 17 juli 1964 met betrekking tot de Nationale Kas voor bediendenpensioenen, L.8947/2/V van 17 juli 1964 met betrekking tot het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers en L.9241/2 van 11 maart 1965 met betrekking tot de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers.

*
* *

Hoewel het ontwerp wat de inwerkingstelling van artikel 18 van de wet van 25 april 1963 betreft zoals hierboven is opgemerkt naar de inhoud als een onderdeel van het statuut van het personeel moet worden beschouwd, toch is het niet onderworpen aan de bijzondere formaliteit voorgeschreven door artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, gewijzigd door het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 dat het akkoord van de Minister van het Openbaar Ambt voorschrijft. Het ontwerp wordt immers niet uitgevaardigd ter uitvoering van bedoeld artikel 11, maar wel ter uitvoering van artikel 23 van de wet van 25 april 1963.

*
* *

.../...

Het ontwerp voorziet,overigens terecht, in de inwerkingstelling van de artikelen 14 en 15 van de wet van 25 april 1963 ten aanzien van de Bijzondere Compensatiekas. Hieraan is evenwel het bezwaar verbonden dat de adviesverplichtingen met betrekking tot eventuele wijzigingen van de regelen inzake kinderbijslag voor werknemers blijkbaar zonder gewettigde reden aanzienlijk verzwaard worden.
De Bijzondere Compensatiekas verkeert immers in een soortgelijke toestand als de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering,ten aanzien waarvan artikel 16 van genoemde wet de artikelen 14 en 15 buiten toepassing verklaart, behalve wat het personeelskader betreft. Nu is reeds de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers ingevolge het koninklijk besluit van 8 april 1965 onderworpen aan de wet van 25 april 1963. Voortaan zal ingevolge het ontwerp voor een wijziging van de kinderbijslagregeling voor werknemers,behalve in geval van dringende spoed of wanneer de Nationale Arbeidsraad advies uitbrengt, de raadpleging van twee beheerscomités vereist zijn, namelijk het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers en het beheerscomité van de Bijzondere Compensatiekas. Het schijnt dus wenselijk te zijn,bij een eventuele wijziging van de wetgeving,artikel 16 van de wet van 25 april 1963 te wijzigen, zodat het beheerscomité van de Bijzondere Compensatiekas op dezelfde wijze behandeld wordt als het beheerscomité van de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
Deze bijzondere toestand is blijkbaar ontgaan aan de opstellers van het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967 dat niet aan de Raad van State werd voorgelegd.

*
* *

.../...

Luidens artikel 2 heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 16 februari 1968. Om de wettigheid van deze bepaling vast te stellen, dient rekening te worden gehouden met het koninklijk besluit van 6 februari 1968 dat niet aan de Raad van State is voorgelegd en waarvan men normaal had mogen verwachten dat het door een uitdrukkelijke bepaling de volledige inwerkingstelling van de wet van 25 april 1963 zou hebben doorgevoerd. Niet alleen is dit niet gebeurd, maar wat erger is, het koninklijk besluit is van uit een totaal verschillend standpunt vertrokken want het beschouwde deze wet toen reeds als geheel toepasselijk. Vandaar ook dat in artikel 5 een groot aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 31 december 1951 werd opgeheven, met het gevolg dat een juridisch vacuüm ontstond doordat enerzijds een einde werd gemaakt aan een groot aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 31 december 1951 en anderzijds niet tegelijk voorzien werd in de inwerkingstelling van de nog niet toepasselijke bepalingen van de wet van 25 april 1963.

Weliswaar moet men rekening houden met de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 ten aanzien waarvan de Bijzondere Compensatiekas bij het koninklijk besluit van 18 december 1957 in de categorie B werd ingedeeld.

