4

ML. L. 6099/2.

Conseil d'Etat — Raad van State
- 1 -
10 VI 1958
Coordination (1)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 28 janvier 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant refonte du statut de l'Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires et relatif au service social de l'armée", a donné le 9 avril 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e januari 1958 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende omwerking van de statuten van het Hulp- en Informatiebureau voor gezinnen van militairen, en betrekking hebbende op de sociale dienst van het leger", heeft de 9e april 1958 het volgend advies gegeven :

C.E. - R.S.
Entrée Sortie
- 10.6.58
N° ACCORD

L'arrêté en projet a pour objet la refonte du statut de l'Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires en vue :

1° de satisfaire aux exigences de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

2° de charger définitivement l'Office d'assumer la mission de service social de l'armée et du personnel civil du Ministère de la Défense nationale, mission qui, suivant le rapport au Roi précédant l'arrêté projeté, a été confiée à l'Office par décision du Ministre de la Défense nationale du 2 janvier 1945.

En ce qui concerne le premier objet, le fondement légal du projet se trouve dans l'article 17 de la loi du 16 mars 1954, qui charge le Roi d'apporter aux dispositions légales et réglementaires fixant le statut des organismes visés par cette loi, les modifications nécessaires pour les mettre en concordance avec ladite loi. Or, l'Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires est classé, par l'article 1er de la loi du 16 mars 1954, dans la catégorie A. Son statut doit donc être adapté aux mesures de contrôle prévues par cette loi.

Par contre, le second objet de l'arrêté projeté ne peut trouver son fondement légal dans la loi du 16 mars 1954 à laquelle il est étranger, puisqu'il ne s'agit pas d'une mesure de contrôle mais d'une modification des attributions de l'organisme.

.../...

Pourrait-on soutenir que ce fondement légal se trouve dans les lois budgétaires, étant donné que le budget de l'Office est annexé chaque année au budget du Ministère de la Défense nationale sous l'intitulé : "Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires (O.R.A.F.) - Service social de l'armée"?

Un tel soutènement qui, en toute hypothèse, soulèverait d'expresses réserves, doit, en l'espèce, être écarté eu égard à la volonté, formellement exprimée par le législateur, de déterminer lui-même le statut du Service social de l'armée et de ne proroger l'existence de l'O.R.A.F. que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative à ce statut.

L'Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires a été créé par un arrêté du secrétaire général du Ministère des Finances du 14 décembre 1940. Cet arrêté a été déclaré nul mais réputé temporairement valable par l'arrêté-loi du 5 mai 1944. Un arrêté du Régent l'a maintenu en vigueur jusqu'au 15 juin 1946, puis un arrêté-loi a prorogé sa validité jusqu'au 31 décembre 1946. Cet arrêté-loi était motivé par le considérant suivant :

"Considérant que la promulgation du statut légal du service social de l'armée ne sera pas réalisée à la date escomptée du 16 juin 1946;".

.../...

Un autre arrêté-loi du 25 février 1947 a disposé :

"Sont maintenues en vigueur jusqu'au 31 décembre 1947, les dispositions de l'arrêté du 14 décembre 1940 ... ",

et le rapport au Régent qui le précédait a justifié cette mesure de la façon suivante :

"Un projet de loi créant le Service social de l'armée dans sa forme définitive est tenu en suspens depuis l'année 1945 par des études relatives à la création d'un service social dans les autres départements. En attendant l'aboutissement de cet avant-projet, il apparaît nécessaire et urgent de maintenir en vigueur les dispositions provisoires servant actuellement de fondement légal au service social de l'armée ... ".

Une loi du 10 mai 1948 a modifié l'arrêté-loi du 25 février 1947 en remplaçant les mots : "jusqu'au 31 décembre 1947" par les mots : "jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi créant le service social de l'armée et au plus tard le 31 décembre 1949". Une loi du 23 mars 1951 prorogea à nouveau l'arrêté du 14 décembre 1940 et les arrêtés qui le modifient "du 1er janvier 1950 au 31 décembre 1951, sauf création par la loi, avant cette dernière date , du service social de l'armée".

Enfin, le 20 janvier 1952, le Gouvernement a déposé un projet de loi prorogeant l'arrêté du 14 décembre 1940 jusqu'à fin 1952, projet justifié comme suit par l'exposé des motifs :

"Un projet de loi créant le service social de l'armée a été déposé sur le bureau du Sénat le 20 novembre 1951.

Comme ce projet n'a pu être voté avant le 1er janvier 1952, il importe de prolonger d'urgence et jusqu'à la fin de 1952, l'existence de l'Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires chargé d'assumer provisoirement la mission du service social de l'armée .... " (Documents du Sénat, session 1951-1952, n° 133, du 20 février 1952).

