ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 9 décembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "réajustant certaines nominations et portant d'autres mesures administratives particulières à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (OCASC)", amendé par le Ministre de la Défense nationale le 12 décembre 1986, a donné le 15 décembre 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 9 december 1986 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. "houdende herschikking van sommige benoemingen en andere bijzondere administratieve maatregelen bij de Centrale Dienst voor sociale en culturele actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap (CDSCA)", geamendeerd door de Minister van Landsverdediging op 12 december 1986 heeft op 15 december 1986 het volgend advies gegeven :

Tel qu'il a été amendé par le Ministre de la Défense nationale, le projet invoque comme fondement l'article ler, 2°, a et c, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, ainsi que l'article 3 de cette loi.

L'article ler, 2°, a et c, de ladite loi dispose comme suit :

"Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurités sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

2° de maîtriser, de limiter et de réduire les dépenses publiques, et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor, plus précisément :

a) en modifiant les règles relatives à la comptabilité de l'Etat et au contrôle et à la gestion de certains organismes d'intérêt public.

...

c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions.

...".

.../...

Dans son avis L. 17.670 du 2 décembre 1986, le Conseil d'Etat a pu considérer que l'article ler, 2°, a et c, de la loi du 27 mars 1986 constituait le fondement du projet d'arrêté royal n° ... "modifiant la loi du 10 avril 1973 portant création de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire". Le motif en est que ce projet avait trait à la gestion de l'Office; il apportait des changements à la manière dont celui-ci était dirigé.

Le présent projet a un tout autre objet. Comme il ressort du rapport au Roi et de l'analyse des articles, il tend à valider partiellement certaines nominations.

Dans sa partie générale, le rapport au Roi relève "que certaines (des) premières nominations ne répondaient pas entièrement aux conditions de nomination particulières prévues par l'annexe à l'arrêté royal du 3 octobre 1978". Dans son commentaire de l'article ler, le rapport indique que "cet article entérine toutes les premières nominations pouvant faire l'objet d'une contestation". L'article ler porte expressément que "Les arrêtés ministériels de nomination pris entre le 7 décembre 1978 et le 6 juin 1979 en vue de pourvoir pour la première fois aux emplois de l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire sont validés dans les cas et aux conditions (que l'article détermine)".

Les articles 2 et 3 contiennent des règles complémentaires.

.../...

L'article 5 valide complètement, pour le passé, au point de vue pécuniaire, les nominations irrégulières. En effet, il dispose que "L'application du présent arrêté ne peut avoir pour effet que les membres du personnel soient tenus d'effectuer des remboursements".

Le présent projet a donc pour principal objet d'opérer des validations partielles de nominations irrégulières faites à l'Office. Il ne s'agit pas là de mesures de rationalisation, c'est-à-dire de mesures qui tendent à rendre plus rationnels l'organisation et le fonctionnement d'un organisme d'intérêt public. Dès lors, le présent projet ne trouve pas de fondement dans l'article ler,2°, a et c, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. Pour atteindre les objectifs poursuivis par ce projet, il est nécessaire de recourir au législateur, comme le Gouvernement en avait l'intention lorsqu'il a élaboré le projet de loi sur lequel le Conseil d'Etat a donné, le 12 février 1986, son avis L. 16.525/9.

Zoals het ontwerp door de Minister van Landsverdediging geamendeerd is, voert het als rechtsgrond aan, artikel 1, 2°, a en c, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, alsmede artikel 3 van die wet.

Artikel 1, 2°, a en c, van de zoëven genoemde wet bepaalt het volgende :

> Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen nemen ten einde :
>
> ...
>
> 2° de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven, meer bepaald :
>
> a) door de regelen betreffende de Rijkscomptabiliteit en betreffende de controle op en het beheer van sommige instellingen van openbaar nut te wijzigen;
>
> ...
>
> c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren;
>
> ...".

De Raad van State heeft in zijn advies L. 17.670 van 2 december 1986 kunnen stellen dat artikel 1, 2°, a en c, van de wet van 27 maart 1986 rechtsgrond opleverde voor het ontwerp van koninklijk besluit nr. ..."tot wijziging van de wet van 10 april 1973 houdende oprichting van een Centrale Dienst voor sociale en culturele actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap". De reden hiervan is dat genoemd ontwerp betrekking had op het beheer van de Dienst; het bracht wijzigingen aan in de manier waarop deze werd geleid.

Het onderhavige ontwerp heeft een heel ander doel. Zoals uit het verslag aan de Koning en uit het onderzoek van de artikelen naar voren komt, strekt het ertoe bepaalde benoemingen gedeeltelijk te valideren.

In het algemene gedeelte van het verslag aan de Koning wordt erop gewezen "dat sommige van (de) eerste benoemingen niet volledig voldeden aan de bijzondere benoemingsvereisten, gesteld in de bijlage tot het koninklijk besluit van 3 oktober 1978". In de commentaar op artikel 1 merkt het verslag op dat "dit artikel alle voor betwisting vatbare eerste benoemingen valideert". Artikel 1 bepaalt uitdrukkelijk dat "de ministeriële benoemingsbesluiten die tussen 7 december 1978 en 6 juni 1979 uitgevaardigd zijn om voor de eerste maal te voorzien in de betrekkingen bij de Centrale Dienst voor sociale en culturele actie ten behoeve van de leden van de militaire gemeenschap worden gevalideerd in de gevallen en (onder de) voorwaarden (die door het artikel worden vastgesteld)".

De artikelen 2 en 3 bevatten aanvullende voorschriften.

Artikel 5 zorgt dat de onregelmatige benoemingen wat het verleden betreft uit een geldelijk oogpunt volledig worden gevalideerd. Het artikel bepaalt immers : "De toepassing van dit besluit mag geen aanleiding geven tot terugvordering op de betrokken personeelsleden".

Het onderhavige ontwerp heeft dus als voornaamste oogmerk het gedeeltelijk valideren van onregelmatige benoemingen die bij de Dienst zijn gedaan. Het gaat hier niet om rationalisatiemaatregelen, dit wil zeggen maatregelen die tot doel hebben de organisatie en de werking van een instelling van openbaar nut rationeler te maken. Het onderhavige ontwerp vindt derhalve geen rechtsgrond in artikel 1, 2°, a en c,

.../...

van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Om de door dit ontwerp nagestreefde oogmerken verwezenlijkt te zien, is het nodig dat een beroep wordt gedaan op de wetgever, zoals de Regering voornemens was te doen toen zij het wetsontwerp heeft uitgewerkt waarover de Raad van State op 12 februari 1986 zijn advies L. 16.525/9 heeft gegeven.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
R. VAN AELST, staatsraden,

Madame R. DEROY, greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. C. MENDIAUX, premier auditeur.

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. C. MENDIAUX, eerste auditeu