

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Entreprises publiques et le Ministre des Pensions, le 12 octobre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la gestion des provisions et paiements relatifs aux droits à la pension de retraite du personnel statutaire de BELGACOM en exécution de l'article 22 de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones (BELGACOM)", a donné le 17 octobre 1994 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 oktober 1994 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven en de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het beheer van de provisions en betalingen inzake pensioenrechten van het statutair personeel van BELGACOM in uitvoering van artikel 22 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon (BELGACOM)", heeft op 17 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Considérant que l'opération de consolidation stratégique de BELGACOM doit être menée à bien dans les prochaines semaines; considérant qu'il est dès lors urgent de mettre en place le fonds de pension autonome de BELGACOM qui constitue un élément important de la mise en oeuvre fructueuse de cette opération ...".

*

*

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les deux observations ci-après.

1. L'article 22 de la loi du 19 juillet 1930 créant BELGACOM dispose comme suit :

"Art. 22. La Régie des télégraphes et des téléphones assure, dans des conditions à déterminer par arrêté royal, des pensions de retraite et des secours à ses agents, à leurs veuves et orphelins. Elle assurera de même la situation des agents, des veuves et des orphelins, actuellement pensionnés".

.../...

Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la portée exacte des termes "dans des conditions à déterminer par arrêté royal", le Conseil d'Etat, section de législation, est d'avis que cette habilitation, en l'absence de précisions figurant dans le texte lui-même, ne peut être interprétée comme autorisant le Roi à déroger aux dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Or, l'arrêté en projet déroge sur plusieurs points à la loi précitée. Il s'agit, en particulier, des dispositions relatives aux approbations ministérielles, de celles relatives au recours ouvert à un commissaire du Gouvernement et, plus fondamentalement, du caractère obligatoire de l'association, alors qu'il est de la nature de celle-ci d'être constituée volontairement par ses membres.

2. Par ailleurs, le recours à la figure juridique de l'association sans but lucratif est à déconseiller dans la mesure où il s'accompagne de dérogations aux règles essentielles de celle-ci, à un point tel que l'on en arrive à dénaturer cette institution.

Le Conseil d'Etat a déjà, à plusieurs reprises, attiré l'attention sur cette incohérence.

En conclusion, l'article 22 de la loi du 19 juillet 1930, pas plus que les autres dispositions légales visées au préambule, ne peut servir de fondement légal à l'arrêté en projet.

.../...

Le but poursuivi, à savoir créer un patrimoine distinct destiné à garantir le paiement des pensions des membres statutaires du personnel de BELGACOM, devrait être recherché en recourant à d'autres procédés juridiques que celui de la création d'une association sans but lucratif.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Considérant que l'opération de consolidation stratégique de BELGACOM doit être menée à bien dans les prochaines semaines; considérant qu'il est dès lors urgent de mettre en place le fonds de pension autonome de BELGACOM qui constitue un élément important de la mise en oeuvre fructueuse de cette opération ...".

*

*

*

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, moet hij zich bepalen tot de volgende opmerkingen.

1. Artikel 22 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van BELGACOM luidt als volgt :

"Art. 22. De regie van telegraaf en telefoon verleent, onder bij koninklijk besluit te bepalen voorwaarden, pensioenen en hulpgelden aan haar bedienden en aan dezer weduwen en wezen. Zij verzekert eveneens de toestand van de thans gepensioneerde bedienden, weduwen en wezen".

.../...

Zonder dat het nodig is om zich over de juiste draagwijdte van de woorden "onder bij koninklijk besluit te bepalen voorwaarden" uit te spreken is de Raad van State, afdeling wetgeving, van mening dat deze bevoegdheidstoeewijzing, bij gebreke van enige verduidelijking in de tekst zelf, niet kan worden uitgelegd als zou zij de Koning machtigen om af te wijken van de bepalingen van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de vereniging zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

Het ontworpen besluit wijkt echter op verschillende punten van voornoemde wet af. Het betreft in het bijzonder de bepalingen met betrekking tot de ministeriële goedkeuringen, de bepalingen betreffende het beroep dat door een regeringscommissaris kan worden ingesteld en, wat essentiëler is, het verplicht zijn van de vereniging, terwijl de vereniging zonder winstgevend doel juist van dien aard is dat zij vrijwillig door haar leden tot stand wordt gebracht.

2. Bovendien is het werken met de rechtsfiguur van de vereniging zonder winstoogmerk af te raden, doordat zulks gepaard gaat met uitzonderingen op de grondregels van die vereniging, zozeer dat de eigenheid van die instelling teniet wordt gedaan.

De Raad van State heeft reeds herhaaldelijk op die inconsistentie gewezen.

.../...

Kortom, artikel 22 van de wet van 19 juli 1930 kan evenmin als de andere wetsbepalingen waarnaar in de aanhef wordt verwezen, als rechtsgrond voor het ontworpen besluit dienen.

Het doel dat wordt nagestreefd, namelijk het scheppen van een onderscheiden vermogen dat bestemd is om de betaling van de pensioenen van de statutaire personeelsleden van BELGACOM te garanderen, zou bereikt moeten worden met andere juridische technieken dan de oprichting van een vereniging zonder winstoogmerk.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
C. WETTINCK,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.