KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 27e augustus 1975 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het statuut van het personeel van het Vast Secretariaat van het Vast Bureau van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen",

2) een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de door de wet van 28 april 1958 vastgestelde pensioenregeling van toepassing wordt verklaard op het personeel van het Vast Secretariaat van het Vast Bureau van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen",

heeft de 28e november 1975 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 et de la Famille, le 27 août 1975, d'une demande d'avis sur :

1) un projet d'arrêté royal "portant statut du personnel du Secrétariat permanent du Bureau permanent des Oeuvres nationales des victimes de la guerre",

2) un projet d'arrêté royal "rendant applicable au personnel du Secrétariat permanent du Bureau permanent des Oeuvres nationales des victimes de la guerre, le régime de pension institué par la loi du 28 avril 1958",

a donné le 28 novembre 1975 l'avis suivant :

De adviesaanvraag betreft, enerzijds, een ontwerp van koninklijk besluit waarbij de door de wet van 28 april 1958 vastgestelde pensioenregeling van toepassing wordt verklaard op het personeel van het Vast Secretariaat van het Vast Bureau van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen, anderzijds, een ontwerp van koninklijk besluit waarbij voor hetzelfde personeel een statuut wordt vastgesteld.

Omdat beide ontwerpen innig verbonden zijn met elkaar, acht de Raad van State het geraden de opmerkingen dienomtrent in één enkel advies samen te brengen.

*
* *

Het eerste ontwerp, dat rechtsgrond wil vinden in de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden, strekt ertoe die wet van toepassing te verklaren op het personeel van het Vast Secretariaat van het Vast Bureau van het Nationaal Werk voor oudstrijders en oorlogsslachtoffers en van het Nationaal Werk voor oorlogsinvaliden.

.../...

Artikel 1 van genoemde wet machtigt weliswaar de Koning te beslissen op welke organismen van openbaar nut de bij de wet vastgestelde pensioenregeling toepassing zal vinden, doch stelt de uitoefening van deze bevoegdheid afhankelijk van het vervuld zijn van twee essentiële voorwaarden, namelijk dat :

1° alleen het personeel van "organismen van openbaar nut", dit is van met rechtspersoonlijkheid beklede instellingen, al dan niet onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, van de toepassing kan genieten;

2° het personeel reeds een wettelijk of reglementair statuut heeft.

De wettigheid van het eerste ontwerp is derhalve in eerste orde verbonden aan de juridische aard van bedoeld Vast Bureau.

De wet van 10 juli 1957 houdende oprichting van een Vast Bureau bij het N.W.O.I. en het N.W.O.S. stelt in haar artikel 4 wel dat het bureau aan beide werken gemeen is doch laat na het rechtsstatuut van het bureau verder te preciseren. Zeker is dat de wet geen bepaling bevat waarbij het Vast Bureau met rechtspersoonlijkheid wordt bekleed of waarbij een patrimonium wordt ingesteld.

.../...

De taak van het Vast Bureau is in hoofdzaak een taak van controle en van voogdij met betrekking tot de verrichtingen van beide werken waarbij staatsgelden betrokken zijn. Het Vast Bureau kan in voorkomend geval ook ambtshalve beslissingen nemen in de plaats van de daartoe gewoonlijk bevoegde organen van de werken, welke mogelijkheid van substitutie een gekarakteriseerde vorm van voogdij is die gelijkenis vertoont met het bepaalde in artikel 23, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967. Door die taken onderscheidt het Vast Bureau zich van het N.W.O.I. en het N.W.O.S. en kan het bezwaarlijk als een orgaan van de werken doorgaan, omdat het moeilijk denkbaar is dat een lichaam, bedoeld om op te treden in de plaats van en met dezelfde bevoegdheid als de centrale overheid, in rechte zou opgaan in de gecontroleerde organismen zelf.

