KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e februari 1970 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende sommige bepalingen ten gunste van de Staatscommissarissen bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin", heeft de 5e maart 1970 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 Santé publique, le 5 février 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal " portant certaines dispositions en faveur des commissaires de l'Etat au Ministère de la Santé publque et de la Famille", a donné le 5 mars 1970 l'avis suivant :

Uit het ontwerp en de inlichtingen die hieromtrent door de afgevaardigde van de Minister werden verstrekt, valt af te leiden dat het de bedoeling van de Regering is, de Staatscommissarissen ressorterend onder het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin aan het statuut van het Rijkspersoneel te onderwerpen en hen in het ambtenarenkorps van dit Ministerie in te schakelen.

Het betreft de Staatscommissarissen die in het raam van de wetgeving betreffende de burgerlijke oorlogsslachtoffers (wet van 15 maart 1954), de weggevoerden voor de verplichte arbeid (wet van 7 juli 1953), de burgerlijke weerstanders en werkweigeraars (besluitwet van 24 december 1946 en wet van 24 juli 1952), de politieke gevangenen (wetten samengeordend bij koninklijk besluit van 16 oktober 1954) en de weerstanders door de sluikpers (wet van 1 september 1948), de aanvragen tot vergoeding of tot erkenning onderzoeken, hierover verslag uitbrengen en besluiten neerleggen voor commissies die door voornoemde wetten zijn ingesteld om over deze aanvragen in eerste aanleg of beroep uitspraak te doen.

Behoudens de hogere beroepscommissie voor burgerlijke oorlogsslachtoffers en de commissies voor erkenning van de weerstanders door de sluikpers, zijn de Staatscommissarissen ook lid van de commissies en nemen zij dus deel aan haar rechtsprekende functie.

Omwille van dit jurisdictioneel karakter van hun ambt, omwille ook van het tijdelijk karakter van hun benoeming, worden de Staatscommissarissen niet beschouwd als Rijksambtenaren in de zin van artikel 1 van het statuut van het Rijkspersoneel.

.../...

Hun statuut is tot nog toe bepaald door het besluit van de Regent van 16 oktober 1947, gewijzigd bij besluit van de Regent van 25 februari 1950 en bij koninklijk besluit van 16 februari 1956.

Aangezien de Regering aan deze Staatscommissarissen niet alleen het statuut van het Rijkspersoneel wil toekennen, maar hen ook in het korps van de ambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin wil inschakelen, houdt hierdoor het ontwerp een wijziging in van het statuut van het Rijkspersoneel.

Bovendien houden de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, in verband met de opneming in het ambtenarenkorps van de thans in dienst zijnde Staatscommissarissen, overgangsmaatregelen in die van het statuut van het Rijkspersoneel inzake aanwerving en bevordering afwijken.

Om deze dubbele reden moet het ontwerp, overeenkomstig de artikelen 6, § 2, en 116 van het statuut van het Rijkspersoneel, zoals het gewijzigd werd bij koninklijk besluit van 17 september 1969, aan het voorafgaand advies van de directieraad van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin onderworpen en tevens gemotiveerd en in Ministerraad overlegd worden.

Alleen de laatste vormvereiste werd nageleefd. Het ontwerp blijkt immers niet aan de directieraad voorgelegd te zijn en de overweging in de aanhef betreft de voornoemde afwijkingen niet.

.../...

Voor het opschrift wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Koninklijk besluit betreffende het statuut van de Staatscommissarissen bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin".

Het eerste lid van de aanhef verwijst naar artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, dat de Koning ermede belast de ambtenaren bij het algemeen bestuur te benoemen en derhalve hun statuut te bepalen.

Luidens het advies dat de Raad van State op 30 december 1963 verleende betreffende het ontwerp dat het koninklijk besluit van 16 maart 1964 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en van sommige andere besluiten betreffende het Rijkspersoneel" is geworden, omvat het begrip "algemeen bestuur" voorkomend in artikel 66, tweede lid, van de Grondwet : "het geheel van de diensten die onder het gezag van de Koning en van de Minister staan en die hen bijstaan in de uitoefening van de uitvoerende macht" (Belgisch Staatsblad van 10 november 1964, blz. 11.785).

Gelet op hun rechtsprekende functie, zoals hoger gezegd, kunnen de Staatscommissarissen niet tot het "algemeen bestuur" worden gerekend.

Zo put de Koning zijn macht terzake niet uit artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, doch wel uit artikel 67 dat Hem met het opmaken van de verordeningen en besluiten belast die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

.../...

Men verwijze dus in het eerste lid van de aanhef naar artikel 67 van de Grondwet.

