

ML.

Conseil d'Etat	Raad van State
LEGISLATION -	WETGEVING
16 JUL 1956	
Transmis à la coordination (1)	
Overgemaakt aan de R.	

L. 5356/2.

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 l'Intérieur, le 31 juillet 1956, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat", a donné le 31 juillet 1956 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 31e juli 1956 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State"; heeft de 31e juli 1956 het volgend advies gegeven :

Article 1er du projet.

L'article 26, alinéa 1er, de la loi du 23 décembre 1946 dispose : "Les arrêts rendus par la section d'administration sont prononcés en la langue ou les langues de l'acte, du règlement ou de la décision dont l'annulation est postulée".

L'article 1er du projet remplace cette disposition par le texte suivant : "Les arrêts rendus par la section d'administration sur base de l'article 9 sont prononcés dans la langue de la procédure, déterminée par le Roi conformément aux principes rappelés à l'article 27".

En énonçant "les principes qui seront consacrés par l'arrêté royal d'exécution", l'exposé des motifs décrit sommairement la manière dont le Roi entend user des pouvoirs dont il dispose en vertu de l'article 27 précité.

Comme il s'agit d'une simple déclaration d'intention, il serait prématuré d'examiner dans quelle mesure les principes que le Roi se propose d'appliquer sont compatibles avec ceux dont il doit s'inspirer aux termes de l'article 27 de la loi. Pareil examen doit être réservé au projet d'arrêté royal qui sera pris en exécution de cet article

+

+

+

.../...

Article 2 du projet.

En ce qui concerne les substituts de l'auditeur général, la dénomination qui leur est donnée réalise la mise en concordance de la loi organique du Conseil d'Etat avec la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat.

+

+

+

Article 3 du projet.

L'article 31 nouveau dispose que les substituts et les membres du bureau de coordination sont nommés par le Roi sur une liste indiquant l'ordre de leur classement à un concours. Une disposition semblable existe pour les greffiers adjoints (article 32 nouveau).

Ces textes emploient exactement les mêmes termes que l'ancien article 36 de la loi du 23 décembre 1946, relatif à la nomination des auditeurs. "Suivant la conception du législateur de 1946, note l'exposé des motifs, les auditeurs forment un corps d'élite, sélectionné par un concours rigoureux ouvert aux spécialistes déjà expérimentés". La notion même du concours implique que l'autorité qui nomme soit liée par l'ordre du classement au concours. C'est ainsi que la loi du 23 décembre 1946 a été interprétée. C'est ainsi aussi que doit être interprété le texte nouveau qui reprend mot pour mot le texte ancien.

+

+

+

.../...

L'alinéa 2 de l'article 31 nouveau dispose que les substituts et les membres du bureau de coordination sont nommés par le Roi sur une liste indiquant l'ordre de leur classement à un concours, dont le Conseil d'Etat détermine les conditions et constitue le jury. "Toutefois, dispose l'alinéa 3, les substituts peuvent être nommés membres du bureau de coordination sur une double liste de deux candidats présentée, d'une part, par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et, d'autre part, par l'auditeur général".

Si l'auditeur général et l'assemblée générale du Conseil d'Etat procèdent tous deux à des présentations de substituts, il n'y aura pas lieu d'organiser un concours ouvert à des candidats autres que les substituts. La présentation de substituts implique, en effet, une option exclusive de tout appel à des candidats issus d'un concours à organiser.

En revanche, l'organisation du concours a pour conséquence la nomination du lauréat du concours

+

+

+

Article 11 du projet.

L'article 53 de la loi du 23 décembre 1946 dispose comme suit :

.../...

"Les auditeurs, substituts, membres du bureau de coordination, greffier, greffiers adjoints, ainsi que les employés sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions ou lorsqu'ils ont atteint l'âge de soixante-cinq ans.

La loi générale sur les pensions civiles leur est applicable".

Ce régime de retraite, qui se borne à renvoyer à la loi générale sur les pensions civiles tout en fixant la limite d'âge à soixante-cinq ans, est en principe celui des fonctionnaires. Il est toutefois plus rigoureux en ce qu'il ne permet en aucune circonstance le maintien en service de ceux qui y sont soumis, au delà de la limite d'âge.