La commission de la Défense nationale du Sénat fut favorable au projet, mais, à l'unanimité, elle décida de ne pas fixer de délai et de proroger l'arrêté du 14 décembre 1940 jusqu'au moment où serait créé le service social de l'armée (Documents du Sénat, session 1951-1952, n° 250, du 3 avril 1952). Le texte qu'elle proposa fut adopté par les deux assemblées et est devenu la loi du 12 juillet 1952.

Il y a lieu de souligner, en outre, qu'au cours des travaux préparatoires de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, lors de la discussion du projet par la Commission spéciale du Sénat, des commissaires se sont enquis des raisons pour lesquelles c'était l'O.R.A.F. et non le service social de l'armée qui figurait à l'article 1er sous la rubrique A. La réponse du Premier Ministre a été la suivante :

"En attendant le vote du projet de loi créant le service social de l'armée, l'existence de l'O.R.A.F. a été prorogée par des lois successives dont la dernière remonte au 12 juillet 1952 (Moniteur du 18 juillet 1952). Ceci explique pourquoi le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public mentionne, à la rubrique A de l'article 1er, non pas le service social de l'armée, mais l'O.R.A.F." (Documents du Sénat, session 1953-1954, n° 115, du 5 janvier 1954).

.../...

Ce simple rappel des dispositions légales relatives à la matière et des circonstances dans lesquelles elles ont été adoptées, suffit à démontrer que, ni par la loi du 16 mars 1954, ni par celle du 12 juillet 1952, ni par le vote dans le budget de la Défense nationale des dispositions relatives à l'O.R.A.F., le législateur n'a entendu donner pouvoir au Gouvernement d'élaborer le statut du service social de l'armée. Bien au contraire, le législateur a expressément entendu se réserver cette élaboration.

Le statut en projet formant un tout dont il n'est pas possible de disjoindre les dispositions destinées à mettre le statut actuel en concordance avec la loi du 16 mars 1954, le projet, tel qu'il est soumis au Conseil d'Etat, manque de fondement légal.

Het ontwerp-besluit strekt ertoe, het statuut van het Hulp- en Informatiebureau voor gezinnen van militairen om te werken, ten einde :

1° te voldoen aan de eisen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

2° definitief te bepalen, dat het Bureau de opdracht van de sociale dienst van het leger en van het burgerpersoneel van het Ministerie van Landsverdediging vervult, welke opdracht, volgens het aan het ontwerp-besluit voorafgaande verslag aan de Koning, aan het Bureau werd toevertrouwd bij beslissing van de Minister van Landsverdediging van 2 januari 1945.

Ter zake van het eerste oogmerk vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 17 van de wet van 16 maart 1954, dat de Koning er mede belast in de wets- en reglementsbepalingen tot vaststelling van het statuut der in die wet bedoelde instellingen de nodige wijzigingen aan te brengen opdat ze in overeenstemming komen met de bepalingen van bedoelde wet. Artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 rangschikt het Hulp- en Informatiebureau voor gezinnen van militairen onder categorie A. Het statuut van het Bureau moet dus worden aangepast aan de door bedoelde wet voorgeschreven controlemaatregelen.

.../...

Voor het tweede oogmerk echter vindt het ontwerp-besluit geen rechtsgrond in de wet van 16 maart 1954. In dat opzicht valt het volkomen buiten het gebied van die wet, aangezien het hier niét gaat om controlemaatregel maar om een wijziging van de taak van de instelling.

Kan die rechtsgrond gevonden worden in de begrotingswetten, op grond van het feit dat de begroting van het Bureau ieder jaar bij de begroting van het Ministerie van Landsverdediging wordt gevoegd onder de benaming "Hulp- en Informatiebureau voor gezinnen van militairen (H.I.B.) - Sociale Dienst van het leger"?

Een bevestigend antwoord op deze vraag, dat, hoe dan ook, slechts onder uitdrukkelijk voorbehoud zou kunnen worden gegeven, moet hier worden afgewezen, omdat de wetgever uitdrukkelijk zijn wil te kennen heeft gegeven, zelf het statuut van de Sociale Dienst van het leger vast te stellen en het H.I.B. slechts tot bij de inwerkingtreding van de wet over dit statuut in stand te houden.

Het Hulp- en Informatiebureau voor gezinnen van militairen is ingesteld door een besluit van de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën van 14 december 1940. Dit besluit is nietigverklaard doch tijdelijk als geldig beschouwd door de besluitwet van 5 mei 1944. Een besluit van de Regent heeft het in stand gehouden tot 15 juni 1946; naderhand heeft een besluitwet de geldigheid ervan tot 31 december 1946 verlengd. Deze besluitwet was als volgt gemotiveerd :

.../...

