KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e december 1983 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 sommige wetenschappelijke inrichtingen van de Staat", heeft de 21e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre saisi par le Premier Ministre, le 14 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à certains établissements scientifiques de l'Etat", a donné le 21 décembre 1983 l'avis suivant :

Ingevolge de korte termijn waarbinnen het advies moet worden verstrekt, en ingevolge de talrijke eveneens dringende adviesaanvragen die terzelfder tijd zijn toegekomen, moet de Raad van State noodzakelijkerwijze het onderzoek van het ontwerp beperken tot de vraag of het ontwerp van koninklijk besluit rechtsgrond vindt in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

+

Het ontwerp-besluit beperkt zich "tot de reorganisatie en verbetering van de werking van elf wetenschappelijke inrichtingen die onder het gezamenlijk gezag van de beide Ministers van Onderwijs staan, namelijk het Rijksarchief, de Koninklijke Bibliotheek Albert I, het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, de Koninklijke Sterrenwacht van België, het Koninklijk Meteorologisch Instituut van België, het Belgisch Instituut voor Ruimte-Aëronomie, de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, het Koninklijk Insituut voor het Kunstpatrimonium en de Nationale Dienst voor Opgravingen" (verslag aan de Koning, blz. 1).

De reorganisatie en verbetering van de werking van genoemde inrichtingen beoogt de Regering te bereiken met volgende maatregelen :

1° de samenvoeging van de (met rechtspersoonlijkheid begiftigde) patrimonia van "verwante" inrichtingen in vier "wetenschappelijke groeperingen" met rechtspersoonlijkheid (artikel 1);

.../...

2° de machtiging aan de Koning om de verenigingen, centra en organismen die samenwerken met genoemde inrichtingen te integreren in de patrimonia opgericht in artikel 1, met overname van activa, en passiva en van het personeel van die verenigingen, centra en organismen (artikelen 2 en 3);

3° de prioritaire aanwerving in vast verband als personeelslid van het Rijk van de personen die thans "occasioneel" hun medewerking verlenen aan de inrichtingen (artikel 4).

In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond ingeroepen artikel 1, 1° en 3°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983, en in het verslag aan de Koning wordt, wat 3° betreft, nader verklaard dat meer bepaald wordt gesteund op de bijzondere machten toegekend onder a) en b).

Gelet zowel op de inhoud van de ontworpen regeling als op de juridische aard van de betrokken wetenschappelijke inrichtingen, met name diensten van algemeen bestuur waaraan voor het beheer van hun eigen patrimonium rechtspersoonlijkheid is verleend en die derhalve vergelijkbaar zijn met de rijksuniversiteiten, lijkt alleen het 3° van artikel 1 van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 dienstig te kunnen worden aangevoerd. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet kan inderdaad worden opgemaakt dat met de in artikel 1, 3°, vermelde instellingen onder meer de rijksuniversiteiten worden bedoeld (1). Vermits de wetenschappelijke inrichtingen vergelijkbaar zijn met de rijksuniversiteiten, kunnen de ontworpen maatregelen hun rechtsgrond alleen ontlenen aan het bepaalde in artikel 1, 3°, van de wet van 6 juli 1983.

.../...

---

(1) Zie het Kamerverslag, Parl. Besch., Kamer 1982-1983, nr 643/22, blz. 139, 143, 144 en 151; Senaatsverslag, Parl. Besch., Senaat 1982-1983, nr 518/2; blz. 64 (a contratio).

Opdat artikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet als rechtsgrond zou kunnen worden aangevoerd volstaat het evenwel niet dat de ontworpen maatregelen een reorganisatie van de instellingen als bedoeld in de wet en de verbetering van hun werking tot stand brengen; vereist is bovendien dat die maatregelen "het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën of het scheppen van werkgelegenheid" in de hand werken (zie de beginbepaling van artikel 1 van de genoemde wet).

Met de omschrijving van de te bereiken algemene doeleinden in de aanhef van artikel 1, is immers duidelijk een beperking bedoeld van de aan de Koning toegewezen bevoegdheid, (zie daaromtrent het advies van de Raad van State, Parl. Besch., Kamer 1982-1983, nr 643/1, blz. 15; het Kamerverslag, nr 643/22, blz. 7, 143 en 153; en het Senaatsverslag, nr 518/2, blz. 35 en 63).