Het tweede lid van de aanhef leze men als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1964, inzonderheid op artikel 6, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 september 1969;".

Gelet op de afsluitingen tussen de diensten die bij de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp worden ingevoerd, verwijze men in het derde lid van de aanhef naar artikel 28 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939.

De verwijzing naar het koninklijk besluit van 20 juli 1964, dat geen rechtsgrond voor onderhavig ontwerp uitmaakt, kan weggelaten worden.

Sedert de wijziging door het koninklijk besluit van 17 september 1969, van artikel 6 van het statuut van het Rijkspersoneel, is het akkoord van de Minister van het Openbaar Ambt niet meer voorgeschreven. Het zevende lid van de aanhef kan dus weggelaten worden.

In het beschikkend gedeelte zou een nieuw artikel 1 de hoofdbedoeling van het ontwerp als volgt kunnen naar voren brengen :

"Artikel 1.-

De in vast verband benoemde Staatscommissarissen, eerste Staatscommissarissen en eerstaanwezende Staatscommissarissen bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin worden, wat hun status betreft, met Rijksambtenaren gelijkgesteld.

Zij worden tot de Rijksambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin gerekend".

.../...

In artikel 1 van het ontwerp, dat artikel 2 zou worden, zoals ook in de volgende artikelen, moet de rang van de vermelde Staatscommissarissen niet worden aangeduid. Deze rang wordt immers in een afzonderlijk ontwerp bepaald.

Volgende tekst wordt aanbevolen :

"Artikel ...

De graad van Staatscommissaris bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin wordt uitsluitend toegekend aan hen die geslaagd zijn voor een vergelijkend aanwervingsexamen waaraan alleen doctors of licentiaten in de rechten mogen deelnemen".

De artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp kunnen in één artikel worden samengebracht, waarvoor volgende lezing aanbevolen wordt :

Artikel ...

Onverminderd de andere reglementaire voorwaarden kan de graad van eerste Staatscommissaris alleen aan Staatscommissarissen, de graad van eerstaanwezend Staatscommissaris alleen aan eerste Staatscommissarissen worden verleend.

De Staatscommissarissen en de eerste Staatscommissarissen kunnen bovendien niet veranderen van graad noch een bevordering door verhoging in graad verkrijgen, behalve tot de graad van eerste Staatscommissaris, respectievelijk eerstaanwezend Staatscommissaris".

.../...

Voor de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, die respectievelijk artikelen 4 en 5 worden, is volgende tekst aanbevolen :

"Artikel ...

In afwijking van artikel 2 van dit besluit worden de vaste ambtenaren die, op het tijdstip van de bekendmaking van dit laatste,bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin Staatscommissaris zijn en in de uitoefening van functies van Staatscommissaris, eerste Staatscommissaris of eerstaanwezend Staatscommissaris vijf jaar anciënniteit tellen, tot Staatscommissaris benoemd .

Artikel ....

In afwijking van artikel 3 van dit besluit worden de vaste ambtenaren die, op het tijdstip van de bekendmaking van dit laatste, bij hetzelfde Ministerie vijf jaar anciënniteit tellen in de uitoefening van de functies van eerstaanwezend Staatscommissaris, in deze graad benoemd".

In de Nederlandse versie van artikel 7 is een vergissing begaan. In plaats van "vóór deze datum" moet worden gelezen "na deze datum".

Dit artikel, dat artikel 6 wordt, leze men dan als volgt :

"Artikel ...

De benoemingen, gedaan met toepassing van de artikelen 4 en 5 van dit besluit, gaan in, wat de rangneming betreft, op 5 januari 1958, behalve wanneer de titularis na die datum voor de functie van Staatscommissaris werd aangewezen, in welk geval de datum van zijn rangneming samenvalt met die van zijn aanwijzing".

..../...

Artikel 8 van het ontwerp heeft, zoals de afgevaardigde van de Minister mededeelde, in feite tot doel dd tijdelijke beambten, die thans de functie van Staatscommissaris uitoefenen, verder onder het regime van het besluit van de Regent van 16 oktober 1947 te behouden. Zo mag dit besluit van de Regent niet worden opgeheven. Alleen aan de toepassing ervan op de vastbenoemde Staatscommissarissen wordt een einde gemaakt.

De artikelen 8 en 9 van het ontwerp kunnen dan als volgt in één artikel worden samengebracht :

"Artikel ...

Het besluit van de Regent van 16 oktober 1947 houdende regeling van de functies van Staatscommissaris, gewijzigd bij het besluit van de Regent van 25 februari 1950 en bij het koninklijk besluit van 16 februari 1956, is niet verder van toepassing op de Staatscommissarissen in vast verband bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin".