Pour pallier cet inconvénient, le projet fait siennes les mesures qui ont été prises à l'égard des fonctionnaires des administrations de l'Etat par l'arrêté royal du 12 mai 1927 et complète l'article 53 en

.../...

permettant que les membres de l'auditorat, du bureau de coordination et du greffe ainsi que les titulaires d'emplois conférés par le Conseil d'Etat puissent, comme les fonctionnaires :

- 1° être placés en disponibilité pendant tout le temps nécessaire, lorsqu'à l'âge de soixante-cinq ans révolus ils ne réunissent pas les conditions légales de service pour obtenir une pension de retraite;
- 2° être maintenus en activité jusqu'à ce que le minimum légal de temps de service leur soit acquis, lorsque, même âgés de 65 ans révolus, ils ne compteraient pas dix années de service.

Il permet en outre que les membres du bureau de coordination et du greffe ainsi que les titulaires d'emplois conférés par le Conseil d'Etat puissent, également comme les fonctionnaires, être maintenus en activité au delà de la limite de soixante-cinq ans, chaque fois que le Conseil d'Etat aurait un intérêt particulier à conserver leur concours, mais pour autant seulement qu'ils dussent être remplacés s'ils étaient mis à la retraite.

Le projet n'étend pas le bénéfice de cette mesure aux membres de l'auditorat et l'exposé des motifs ne s'en explique pas. Sans aucun doute est-ce en raison du caractère de magistrature qui s'attache à leurs fonctions.

.../...

Participant directement, par leur intervention dans l'instruction des demandes et par leurs avis, à l'exercice du pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat, il se concevrait, en effet, difficilement que le maintien en fonction des membres de l'auditorat dépende, même après la survenance du moment de la retraite, d'une décision discrétionnaire et annuelle du Gouvernement. Ce serait peu conforme aux conceptions en honneur relativement aux garanties d'indépendance dont il est d'usage d'entourer les fonctions de la magistrature et malaisément conciliable avec le souci qu'accuse le projet de souligner, notamment par l'attribution du privilège de juridiction, le caractère de magistrature des fonctions à l'auditorat.

Il serait, à la vérité, plus conforme à la nature des fonctions des membres de l'auditorat et mieux en harmonie avec la législation existant en matière de pensions de les doter d'un régime de retraite qui se rapprocherait de celui que la loi du 25 juillet 1867 a institué pour les magistrats de l'ordre judiciaire, plutôt que de recourir à celui des fonctionnaires auxquels leur activité les apparente beaucoup moins.

A l'égal des fonctions de la magistrature de l'ordre judiciaire, celles de l'auditorat requièrent, avant de pouvoir y accéder, de longues études universitaires et une préparation juridique très poussée, voire même plusieurs années de séjour au Congo belge ou au Ruanda-Urundi. Il est exclu d'y être nommé à l'âge auquel on entre habituellement dans l'administration.

De là suit qu'un régime de pension conçu suivant les données de la loi du 25 juillet 1867 serait mieux adapté à la situation. Ce régime pourrait, si c'était nécessaire, être assorti sans inconvénient d'une limite d'âge plus élevée que celle de soixante-cinq ans puisque, dans les cours et tribunaux, la limite d'âge n'est jamais inférieure à soixante-dix ans.

Les autres articles du projet ne soulèvent pas d'observations.

Artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 26, eerste lid, van de wet van 23 december 1946 bepaalt : "De arresten gewezen door de afdeling administratie worden gesteld in de taal of in de talen van de akte, van het reglement of van de beslissing waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd".

Artikel 1 van het ontwerp vervangt deze bepaling door de volgende tekst : "De arresten door de afdeling administratie geveld op grond van artikel 9 worden uitgesproken in de taal van de rechtspleging door de Koning bepaald overeenkomstig de principes, waarvan sprake in artikel 27".

Waar de memorie van toelichting "de beginselen vervat in het koninklijk uitvoeringsbesluit" uiteenzet, geeft zij in grote trekken aan op welke wijze de Koning gebruik denkt te maken van de macht waarover hij krachtens voornoemd artikel 27 beschikt.

