ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, le 19 août 1975, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant l'octroi d'un titre honorifique aux agents de certains organismes d'intérêt public mis à la retraite ou quittant l'organisme qui les emploie", a donné le 17 septembre 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e augustus 1975 door de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van een eretitel aan de personeelsleden van bepaalde instellingen van openbaar nut die op rust gesteld worden of uit hun ambt ontslag nemen", heeft de 17e september 1975 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Fondement légal du projet.

En tête de son préambule, le projet vise "la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions, notamment l'article 7" et "la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit". Dans la conception du Gouvernement, ce sont ces dispositions qui constituent le fondement légal du projet comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué par le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique.

Par son article 7, actuellement modifié par la loi du 23 décembre 1974, la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques habilite expressément le gouvernement à autoriser "tout magistrat, fonctionnaire ou agent qui aura bien mérité dans l'exercice de ses fonctions" à "conserver", "à sa retraite", "le titre honorifique de son emploi". Mais commes les autres dispositions de la loi du 21 juillet 1844, l'article 7 ne vise que les "magistrats, fonctionnaires et agents faisant partie de l'administration générale". La loi du 28 avril 1958, notamment en ses articles 2 et 4, renvoie aux dispositions légales relatives aux pensions de retraite des agents de l'administration générale et aux pensions des

.../...

veuves et orphelins des ayants droit de ces agents en vue de rendre lesdites dispositions applicables aux membres du personnel des organismes d'intérêt public qui auront été désignés par le Roi, ainsi qu'à leurs ayants droit. Toutefois cette loi du 28 avril 1958 ne contient aucun renvoi exprès ou implicite à l'article 7 de la loi du 21 juillet 1844.

Les règles relatives à l'octroi du titre honorifique des fonctions à une catégorie d'agents des services publics ne ressortissent pas à leur régime de pensions; elles font, au contraire, partie de leur statut.

Le projet concerne des agents d'organismes d'intérêt public qui doivent, en premier lieu, satisfaire à la condition d'être régis par l'arrêté royal du 8 janvier 1973, ce qui suppose qu'ils tombent sous l'application de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Cet article 11 donne au Roi le pouvoir de fixer, selon les modalités que l'article détermine, le statut du personnel des organismes d'intérêt public énumérés : le projet y trouve donc son fondement légal.

2. Propositions et formalités préalables.

L'arrêté en projet doit, conformément à l'observation qui vient d'être émise, être considéré comme un

.../...

arrêté qui contribue à la détermination du statut des agents qu'il concerne. Il doit, dès lors, faire l'objet des propositions et être soumis aux formalités préalables qui sont prescrites en cette matière.

I. Aux termes de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, "le Roi fixe le statut ... du personnel des organismes énumérés à l'article 1er, sur proposition du ou des ministres dont ils relèvent et de l'accord du ministre qui a la fonction publique dans ses attributions". L'arrêté en projet fait seulement mention des propositions du Premier Ministre, du Secrétaire d'Etat à la fonction publique et du Secrétaire d'Etat au budget. Il y a donc lieu de faire le relevé de tous les organismes auxquels l'arrêté en projet sera applicable et de solliciter la proposition des ministres dont ces organismes relèvent.

II. Par ailleurs, comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans son avis préalable à l'arrêté royal du 14 février 1961 (M.B. 15 mars) et l'a rappelé dans son avis préalable à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 (M.B. 23 février), l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 n'a pas supprimé l'obligation d'accomplir les formalités imposées par des dispositions particulières, lesquelles formalités consistent généralement en la consultation d'un organe de gestion.

.../...

Après avoir établi le relevé de tous les organismes auxquels le projet sera applicable, il sera nécessaire de vérifier quels sont ceux dont le statut du personnel ne peut être fixé sans le respect de certaines formalités préalables. Le Gouvernement sera toutefois dispensé de cette obligation en ce qui concerne les avis des organes de gestion s'il préfère, conformément à la méthode qu'il a suivie pour l'élaboration de l'arrêté royal du 8 janvier 1973, "pour éviter des omissions et dans un souci d'équité", "consulter les organes de gestion de tous les organismes dont le projet fixe le statut du personnel, sans se préoccuper de savoir si la consultation était requise ou non" (M.B. 27 février 1973).

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé pourrait être rédigé comme suit : "Arrêté royal réglant l'octroi du titre honorifique de leurs fonctions aux anciens agents de certains organismes d'intérêt public".

.../...

Préambule.

Conformément à l'observation faite plus haut, il y a lieu de remplacer la mention de l'article 7 de la loi du 21 juillet 1844 par la mention de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, complétée selon l'usage par l'indication des lois qui ont modifié cet article. La mention serait, dès lors, à rédiger comme suit :

"Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 11, modifié par les arrêtés royaux n° 4 du 18 avril 1967 et n° 88 du 11 novembre 1967 et par la loi du 30 juin 1975;".