In artikel 10 van het ontwerp blijkt geen reden voorhanden te zijn om ,wat de inwerkingtreding van het besluit betreft,een voorbehoud te maken voor de bepaling van artikel 7.

Il se dégage du projet et des renseignements fournis par le délégué du Ministre que l'intention du Gouvernement est d'étendre le statut des agents de l'Etat aux commissaires de l'Etat relevant du Ministère de la Santé publique et de la Famille et d'intégrer ceux-ci dans le corps des fonctionnaires de ce Ministère.

Il s'agit des commissaires de l'Etat qui, dans le cadre de la législation relative aux victimes civiles de la guerre (loi du 15 mars 1954), aux déportés pour le travail obligatoire (loi du 7 juillet 1953), aux résistants civils et réfractaires (arrêté-loi du 24 décembre 1946 et loi du 24 juillet 1952), aux prisonniers politiques (lois coordonnées par arrêté royal du 16 octobre 1954) et aux résistants par la presse clandestine (loi du 1er septembre 1948), examinent les demandes d'indemnisation ou de reconnaissance, font rapport à ce propos et déposent des conclusions devant des commissions qui ont été créées par les lois précitées afin de statuer sur ces demandes en première instance ou au degré d'appel.

A l'exception de la commission supérieure d'appel des victimes civiles de la guerre et des commissions pour la reconnaissance des résistants par la presse clandestine, les commissaires de l'Etat sont également membres des commissions et ils participent donc à leur fonction juridictionnelle.

En raison du caractère juridictionnel de leur fonction, en raison aussi du caractère temporaire de leur nomination, les commissaires de l'Etat ne sont pas considérés comme des agents de l'Etat au sens de l'article 1er du statut des agents de l'Etat.

.../...

Leur statut est fixé jusqu'ici par l'arrêté du Régent du 16 octobre 1947, modifié par l'arrêté du Régent du 25 février 1950 et par l'arrêté royal du 16 février 1956.

Etant donné que le Gouvernement se propose non seulement d'accorder à ces commissaires de l'Etat le statut d'agents de l'Etat, mais encore de les intégrer dans le corps des fonctionnaires du Ministère de la Santé publique et de la Famille, le projet implique une modification du statut des agents de l'Etat.

En outre, les articles 5 et 6 du projet comportent, quant à l'intégration dans le corps des fonctionnaires des commissaires de l'Etat actuellement en fonction, des mesures transitoires qui dérogent au statut des agents de l'Etat en matière de recrutement et de promotion.

Pour ce double motif, le projet doit être soumis, conformément aux articles 6, § 2, et 116 du statut des agents de l'Etat, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 17 septembre 1969, à l'avis préalable du conseil de direction du Ministère de la Santé publique et de la Famille et il doit, en outre, être motivé et délibéré en Conseil des Ministres.

Seule cette dernière formalité a été remplie. En effet, le projet ne semble pas avoir été soumis au conseil de direction et le considérant qui figure au préambule ne fait pas allusion aux dérogations précitées.

.../...

Le texte suivant est proposé pour l'intitulé :

"Arrêté royal concernant le statut des commissaires de l'Etat au Ministère de la Santé publique et de la Famille".

L'alinéa 1er du préambule se réfère à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, qui charge le Roi de nommer les fonctionnaires de l'administration générale et, partant, de déterminer leur statut.

Aux termes de l'avis donné le 30 décembre 1963 par le Conseil d'Etat sur un projet qui est devenu l'arrêté royal du 16 mars 1964 "modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et certains autres arrêtés relatifs aux agents de l'Etat", l'expression "administration générale" désigne, à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution,"l'ensemble des services qui sont placés sous l'autorité du Roi et des Ministres et qui les assistent dans l'exercice du pouvoir exécutif" (Moniteur belge du 10 novembre 1964, p.11.785) .

Etant donné leur fonction juridictionnelle, comme il a été dit plus haut, les commissaires de l'Etat ne sauraient être réputés appartenir à "l'administration générale".

Aussi, le Roi ne puise-t-il pas, en l'espèce, son pouvoir dans l'article 66, alinéa 2, de la Constitution mais bien dans l'article 67 qui le charge de l'élaboration des règlements et des arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

.../...

L'alinéa 1er du préambule devrait donc faire référence à l'article 67 de la Constitution.

L'alinéa 2 du préambule serait mieux rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du 16 mars 1964, notamment l'article 6, modifié par l'arrêté royal du 17 septembre 1969; ".

Eu égard aux barrières que les articles 2, 3 et 4 du projet élèvent entre les services, il convient, à l'alinéa 3 du préambule, de viser l'article 28 de l'arrêté royal du 7 août 1939.