Of de in de artikelen 1, 2, 3 en 5 van het ontwerp voorgestelde regeling geacht kan worden een van deze algemene doelstellingen te beogen is niet duidelijk. In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat die maatregelen, alhoewel ze "als zodanig geen besparing bevatten", toch als resultaat zullen hebben "dat de beschikbare middelen, zowel qua personeel als qua materieel, met een verhoogde efficiëntie zullen kunnen worden ingezet" en dat de stijging van die middelen zal kunnen worden beperkt.

Het besparend effect blijkt zeker niet uit de tekst van het ontwerp. De Raad van State kan dan ook enkel opmerken dat artikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 door de Regering als rechtsgrond maar kan worden ingeroepen, in zover zij in het verslag aan de Koning op overtuigende wijze aantoont dat uit de toepassing van de nieuwe regelen rechtsstreeks een vermindering van de openbare lasten zal resulteren.

In geen geval kan artikel 1, 3° van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 een rechtsgrond bieden voor de regeling vervat in artikel 4 van het ontwerp.

De in artikel 4 bedoelde prioritaire aanwerving van niet-statutair personeel kan immers niet worden aangemerkt als een "aanpassing van het personeelsstatuut" als bedoeld in artikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet : het gaat hier inderdaad helemaal niet om een aanpassing die zou noodzakelijk zijn geworden ingevolge de reorganisatie van de in die bepaling bedoelde instellingen (1); de enige reorganisatie waartoe het ontwerp-besluit strekt,betreft immers uitsluitend de patrimonia van de wetenschappelijke inrichtingen en artikel 4 van het ontwerp-besluit heeft uitsluitend betrekking op het personeel van algemeen bestuur en niet op het patrimoniumpersoneel (zie verslag aan de Koning, blz. 4, derde lid).

Overigens dient de Regering voor de maatregelen vervat in artikel 4 van het ontwerp de instemming te bekomen van de Minister van Openbaar Ambt (artikel 5, vierde lid, van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat) en de syndicale raad van advies te raadplegen (artikelen 1, 5° en 6, 1°, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 betreffende het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten), tenzij zij zich in de aanhef van het besluit beroept op de "dringende noodzakelijkheid" als bedoeld in artikel 2, § 2, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

---

(1) Zie in dit verband het Kamerverslag (643/22); blz. 143 en 145; en het Senaatsverslag (518/2), blz. 68.

Vu le bref délai dans lequel l'avis doit être donné et le grand nombre de demandes d'avis, également urgentes, dont il a été saisi simultanément, le Conseil d'Etat se voit contraint de limiter son examen à la question de savoir si l'arrêté royal en projet trouve son fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

+

L'arrêté en projet se borne à "réorganiser et à améliorer le fonctionnement de onze établissements scientifiques relevant de l'autorité conjointe des deux Ministres de l'Education nationale, à savoir les Archives de l'Etat, la Bibliothèque royale Albert 1er, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, l'Observatoire royal de Belgique, l'Institut royal météorologique de Belgique, l'Institut d'Aéronomie spatiale de Belgique, les Musées royaux des Beaux-Arts, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, l'Institut royal du Patrimoine artistique et le Service national des Fouilles" (rapport au Roi, p. 1).

Le Gouvernement entend réaliser la réorganisation et l'amélioration du fonctionnement de ces établissements au moyen des mesures suivantes :

1° fusion des patrimoines (dotés de la personnalité civile) des établissements "apparentés" en quatre "groupements scientifiques" jouissant de la personnalité civile (article 1er);

2° habilitation donnée au Roi d'intégrer aux patrimoines créés à l'article 1er les associations, centres et organismes qui collaborent avec les établissements susvisés, avec transfert des actifs et des passifs ainsi que du personnel de ces associations, centres et organismes (articles 2 et 3);

.../...

3° recrutement prioritaire à titre définitif, comme agents de l'Etat, des collaborateurs "occasionnels" actuels des établissements visés (article 4).