Aangezien hier eenvoudig een voornemen wordt aangegeven, ware het voorbarig na te gaan in hoever de beginselen welke de Koning zich voorneemt in toepassing te brengen, bestaanbaar zijn met die waardoor Hij zich naar luid van artikel 27 van de wet moet laten leiden. Dit onderzoek zal moeten worden verricht naar aanleiding van het ontwerp van koninklijk besluit dat ter uitvoering van dit artikel zal worden genomen.

+

+

+

.../...

Artikel 2 van het ontwerp.

Wat de substituten van de auditeur-generaal betreft, brengt de benaming die hun wordt gegeven de wet tot oprichting van de Raad van State in overeenstemming met de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State.

+
+ +

Artikel 3 van het ontwerp.

Het nieuwe artikel 31 bepaalt dat de Koning de substituten en de leden van het bureau voor samen-ordening benoemt "uit een lijst vermeldende hun rangschikking in een vergelijkend examen ". Voor de adjunct-griffiers is er een soortgelijke bepaling (het nieuwe artikel 32).

Deze teksten gebruiken juist dezelfde be-woordingen als het vroeger artikel 36 van de wet van 23 december 1946, dat op de benoeming van de auditeurs betrekking heeft. "Volgens de opvatting van de wetgever van 1946", aldus de memorie van toelichting, "vormen de auditeurs een keurkorps gekozen door middel van een streng vergelijkend examen uit reeds ervaren specialis-ten". Het begrip zelf "vergelijkend examen" impliceert, dat de benoemende overheid door de rangschikking in dat examen gebonden is. Aldus is de wet van 23 december 1946 geïnterpreteerd en op gelijke wijze moet de nieuwe tekst, die de vroegere woordelijk overneemt, worden uit-gelegd.

+
+ +

.../...

Volgens het tweede lid van het nieuwe artikel 31 worden de substituten en de leden van het bureau voor samenordening door de Koning benoemd uit een lijst vermeldende hun rangschikking in een vergelijkend examen, waarvan de Raad van State de voorwaarden bepaalt en de examencommissie aanstelt. "Evenwel kunnen, -al- dus het derde lid -, de substituten tot leden van het bureau voor samenordening worden benoemd uit een dubbele lijst van twee kandidaten voorgedragen, enerzijds, door de algemene vergadering van de Raad van State en, anderzijds, door de auditeur-generaal".

Indien de auditeur-generaal en de algemene vergadering van de Raad van State substituten voordragen, zal het onnodig zijn een vergelijkend examen in te richten waaraan andere kandidaten dan de substituten kunnen deelnemen. Het voordragen van substituten impliceert immers dat deze de voorkeur hebben zonder dat enig beroep wordt gedaan op kandidaten die voortkomen uit een nog in te richten vergelijkend examen.

Het inrichten van een vergelijkend examen daarentegen brengt mede dat de laureaat wordt benoemd.

+
+ +

.../...

Artikel 11 van het ontwerp.

Artikel 53 van de wet van 23 december 1946
bepaalt :

"De auditeurs, substituten, leden van het bureau voor samenordening, griffier en adjunct-griffiers, evenals de beambten worden op pensioen gesteld wanneer zij wegens zware en blijvende gebrekkelijkheid niet meer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen of wanneer zij volle vijftenzestig jaar oud zijn.

De algemene wet op de burgerlijke pensioenen is op hen toepasselijk!

Deze pensioenregeling, die gewoon naar de algemene wet op de burgerlijke pensioenen verwijst met dien verstande dat de leeftijdsgrens op vijftenzestig jaar wordt gesteld, is in beginsel die van de ambtenaren. Zij is evenwel strakker in zover zij onder geen enkele omstandigheid toelaat dat de betrokkenen boven de leeftijdsgrens in dienst blijft.

Om dit bezwaar te ondervangen, neemt het ontwerp de maatregelen over die bij het koninklijk besluit van 12 mei 1927 ten aanzien van de ambtenaren van de Rijksbesturen zijn getroffen en vult het artikel 53 aan door toe te staan dat de leden van het auditoraat, van het bureau voor samenordening en van de griffie alsook de titularissen van door de Raad van State be-
geven betrekkingen, zoals de ambtenaren:

.../...