"Overwegende dat de afkondiging van het wettelijk statuut van de Sociale Dienst van het leger op datum van 16 juni 1946 niet zal verwezenlijkt zijn;".

Een andere besluitwet van 25 februari 1947 heeft bepaald dat :

"tot op 31 december 1947 van kracht blijven de bepalingen van het besluit van 14 december 1940 ...",

en het aan die besluitwet voorafgaande verslag aan de Regent verantwoordt die maatregel als volgt :

"Sedert het jaar 1945 is, om reden van studie betreffende het oprichten van een sociale dienst in de andere departementen, een wetsontwerp hangend houdende oprichting in zijn definitieve vorm van een Sociale Dienst van het leger.

In afwachting van het tot stand komen van een voorontwerp, is het dringend vereist de voorlopige beschikkingen die op het huidig ogenblik tot grondslag dienen van het bestaan van de Sociale Dienst van het leger ..., na dezé datum in kracht te houden".

Een wet van 10 mei 1948 heeft de besluitwet van 25 februari 1947 gewijzigd door de woorden "tot op 31 december 1947" te vervangen door de woorden "tot op de datum van het in werking treden van de wet houdende oprichting van de Sociale Dienst van het leger en ten laatste tot op 31 december 1949". Een wet van

.../...

23 maart 1951 heeft het besluit van 14 december 1940 en de besluiten die het hebben gewijzigd, nogmaals verlengd "vanaf 1 januari 1950 tot 31 december 1951, behalve oprichting door de wet, vóór deze laatste datum, van de Sociale Dienst van het leger".

Ten slotte heeft de Regering op 20 januari 1952 een wetsontwerp ingediend tot verlenging van het besluit van 14 december 1940 tot einde 1952, welk ontwerp in de memorie van toelichting als volgt is verantwoord :

"Een wetsontwerp tot oprichting van de Sociale Dienst van het leger werd op 20 november 1951 ter tafel van de Senaat neergelegd.

Daar over dit ontwerp niet vóór 1 januari 1952 kon gestemd worden, moet, bij hoogdringendheid en tot op het einde van het jaar 1952, het wettelijk bestaan van het Hulp- en Informatiebureau voor gezinnen van militairen, belast om voorlopig de opdracht van de Sociale Dienst van het leger op zich te nemen, verlengd worden ..." (Doc. Senaat, zitting 1951-1952, nr 133, van 20 februari 1952).

De Senaatscommissie voor Landsverdediging was het ontwerp gunstig gezind, maar besliste met algemene stemmen geen termijn vast te stellen en het besluit van 14 december 1940 te verlengen tot wanneer de Sociale Dienst van het leger zou zijn ingesteld (Doc. Senaat, zitting 1951-1952, nr 250, van 3 april 1952). De door de Commissie voorgestelde tekst werd in beide Kamers goedgekeurd en is de wet van 12 juli 1952 geworden.

.../...

Bovendien verdient het aandacht dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, met name bij de bespreking van het ontwerp door de bijzondere Senaatscommissie, sommige leden van de Commissie gevraagd hebben waarom het H.I.B. en niet de Sociale Dienst van het leger in artikel 1 onder rubriek A was opgenomen. De Eerste-Minister antwoordde :

"In afwachting dat het ontwerp van wet houdende instelling van de Sociale Dienst van het leger wordt goedgekeurd, werd het bestaan van het H.I.B. verlengd bij achtereenvolgende wetten, waarvan de laatste dateert van 12 juli 1952 (Staatsblad van 18 juli 1952). Dit verklaart dan ook waarom het ontwerp van wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut in de rubriek A van artikel 1 niet de Sociale Dienst van het leger maar wel het H.I.B. vermeldt" (Doc. Senaat, zitting 1953-1954, nr 115, van 5 januari 1954).

Met dit overzicht van de ter zake geldende wetsbepalingen en van de omstandigheden waaronder ze zijn goedgekeurd, kan worden volstaan om aan te tonen dat de wetgever noch door de wet van 16 maart 1954, noch door die van 12 juli 1952, noch door de goekeuring in de begroting van Landsverdediging van de bepalingen in verband met het H.I.B., de Regering heeft willen machtigen om het statuut van de Sociale Dienst van het leger vast te stellen. Hij heeft zich dit recht integendeel uitdrukkelijk voorbehouden.

.../...

Aangezien het ontwerp-statuut een geheel vormt, waaruit de bepalingen die dienen om het tegenwoordige statuut met de wet van 16 maart 1954 in overeenstemming te brengen, niet kunnen worden afgescheiden, heeft het ontwerp, zoals het aan de Raad van State is voorgelegd, geen rechtsgrond.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président
de Heren : raadsheer van State, voorzitter

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,

P. ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.
Mevrouw : adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. J.P. HAESAERT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J.P. HAESAERT, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.