Gelet op de korte termijn binnen welke de Raad van State om advies is verzocht, is het hem niet mogelijk geweest een grondig onderzoek te wijden aan dit delicaat wettigheidsprobleem. Dit vereist niet alleen een zorgvuldig en gedetailleerd onderzoek van de toepasselijke teksten maar ook een oplossing van de vraag welke organen bij het zwijgen van de teksten geldige daden van beheer of van dagelijks bestuur kunnen verrichten ; hierbij moet dan nog rekening worden

gehouden met de zeer diverse aard welke die daden kunnen vertonen. Het is dus de Raad van State niet mogelijk uit te maken of de handelingen welke het ontwerp door de terugwerkende kracht ervan wil dekken, al dan niet als regelmatig moeten worden beschouwd en of die terugwerkende kracht al dan niet afbreuk doet aan verkregen rechten. Hij kan zich derhalve over de wettigheid van artikel 2 niet uitspreken.

Voor het overige zijn bij het ontwerp enkele vormopmerkingen te maken.

Vóór het eerste lid van de aanhef voege men de volgende tekst in :

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, inzonderheid op artikel 32, gewijzigd bij de wet van 27 maart 1951 en het koninklijk besluit nr. 68 van 10 november 1967 ;".

In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men in fine : "inzonderheid op artikel 35" in plaats van "inzonderheid op de artikelen 34 en 35".

Ook zal de aanhef melding dienen te maken van de syndicale raadpleging.

Prenant en considération une observation que le Conseil d'Etat avait formulée dans son avis L.10.626/1 du 16 janvier 1969 concernant un projet d'arrêté royal "portant création d'un comité technique au sein de la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes", le Gouvernement a soumis au Conseil d'Etat un projet d'arrêté royal qui prévoit la mise en vigueur à l'égard de ladite Caisse, avec effet au 16 février 1968, des articles 7 à 15, 17 à 20 et 22 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

Le projet donne toutefois lieu aux observations suivantes :

L'article 18 de la loi du 25 avril 1963 concerne le personnel des établissements qui tombent sous l'application de la loi et dispose notamment que ce personnel est nommé, promu et révoqué par le comité de gestion.

Les dispositions qui désignent l'autorité investie du pouvoir de nomination touchent le statut du personnel (voir e.a., l'avis du Conseil d'Etat du 16 juin 1960 concernant l'arrêté royal du 14 février 1961 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, Moniteur belge du 15 mars 1961, page 1983, et les arrêts du Conseil d'Etat du 1er avril 1960 en cause TISON, n° 7753, et NANGNIOT, n° 7754.)

.../...

De telles dispositions doivent donc être soumises à l'avis du comité de consultation syndicale, en application de l'article 6, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics.

Si la fixation de la date d'entrée en vigueur de la loi devait, en tant que telle, emporter, à l'égard du statut des agents visés, d'autres effets encore que ceux qui découlent déjà du régime légal lui-même, le présent projet d'arrêté devrait également être soumis à la consultation syndicale.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a fait cette observation à diverses reprises, notamment dans ses avis L.8744/2 du 28 février 1963 concernant l'Office national de l'emploi, L.8765/2 du 20 mars 1964 relatif à l'Office national de sécurité sociale, L.8766/2 du 20 mars 1964 concernant la Caisse nationale des vacances annuelles, L.8946/2/V du 17 juillet 1964 relatif à la Caisse nationale des pensions pour employés, L.8947/2/V du 17 juillet 1964 concernant le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, et L.9241/2 du 11 mars 1965 relatif à l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés.

*
* *

Bien que, en ce qui concerne la mise en vigueur de l'article 18 de la loi du 25 avril 1963, il doive donc être considéré, de par son contenu, comme faisant partie intégrante du statut du personnel, l'arrêté en projet n'est pas soumis à la formalité spéciale prévue par l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967, qui prescrit l'accord du Ministre de la

.../...

Fonction publique. En effet, l'arrêté en projet sera pris en exécution, non pas du susdit article 11, mais de l'article 23 de la loi du 25 avril 1963.