- 1° gedurende de gehele vereiste tijd terbeschikking gesteld worden, wanneer zij volle vijfenzestig jaar worden zonder te voldoen aan alle wettelijke voorwaarden inzake dienst om een rustpensioen te verkrijgen;
- 2° in dienst behouden worden tot zij het wettelijke diensttijd-~~minimum~~ hebben bereikt, wanneer zij, zelfs ten volle vijfenzestig jaar oud, geen tien jaren dienst mochten tellen.

Bovendien staat het ontwerp toe, dat de leden van het bureau voor samenordening en van de griffie alsook de titularissen van door de Raad van State be-
geven ambten, eveneens zoals de ambtenaren, in dienst worden behouden boven de leeftijdsgrens van vijfen-
zestig jaar, telkens als de Raad van State er een bij-
zonder belang bij mocht hebben hun medewerking te
behouden, maar alleen voor zover zij zouden moeten
worden vervangen indien zij op pensioen werden gesteld.

Het ontwerp breidt het voordeel van deze
maatregel niet uit tot de leden van het auditoraat,
en de memorie van toelichting geeft hieromtrent geen
verklaring. Ongetwijfeld is de reden hierin te zoeken,
dat hun ambt het karakter van magistraatsambt heeft.

Aangezien de leden van het auditoraat, door
hun medewerking aan het onderzoek der aanvragen en door
hun adviezen, rechtstreeks aan de uitoefening der
rechtsmacht van de Raad van State deel hebben, ware het
immers moeilijk denkbaar dat het, zelfs nadat het tijd-
stip voor oppensioenstelling is bereikt, van een
discretionaire en jaarlijkse beslissing van de Regering
zou afhangen, of zij in dienst zullen blijven. Dit zou
weinig stroken met de opvattingen gehuldigd terzake van
de onafhankelijkheidswaarborgen waarmede de ambten in

de magistratuur gewoonlijk worden onkleed en zou moeilijk samengaan met de in het ontwerp tot uiting konende zorg om, door toekenning namelijk van het berechttingsprivilege, nadruk te leggen op het feit, dat de ambten bij het auditoraat het karakter van magistraatsambt hebben.

Stellig zou het beter aan het karakter van het ambt der leden van het auditoraat beantwoorden en meer met de geldende pensioenwetgeving overeenstemmen, indien op hen een pensioenregeling werd toegepast in de aard van die welke de wet van 25 juli 1867 voor de magistraten der rechterlijke orde heeft ingesteld, liever dan uit te gaan van de pensioenregeling der ambtenaren, met wie zij op grond van hun werkzaamheden heel wat minder verwantschap hebben.

Evenzooer als de ambten in de magistratuur der rechterlijke orde, eisen de ambten bij het auditoraat, alvorens te kunnen worden bekleed, lange universitaire studiën en een zeer grondige juridische voorbereiding, soms nog een verblijf van verscheidene jaren in Belgisch-Congo of in Ruanda-Urundi. Benoeming tot die ambten op een leeftijd waarop gewoonlijk in dienst van de administratie wordt getreden, is uitgesloten.

Hieruit volgt dat een pensioenregeling opgevat volgens de gegevens van de wet van 25 juli 1867, beter aan de toestand zou beantwoorden. In deze regeling zou desnoods zonder bezwaar een hogere leeftijdsgrens dan vijftienzestig jaar kunnen worden gesteld, aangezien deze grens in de hoven en rechtbanken nooit beneden zeventig jaar ligt.

Bij de overige artikelen van het ontwerp zijn geen opmerkingen te maken.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : F. LEPAGE,
de Heren :

conseiller d'Etat, président
raadsheer van State, voorzitter

G. VAN BUNNEN,
J. COYETTE,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

A. BERNARD,
Ch. VAN REEPINGHEN,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

R. DECKMYN,

greffier.
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE. Le rapport a été présenté par M. SMOLDERS, auditeur, et par M. DUMONT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE. Het verslag werd uitgebracht door de H. SMOLDERS, auditeur, en de H. DUMONT, substituut.

LE GREFFIER -- DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT -- DE VOORZITTER,

(s) R. DECKMYN.

(s) F. LEPAGE.