KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14e december 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen, over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende het pensioen van het wetenschappelijk, administratief en technisch personeel van de Universitaire Instelling Antwerpen en van het Universitair Centrum Limburg", heeft de 20e december 1982 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 14 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à la pension des membres du personnel scientifique, administratif et technique de la "Universitaire Instelling Antwerpen" et du "Universitair Centrum Limburg", a donné le 20 décembre 1982 l'avis suivant :

Het ontwerp is, blijkens het verslag aan de Koning, in wezen gesteund op de opvatting dat het wetenschappelijk, administratief en technisch personeel van de Universitaire Instelling Antwerpen (U.I.A.) en van het Universitair Centrum Limburg (L.U.C.) ten onrechte aan de sociale zekerheidsregeling voor de werknemers van de privé-sector onderworpen is geworden, doordat er in de praktijk werd van uitgegaan dat genoemde instellingen privaatrechtelijke instellingen zijn, terwijl ze in werkelijkheid - het verslag verwijst hier onder meer naar het arrest nr. 19.776, SCHEUERMANN, van 27 juli 1979 van de Raad van State - openbare instellingen zijn. In het verslag wordt hieruit geconcludeerd dat bedoelde personeelsleden in een "onregelmatige toestand" verkeren, dat hun toestand statutair "moet" worden geregeld, wat inzake sociale zekerheid inhoudt dat het stelsel van de openbare sector "dient" te worden toegepast.

In de hem toegemeten tijd - binnen welke hij niet alleen het onderhavige ontwerp, maar ook ettelijke andere heeft moeten onderzoeken - is de Raad van State er niet toe gekomen zich een volledig oordeel te vormen over de vraag of het feit dat voornoemde instellingen openbare instellingen zijn, de noodzakelijkheid meebrengt een regeling als vervat in het ontwerp in te voeren, wat die regeling in haar geheel betreft en wat die regeling materie per materie beschouwd betreft. Alvast is de hierboven geschetste redenering waardoor de regering die noodzakelijkheid poogt te staven, op één punt - blijkbaar een belangrijk punt in de redenering - verkeerd : in rechte hoeven personeelsleden van publieke rechtspersonen niet per se in een statutaire rechtstoestand geplaatst te worden, ze zijn alleen maar in feite gewoonlijk aan een zodanig rechtsstelsel onderworpen; behoudens uitdrukkelijk verbod, dat ter zake niet bestaat, kan de bevoegde overheid van die feitelijke regel afwijken.

./.

Hoe dan ook,gesteld dat er ter zake ingevolge de opvatting dat de betrokken instellingen privé-instellingen waren, juridische vergissingen werden begaan, het rechtzetten voor de toekomst en het regulariseren voor het verleden van die vergissingen - daar komt het ontwerp blijkens de voorstelling ervan in het verslag aan de Koning goeddeels op neer - vindt als zodanig geen rechtsgrond in de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Immers een dergelijke regeling is uiteraard als zodanig niet gericht op een der oogmerken opgesomd in het inleidende zinsdeel van artikel 1 van genoemde wet.

*

Bovendien gaat het ontwerp verder dan verantwoord kan worden door de beweerde noodzakelijkheid om het betrokken personeel van de sociale zekerheidsregeling van de privé-sector over te brengen naar die van de openbare sector. Met name wordt in artikel 2, § 2, het administratief en geldelijk statuut van het overeenkomstige personeel van de universitaire instellingen van de Staat zonder meer op hen toepasselijk gemaakt. Op te merken valt daarbij dat zodoende verder wordt gegaan dan op heden het geval is in de artikelen 40, 40bis en 41 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen; inzonderheid, in artikel 41 wordt niet meer bepaald dan dat de raad van beheer van de gesubsidieerde instellingen - en dat zijn niet alleen het U.I.A. en het L.U.C.!- voor hun personeel een statuut vaststellen dat "gelijkwaardig" is aan het statuut van de staatsinstellingen. Terloops wordt opgemerkt dat een impliciete wijziging van deze artikelen, die uit het ontwerp voortvloeit, wetstechnisch onvoorwaardelijk veroordeeld moet worden.

*

./.

Wanneer men abstractie maakt van het boven gestelde probleem of het ontwerp niet steunt op een juridische verkeerde opvatting - en of men het dus niet helemaal moet herdenken uitgaande van de juridische juiste opvatting -, is er nog - en is er vooral wanneer men enkel aandacht besteedt aan de rechtsgrond waar het ontwerp aanspraak op maakt - het volgende. Er is niet genoegzaam aangetoond dat de ontworpen regeling, noch wanneer men ze in haar geheel beschouwt, noch wanneer men ze onderdeel per onderdeel overloopt, geacht moet worden te kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van één der oogmerken waarop, krachtens het inleidend zinsgedeelte van artikel 1 - in welk artikel het ontwerp zijn rechtsgrond zoekt - van voornoemde wet van 2 februari 1982, de op grond van deze wet genomen besluiten gericht moeten zijn. Het in rechte vereiste minimum aan bewijs dat zulks in redelijkheid geloofwaardig moet maken, is niet geleverd.