La référence à l'arrêté royal du 20 juillet 1964, qui ne constitue pas un fondement légal pour le présent projet, peut être omise.

Depuis sa modification par l'arrêté royal du 17 septembre 1969 l'article 6 du statut des agents de l'Etat ne prescrit plus l'accord du Ministre de la Fonction publique. Dès lors, l'alinéa 7 du préambule peut être supprimé.

Dans le dispositif, un nouvel article 1er pourrait mettre en lumière l'objet principal du projet, de la manière suivante :

.../...

"Article 1er.-

Les commissaires de l'Etat, les premiers commissaires de l'Etat et les commissaires principaux de l'Etat au Ministère de la Santé publique et de la Famille nommés à titre définitif, sont assimilés, quant à leur statut, aux agents de l'Etat.

Ils sont rangés parmi les agents de l'Etat du Ministère de la Santé publique et de la Famille".

A l'article 1er du projet, qui deviendrait l'article 2, tout comme dans les articles suivants, le rang des commissaires de l'Etat visés ne doit pas être indiqué. En effet, la détermination de ce rang fait l'objet d'un projet distinct.

Le texte suivant est recommandé :

"Article ...

Le grade de commissaire de l'Etat au Ministère de la Santé publique et de la Famille est attribué exclusivement aux lauréats d'un concours de recrutement, réservé aux docteurs ou licenciés en droit".

Les articles 2, 3 et 4 du projet peuvent être groupés en un seul article, rédigé ainsi :

"Article ...

Sans préjudice des autres conditions réglementaires, le grade de premier commissaire de l'Etat est réservé aux commissaires de l'Etat et le grade de commissaire principal de l'Etat aux premiers commissaires de l'Etat.

.../...

De plus, les commissaires de l'Etat et les premiers commissaires de l'Etat ne peuvent obtenir ni changement de grade ni promotion par avancement de grade, si ce n'est respectivement comme premier commissaire de l'Etat et commissaire principal de l'Etat".

Pour les articles 5 et 6 du projet, qui deviennent respectivement les articles 4 et 5, le texte suivant est recommandé :

"Article ...

Par dérogation à l'article 2 du présent arrêté, sont nommés au grade de commissaire de l'Etat les agents définitifs qui, au Ministère de la Santé publique et de la Famille sont commissaires de l'Etat au moment de la publication du présent arrêté et qui comptent une ancienneté de cinq ans dans l'exercice des fonctions de commissaire de l'Etat, de premier commissaire de l'Etat ou de commissaire principal de l'Etat .

Article ...

Par dérogation à l'article 3 du présent arrêté, les agents définitifs qui, au même Ministère, comptent au moment de la publication du présent arrêté une ancienneté de cinq ans dans l'exercice des fonctions de commissaire principal de l'Etat, sont nommés à ce grade".

Une erreur s'est glissée dans la version néerlandaise de l'article 7. Au lieu de "voor deze datum" il faut lire "na deze datum".

.../...

Il convient de lire cet article, qui devient l'article 6, comme suit :

"Article ...

Les nominations faites en application des articles 4 et 5 du présent arrêté produisent effet, en ce qui concerne la prise de rang, le 5 janvier 1958, sauf si le titulaire a été désigné aux fonctions de commissaire de l'Etat postérieurement à cette date, auquel cas la date de sa prise de rang coïncide avec celle de sa désignation".

Aux dires du délégué du Ministre, l'article 8 a en réalité pour objet de maintenir les agents temporaires qui exercent présentement la fonction de commissaire de l'Etat sous le régime de l'arrêté du Régent du 16 octobre 1947. Celui-ci ne peut, dès lors, pas être abrogé. Il est uniquement mis fin à l'application de cet arrêté aux commissaires de l'Etat nommés à titre définitif.

En conséquence, les articles 8 et 9 du projet peuvent être fusionnés comme suit :

"Article ...

L'arrêté du Régent du 16 octobre 1947 portant réglementation de la fonction de commissaire de l'Etat, modifié par l'arrêté du Régent du 25 février 1950 et par l'arrêté royal du 16 février 1956, cesse d'être applicable aux commissaires de l'Etat nommés à titre définitif au Ministère de la Santé publique et de la Famille ".

.../...

A propos de l'entrée en vigueur de l'arrêté, il ne semble pas y avoir de raison pour faire à l'article 10 une réserve concernant la disposition de l'article 7.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assessseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. ADRIAENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. A. DEPONDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. ADRIAENS.
Le rapport a été présenté par M. A. DEPONDT, auditeur.

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

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