Langs de andere kant heeft het Vast Bureau een eigen beslissingsmacht waarop de Staat slechts een recht van toezicht uitoefent. Doordat het aldus ontsnapt aan het hiërarchisch toezicht van de Minister, kan het niet als een departementale dienst worden beschouwd, ook niet als een gedeconcentreerde dienst omdat zodanige dienst het bestaan van een hiërarchische band met de leidende Minister onderstelt.

De onduidelijkheid van de wet omtrent het statuut van het Vast Bureau in acht genomen, moet uit de voorgaande analyse volgen dat het Vast Bureau noch als een orgaan van de Nationale Werken kan worden beschouwd,

.../...

noch als een departementale dienst. Omdat de oprichting van een Rijksdienst met rechtspersoonlijkheid los van de Staat uitzondering is, moet, zolang geen duidelijkheid in de wil van de wetgever voorhanden is, het Vast Bureau beschouwd worden als een onderdeel van het Algemeen Bestuur op het personeel waarvan de bepalingen van de algemene pensioenregeling van de wet van 21 juli 1844 van toepassing zijn.

Het ontwerp van koninklijk besluit waarbij de door de wet van 28 april 1958 vastgestelde pensioenregeling van toepassing wordt verklaard op het personeel van het Vast Secretariaat van het Vast Bureau van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen heeft dus geen wettelijke grondslag.

Het voorgaande sluit niet uit dat, gelet op de autonomie ten overstaan van de betrokken Minister die de wet van 10 juli 1957 aan het Vast Bureau heeft toebedeeld, de Koning, met toepassing van artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, een speciaal personeelsstatuut voor het in deze ontwerpen bedoeld personeel van het Vast Bureau zou vaststellen, zoals trouwens reeds is aangekondigd in artikel 8 van het koninklijk besluit van 10 oktober 1957 tot regeling van de inrichting, de werking en de procedure van de Hoge Raad voor de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen en van het Vast Bureau voor de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen. Zodanig statuut kan uiteraard maar tot stand komen met naleving van de voorgeschreven vormen, met name wat betreft de administratieve en budgettaire controle en de syndicale raadpleging.

.../...

Omdat het tweede ontwerp van koninklijk besluit, tot vaststelling van het statuut van het personeel van het Vast Secretariaat van het Vast Bureau van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen, blijkbaar ervan uitgaat dat het Vast Bureau een orgaan van de Nationale Werken voor oorlogsgetroffenen is, terwijl uit de opmerkingen bij het eerste ontwerp dat niet het geval blijkt te zijn, acht de Raad van State het geraden dat dit ontwerp, in het licht van de voorgaande uiteenzetting, door de Regering eerst aan een nieuw onderzoek zou worden onderworpen.

La demande d'avis a trait, d'une part, à un projet d'arrêté royal étendant au personnel du Secrétariat permanent du Bureau permanent des Oeuvres nationales des victimes de la guerre le régime de pension établi par la loi du 28 avril 1958, et d'autre part, à un projet d'arrêté royal fixant le statut de ce personnel.

Les deux projets étant étroitement liés, le Conseil d'Etat juge opportun de réunir en un seul avis les observations qu'ils appellent.

*

* *

Le premier projet, qui prétend trouver son fondement légal dans 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, vise à rendre cette loi applicable au personnel du Secrétariat permanent du Bureau permanent de l'Oeuvre nationale des anciens combattants et victimes de la guerre et de l'Oeuvre nationale des invalides de la guerre.

L'article 1er de la dite loi habilite, il est vrai, le Roi à décider à quels organismes d'intérêt public s'appliquera le régime de pension fixé par la loi, mais subordonne l'exercice de ce pouvoir à deux conditions essentielles, à savoir :

.../...

1° que seul soit admis au bénéfice de la loi, le personnel "d'organismes d'intéret public", c'est-à-dire d'établissements jouissant de la personnalité civile, soumis ou non à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

2° que le personnel soit déjà doté d'un statut légal ou réglementaire.