Par ailleurs, les références à la loi du 28 avril 1958 et à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 devraient être rédigées comme suit :

"Vu la loi du 28 avril 1958 relative ..., modifiée par la loi du 5 août 1968, l'arrêté royal du 28 novembre 1969 et les lois du 1er juillet 1971 et du 20 juin 1975;

Vu l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant ..., modifié par les arrêtés royaux du 20 août 1973, du 4 mars 1974 et du 30 septembre 1974;".

.../...

Article 2.

Alinéa 1er.

Comme les arrêtés individuels de mise à la retraite, la disposition examinée emploie l'expression "autoriser ... à faire valoir (ses) droits à la pension". Cette terminologie est encore inspirée par la conception ancienne, selon laquelle, dans le système de la loi du 21 juillet 1844 et d'autres lois semblables, le droit à la pension d'ancienneté ne découle pas directement de la loi mais n'est acquis que par l'effet de l'arrêté qui l'accorde à l'ancien agent. Mais cette conception est abandonnée par la jurisprudence depuis l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 4 mars 1935 (BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, 3e éd. 1966, tome I, n° 371, page 340).

L'expression "autoriser ... à faire valoir (ses) droits à la pension" pourrait être remplacée par "l'autorité compétente pour mettre l'intéressé à la retraite ou pour accepter sa démission".

Alinéa 2.

Cet alinéa fait référence à l'arrêté royal du 22 juillet 1924, modifié par l'arrêté royal du 4 février 1927.

Cette référence soulève deux remarques :

.../...

1) les arrêtés précités n'ont été publiés que par simple mention au Moniteur belge. Cette publication est insuffisante. La référence faite à ces arrêtés implique qu'ils soient publiés intégralement.

2) les arrêtés précités soulèvent diverses questions d'interprétation et de rédaction, notamment en ce qui concerne le texte néerlandais qui n'est pas rédigé selon la terminologie actuelle. Il pourrait être opportun de revoir ces arrêtés et de les remplacer par des dispositions nouvelles plus adaptées à la situation actuelle.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Rechtsgrond van het ontwerp.

Vooraan in de aanhef wordt verwezen naar de "wet van 21 juli 1844 op de pensioenen, inzonderheid artikel 7" en naar de "wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere instellingen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden". Volgens de Regering leveren die bepalingen rechtsgrond op voor het ontwerp, zo heeft de door de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt gemachtigde ambtenaar bevestigd.

In haar artikel 7, dat thans gewijzigd is door de wet van 23 december 1974, staat de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen de Regering uitdrukkelijk toe "elk magistraat, elk ambtenaar of personeelslid, die zich in de uitoefening van zijn functiën verdienstelijk heeft gemaakt" te machtigen "bij zijn inruststelling" "de eretitel van zijn ambt te voeren". Maar, zoals de overige bepalingen van de wet van 21 juli 1844, slaat artikel 7 alleen op de "magistraten, ambtenaren en personeelsleden die deel uitmaken van het "Algemeen Bestuur". De wet van 28 april 1958 verwijst, met name in de artikelen 2 en 4, naar de wettelijke bepalingen betreffende de rustpensioenen voor het personeel van het Algemeen Rijksbestuur en de pensioenen der weduwen en wezen van de rechthebbenden van die

.../...

personeelsleden ten einde die bepalingen toepassing te doen vinden op het personeel van de door de Koning aangewezen organismen van openbaar nut, alsmede op hun rechthebbenden. Die wet van 28 april 1958 bevat echter geen enkele uitdrukkelijke of stilzwijgende verwijzing naar artikel 7 van de wet van 21 juli 1844.

De regelen betreffende het toekennen van de eretitel van hun ambt aan een categorie van personeelsleden van overheidsdiensten behoren niet tot hun pensioenregeling maar zijn deel van hun statuut.

Het ontwerp heeft betrekking op personeelsleden van instellingen van openbaar nut die in de eerste plaats moeten voldoen aan de voorwaarde dat zij onder de regeling van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 staan, hetgeen veronderstelt dat zij onder artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut vallen. Dat artikel 11 machtigt de Koning om, volgens de regelen welke het stelt, het personeelsstatuut van de vermelde instellingen van openbaar nut vast te stellen. Daarin vindt het ontwerp dus zijn rechtsgrond.

2. Voordrachten en voorafgaande formaliteiten.

Overeenkomstig hetgeen hiervoren is opgemerkt, moet het ontwerp-besluit worden geacht bij te dragen tot het vaststellen van het statuut van de personeelsleden waarop het betrekking heeft. Derhalve moet het voorgedragen en aan de voorafgaande formaliteiten onderworpen worden zoals in dezen is voorgeschreven.

.../...

I. Artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 bepaalt : "De Koning stelt ... het statuut van het personeel der in artikel 1 vermelde instellingen vast, op de voordracht van de minister of van de ministers, onder wie zij ressorteren, en in overeenstemming met de minister, die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft". Het ontwerp-besluit vermeldt alleen de voordracht van de Eerste Minister, van de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt en van de Staatssecretaris voor Begroting. Er dient dus te worden nagegaan op welke instellingen het ontworpen besluit toepassing zal vinden, en de ministers tot wier bevoegdheid die instellingen behoren, dienen te worden verzocht het mede voor te dragen.

II. Zoals de Raad van State heeft verklaard in zijn advies dat voorafgegaan is aan het koninklijk besluit van 14 februari 1961 (Belgisch Staatsblad van 15 maart) en nogmaals gezegd heeft in zijn advies over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 8 januari 1973 (Belgisch Staatsblad van 23 februari) geworden is, heeft artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 geen einde gemaakt aan de verplichting tot het vervullen van de in bijzondere bepalingen voorgeschreven formaliteiten, die doorgaans bestaan in het raadplegen van een beheersorgaan.

Als eenmaal nagegaan is op welke instellingen het ontwerp toepassing zal vinden, zal ook moeten worden onderzocht van welke instellingen het personeelsstatuut niet kan worden vastgesteld zonder inachtneming van bepaalde voorafgaande formaliteiten. Van die verplichting zal de Regering echter met betrekking tot de adviezen van de beheersorganen ontslagen zijn als zij, zoals zij gedaan heeft voor het tot stand brengen van het koninklijk besluit van 8 januari 1973, "om niet over te slaan en mede met de billijkheid voor ogen",

.../...

de voorkeur geeft "aan het raadplegen van de beheersorganen van alle instellingen waarvoor het ontwerp het personeelsstatuut bepaalt zonder zich af te vragen of die raadpleging al dan niet vereist was" (Belgisch Staatsblad van 23 februari 1973).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het opschrift zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Koninklijk besluit tot regeling van de toekenning van de eretitel van hun ambt aan gewezen personeelsleden van sommige instellingen van openbaar nut".

Aanhef.

Overeenkomstig de hiervoren gemaakte opmerking dient, in plaats van artikel 7 van de wet van 21 juli 1844, artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 te worden vermeld, zoals gebruikelijk met opgaaf van de teksten die dat artikel gewijzigd hebben. De vermelding zou derhalve als volgt geredigeerd moeten worden :

"Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, inzonderheid op artikel 11, gewijzigd bij de koninklijke besluiten nr. 4 van 18 april 1967 en nr. 88 van 11 november 1967 en bij de wet van 30 juni 1975;".

.../...

De verwijzingen naar de wet van 28 april 1958 en naar het koninklijk besluit van 8 januari 1973 zouden als volgt geredigeerd moeten worden :

"Gelet op de wet van 28 april 1958 betreffende ..., gewijzigd bij de wet van 5 augustus 1968, bij het koninklijk besluit van 28 november 1969 en bij de wetten van 1 juli 1971 en 20 juni 1975;

Gelet op het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling ..., gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 20 augustus 1973, 4 maart 1974 en 30 september 1974;".

Artikel 2.

Eerste lid.

Zoals de individuele pensioneringsbesluiten werkt deze bepaling met de uitdrukking "(toestaat hun) aanspraken op het rustpensioen te laten gelden". Deze terminologie gaat nog uit van de oude opvatting dat, in de regeling van de wet van 21 juli 1844 en van andere soortgelijke wetten, het recht op anciënniteitspensioen niet rechtstreeks uit de wet voortvloeit maar slechts verkregen wordt door de uitwerking van het besluit waarbij het aan het gewezen personeelslid wordt verleend. Van die opvatting is de rechtspraak evenwel afgegaan sedert het arrest van het Hof van beroep van Brussel van 4 maart 1935 (BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, 3e uitg. 1966, deel I, nr. 371, blz. 340).

De bedoelde wending zou als volgt kunnen worden vervangen : "de overheid die bevoegd is om de betrokkene te pensioneren of zijn ontslag te aanvaarden".

.../...

Tweede lid.

Er wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 22 juli 1924, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 februari 1927.

Hierbij zijn twee opmerkingen te maken :

1) de genoemde besluiten zijn slechts bij gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Die bekendmaking is onvoldoende. Verwijzing naar die besluiten impliceert dat ze in hun geheel worden bekendgemaakt;

2) in verband met de genoemde besluiten rijzen een aantal vragen met betrekking tot de interpretatie en de redactie, inzonderheid wat betreft de Nederlandse tekst die niet volgens de huidige terminologie is geredigeerd. Het zou dienstig kunnen zijn die besluiten te herzien en te vervangen door nieuwe bepalingen die beter aan de huidige toestand beantwoorden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. Ch. HUBERLANT, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. HUBERLANT, eerste auditeur.

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

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.