Selon le rapport au Roi, le projet procède essentiellement de l'idée que le personnel scientifique, administratif et technique de la "Universitaire Instelling Antwerpen" (U.I.A.) et du "Universitair Centrum Limburg" (L.U.C.) a été indûment assujetti au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés du secteur privé, en ce que dans la pratique ces institutions ont été considérées comme des organismes de droit privé alors qu'en réalité - le rapport se réfère notamment à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 19.776, du 27 juillet 1979, en cause SCHEUERMANN - elles sont des établissements publics. Le rapport au Roi en conclut que le personnel visé ci-dessus se trouve dans une "situation irrégulière" et que cette situation "doit" être réglée statutairement, ce qui implique qu'en matière de sécurité sociale "il y a lieu" d'appliquer le régime du secteur public.

Dans le bref délai qui lui a été imparti - pour examiner non seulement le présent projet mais nombre d'autres - le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de se livrer à une étude exhaustive de la question de savoir si le fait que les institutions précitées sont des établissements publics emporte la nécessité d'édicter une réglementation comme celle qui est proposée par le projet, ni en ce qui concerne l'ensemble de cette réglementation ni en ce qui concerne chacune de ses matières. Une constatation s'impose cependant d'emblée. Le raisonnement retracé ci-dessus, par lequel le Gouvernement cherche à démontrer cette nécessité, est inexact sur un point apparemment essentiel : il n'est pas vrai qu'en droit le personnel des personnes morales publiques doive nécessairement être placé sous régime statutaire ; ce n'est que dans les faits qu'il est généralement soumis à un tel régime juridique ; sauf interdiction formelle, qui n'existe pas en l'espèce, l'autorité compétente peut s'écarter de cette règle de fait.

.../...

Quoi qu'il en soit, à supposer que des erreurs juridiques aient été commises en la matière à cause de la conception selon laquelle les institutions intéressées étaient des établissements privés, la rectification de ces erreurs pour l'avenir et leur régularisation pour le passé - c'est à cela que se résume en majeure partie le projet tel qu'il est présenté dans le rapport au Roi - ne trouvent aucun fondement légal dans la loi du 2 février 1982 certains pouvoirs spéciaux au Roi. Il est évident que de telles règles ne sont pas, comme telles, axées sur l'un des objectifs énumérés dans le membre de phrase qui introduit l'article 1er de cette loi.

+

Le projet va du reste au-delà de ce que peut justifier la prétendue nécessité de transférer le personnel intéressé du régime de la sécurité sociale du secteur privé à celui du secteur public. L'article 2, § 2, notamment, rend purement et simplement applicable à ce personnel le statut administratif et pécuniaire du personnel correspondant des institutions universitaires de l'Etat. On remarquera que, ce faisant, le projet va bien plus loin que ne le font actuellement les articles 40, 40bis et 41 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires ; l'article 41, plus particulièrement, se borne à disposer que les Conseils d'administration des institutions subventionnées - et il n'y a pas parmi celles-ci que le U.I.A. et le L.U.C. - fixent pour leur personnel un statut "équivalent" à celui des institutions de l'Etat. On notera au passage, que du point de vue de la technique législative, la modification implicite que le projet apporte à ces articles doit être proscrite inconditionnellement.

+

Abstraction faite de la question de savoir si le projet ne procède pas d'une conception juridique erronée - et s'il ne devrait pas, dès lors, être entièrement repensé à partir de prémisses juridiques exactes - il y a le fait, surtout lorsque l'on concentre son attention sur le fondement légal invoqué par le projet, qu'il n'est pas démontré à suffisance que la réglementation en projet, qu'on l'envisage dans son ensemble ou dans chacun de ses éléments, peut être considérée comme étant de nature à contribuer à la réalisation de l'un des objectifs que les arrêtés pris sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 doivent poursuivre en en vertu du membre de phrase qui introduit l'article 1er de cette loi invoqué comme fondement légal du projet. La preuve minimale requise en droit pour que l'on puisse raisonnablement considérer qu'il en est ainsi, n'a pas été apportée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier.
greffier assumé.

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

Le rapport a été présenté par M. H. VERHULST, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.