Le préambule du projet invoque comme fondement légal l'article 1er, 1° et 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 et le rapport au Roi précise, en ce qui concerne le 3°, que le projet s'appuie plus particulièrement sur les pouvoirs spéciaux conférés sous a) et b).

Compte tenu à la fois de la portée des dispositions en projet et de la nature juridique des établissements scientifiques concernés, c'est-à-dire des services d'administration générale auxquels la personnalité civile est reconnue pour la gestion de leur propre patrimoine et qui sont donc comparables, à cet égard, aux universités de l'Etat, seul le 3° de l'article 1er de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 paraît pouvoir être invoqué pertinemment. Il se dégage en effet des travaux préparatoires de cette loi que les établissements et institutions visés à l'article 1er, 3°, comprennent entre autres les universités de l'Etat (1). Les établissements scientifiques étant comparables aux universités de l'Etat, les mesures envisagées ne peuvent trouver un fondement légal que dans la disposition de l'article 1er, 3°, de la loi du 6 juillet 1983.

Pour que l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux puisse être invoqué comme fondement légal, il ne suffit toutefois pas que les mesures en projet réalisent une réorganisation des établissements visés dans la loi et une amélioration de

.../...

- - - - - - - - - - -

(1) Voir le rapport de la Chambre, Doc. Chambre, 1982-1983, n° 643/22, pp. 139, 143, 144 et 151, et le rapport du Sénat, Doc. Sénat, 1982-1983, n° 518/2, p. 64 (a contrario).

leur fonctionnement. Encore faut-il que ces mesures favorisent "le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques (ou) la création d'emplois" (voir la disposition introductive de l'article 1er de la susdite loi).

En effet, en définissant, dans l'introduction de l'article 1er, les objectifs généraux à poursuivre, le législateur a entendu clairement limiter le pouvoir attribué au Roi (voir à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat, Doc. Chambre, 1982-1983, n° 643/1, p. 15; voir aussi le rapport de la Chambre, n° 643/22, pp. 7, 143 et 153, et le rapport du Sénat, n° 518/2, pp. 35 et 63).

Il n'est pas évident que la réglementation proposée dans les articles 1er, 2, 3 et 5 du projet puisse être réputée poursuivre l'un de ces objectifs généraux. Le rapport au Roi déclare que, si "telles quelles, elles ne contiennent pas d'économies", ces mesures auront néanmoins pour résultat "que les moyens disponibles tant du point de vue du personnel que du matériel, pourront être mis en oeuvre d'une façon plus efficace" et que l'accroissement de ces moyens pourra être limité.

Que ces mesures soient génératrices d'économies ne ressort certes pas du texte du projet. Le Conseil d'Etat doit bien observer, dès lors, que le Gouvernement ne peut invoquer l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 que pour autant qu'il soit à même de démontrer de manière convaincante dans le rapport au Roi que l'application des mesures projetées entraînera directement une diminution des charges publiques.

L'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 ne peut en aucun cas procurer un fondement légal aux dispositions de l'article 4 du projet.

.../...

En effet, le recrutement prioritaire de personnel non statutaire, prévu par l'article 4, ne peut être considéré comme une "adaptation du statut du personnel" au sens de l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux : en réalité, il ne s'agit nullement d'une adaptation qui serait devenue nécessaire en raison de la réorganisation des établissements visés par cette disposition (1); la seule réorganisation que l'arrêté en projet ait en vue concerne exclusivement les patrimoines des établissements scientifiques, alors que l'article 4 du projet vise uniquement le personnel d'administration générale, à l'exclusion du personnel des patrimoines (cf. rapport au Roi, p. 4, alinéa 3).

Par ailleurs, pour pouvoir prendre les mesures prévues à l'article 4 du projet, le Gouvernement doit obtenir l'accord du Ministre de la Fonction publique (article 5, alinéa 4, de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'Etat) et consulter le comité de consultation syndicale (articles 1er, 5°, et 6, 1°, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics), à moins qu'il n'invoque, dans le préambule de l'arrêté, l'"urgence" visée à l'article 2, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

---

(1) Voir à ce sujet le rapport de la Chambre, 643/22, pp. 143 et 145, et le rapport du Sénat, 518/2, p. 68.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		H. COREMANS, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. SCHRANS, J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.