La légalité du premier projet est, en conséquence, d'abord fonction de la nature juridique dudit Bureau permanent.

La loi du 10 juillet 1957 portant création d'un Bureau permanent de l'O.N.I.G. et de l'O.N.A.C., dispose certe en son article 4, que le bureau est commun aux deux oeuvres, mais elle s'abstient d'en préciser le statut juridique. Une chose toutefois est certaine, la loi ne prévoit aucune disposition qui accorde la personnalité civile au Bureau permanent ou qui institue un patrimoine.

La tâche du Bureau permanent est essentiellement une tâche de contrôle et de tutelle sur les opérations des deux oeuvres où sont engagés des fonds de l'Etat. Le Bureau permanent peut aussi, le cas échéant, prendre d'office des décisions en lieu et place des organes normalement compétents des deux oeuvres. Cette faculté de substitution constitue une forme caractérisée de tutelle semblable à ce qui est prévu à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains

.../...

organismes d'intérêt public, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967. Par ces tâches, le Bureau permanent se distingue de l'O.N.I.G. et de l'O.N.A.C. et peut malaisément être considéré comme un organe des oeuvres. On conçoit mal, en effet, qu'un organe destiné à agir à la place de l'autorité centrale et avec le même pouvoir que celle-ci, puisse, en droit, se confondre avec les organismes controlés eux-mêmes.

D'autre part, le Bureau permanent est investi d'un pouvoir de décision propre et sur lequel l'Etat n'exerce qu'un droit de tutelle. Echappant ainsi au contrôle hiérarchique du Ministre, le Bureau permanent ne saurait être considéré comme un service départemental ni comme un service déconcentré, un tel service suppo ant l'existence d'un lien hiérarchique avec le Ministre qui en a la direction.

Etant donné l'imprécision de la loi quant au statut du Bureau permanent, force est de conclure de l'analyse qui précède que le Bureau permanent ne saurait être considéré ni comme un organe des Oeuvres nationales, ni comme un service départemental. La création d'un service de l'Etat ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat étant l'exception, le Bureau permanent doit être considéré aussi longtemps que la volonté du législateur ne se trouvera pas clairement exprimée, comme une subdivision de l'Administration générale, dont le personnel ressortit au régime général de pension établi par la loi du 21 juillet 1844.

.../...

Le projet d'arrêté royal qui rend le régime de pension fixé par la loi du 28 avril 1958 applicable au personnel du Secrétariat permanent du Bureau permanent des Oeuvres nationales des victimes de la guerre manque dès lors de base légale.

Ce qui précède n'exclut pas, eu égard à l'autonomie conférée par la loi du 10 juillet 1957 au Bureau permanent par rapport au Ministre intéressé, que le Roi en application de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution fixe un statut spécial du personnel pour les agents du Bureau permanent visés par les présents projets, comme d'ailleurs il est annoncé dans l'article 8 de l'arrêté royal du 10 octobre 1957 réglant l'organisation, le fonctionnement et la procédure du Conseil supérieur des Oeuvres nationales des victimes de la guerre et du Bureau permanent des Oeuvres nationales des victimes de la guerre. Un tel statut ne peut être élaboré par la force des choses, que moyennant accomplissement des formalités prévues, notamment en ce qui concerne le contrôle administratif et budgétaire et la consultation syndicale.

Le second projet d'arrêté royal, portant statut du personnel du Secrétariat permanent du Bureau permanent des Oeuvres nationales des victimes de la guerre, procédant à l'évidence de la conception que le Bureau permanent est un organe des Oeuvres nationales des victimes de la guerre, alors que les observations relatives au premier projet montrent qu'il n'en est pas ainsi, le Conseil d'Etat estime devoir recommander au Gouvernement de revoir d'abord ce projet à la lumière de l'exposé ci-avant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. F. GEENS, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par Mme F. GEENS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

F. LEPAGE.