*
* *

Le projet prévoit, à juste titre d'ailleurs, la mise en vigueur des articles 14 et 15 de la loi du 25 avril 1963 à l'égard de la Caisse spéciale de compensation. Cette mise en vigueur comporte toutefois l'inconvénient d'alourdir, apparemment sans motif plausible, les formalités de consultation en cas de modification des règles relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. La Caisse spéciale de compensation se trouve, en effet, dans une situation analogue à celle de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité, que l'article 16 de la loi précitée a soustraite à l'application de ses articles 14 et 15, sauf en ce qui concerne le cadre du personnel. Or, l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés est déjà soumis à la loi du 25 avril 1963 en vertu de l'arrêté royal du 8 avril 1965. Le projet aura pour conséquence que, sauf urgence ou avis émis par le Conseil national du travail, deux comités de gestion devront, à l'avenir, être consultés en cas de modification du régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, à savoir le comité de gestion de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés et le comité de gestion de la Caisse spéciale de compensation. Une éventuelle modification de la législation devrait, dès lors, être mise à profit pour adapter l'article 16 de la loi du 25 avril 1963 de manière à placer le comité de gestion de la Caisse spéciale de compensation sur le même pied que le comité de gestion de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité. Les auteurs de l'arrêté royal n° 68 du 10 novembre 1967, qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, semblent avoir perdu cette situation spéciale de vue.

*

Aux termes de l'article 2, l'arrêté en projet produit ses effets le 16 février 1968. La légalité de cette disposition doit être examinée en tenant compte de l'arrêté royal du 6 février 1968, qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat et qui aurait normalement dû prévoir, par une disposition expresse, la mise en vigueur totale de la loi du 25 avril 1963. Non seulement cet arrêté est resté en défaut de ce faire mais, qui plus est, il procède d'une conception tout à fait différente, en considérant que cette loi était d'application intégrale à ce moment déjà. C'est ce qui explique qu'il a abrogé, en son article 5, un grand nombre de dispositions de l'arrêté royal du 31 décembre 1951, et créé, ce faisant, un vide juridique puisque l'abrogation de ces dispositions n'a pas été accompagnée de la mise en vigueur des dispositions non encore applicables de la loi du 25 avril 1963.

Il importe, il est vrai, de tenir compte des dispositions de la loi du 16 mars 1954, au regard de laquelle la Caisse spéciale de compensation a été classée dans la catégorie B par l'arrêté royal du 18 décembre 1957.

Dans le bref délai qui lui était imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de se livrer à un examen approfondi de ce délicat problème de légalité. Cet examen, non seulement nécessiterait une étude détaillée des textes applicables, mais devrait aussi apporter une réponse à la question de savoir quels sont, dans le silence des textes, les organes qui peuvent accomplir valablement des actes d'administration ou de gestion journalière, et encore faudrait-il tenir compte, à cette occasion, de l'énorme diversité de ces actes. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat

n'a pu déterminer si les actes que le projet entend couvrir par l'effet rétroactif qui est attaché à celui-ci, doivent être considérés ou non comme réguliers ni si cette rétroactivité est de nature à porter atteinte à des droits acquis. Il lui est, dès lors, impossible de se prononcer sur la légalité de l'article 2.

Pour le surplus, le projet appelle certaines observations de pure forme.

Dans le préambule, il conviendrait, avant l'alinéa 1er, d'insérer le texte suivant :

"Vu les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, notamment l'article 32, modifié par la loi du 27 mars 1951 et par l'arrêté royal n° 68 du 10 novembre 1967;".

A la fin de l'alinéa 2 du préambule du projet, il faut dire : "l'article 35" au lieu de "les articles 34 et 35".

Le préambule devra, en outre, faire mention de la consultation syndicale.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
H.BUCH, staatsraden,
G.BAETEMAN, conseillers d'Etat,

G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W.VEROUGSTRAETE, assessoren de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.O.DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M.O.DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.