



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.215/1
van 6 november 2017

avis 62.215/1
du 6 novembre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'houdende overdracht van de
personeelsleden, de opdrachten
'Archief en Documentatie', de
goederen en de eraan verbonden
rechten en plichten van de
Directie-generaal
Oorlogsslachtoffers van de
Federale Overheidsdienst Sociale
Zekerheid naar het Algemeen
Rijksarchief en Rijksarchief in de
Provinciën'

un projet d'arrêté royal 'transférant
le personnel, les missions
'Archives et Documentation' de la
Direction générale Victimes de la
guerre du Service public fédéral
Sécurité sociale aux Archives
générales du Royaume et Archives
de l'Etat dans les Provinces, ainsi
que les biens et les droits et
obligations y afférents'

Op 2 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende overdracht van de personeelsleden, de opdrachten 'Archief en Documentatie', de goederen en de eraan verbonden rechten en plichten van de Directie-generaal Oorlogsslachtoffers van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid naar het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2017.

*

Le 2 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'transférant le personnel, les missions 'Archives et Documentation' de la Direction générale Victimes de la guerre du Service public fédéral Sécurité sociale aux Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les Provinces, ainsi que les biens et les droits et obligations y afférents'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 octobre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2017.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, samen met twee andere ontwerpen van koninklijk besluit¹ en een voorontwerp van wet², de overdracht te regelen van de opdrachten en de hieraan verbonden personeelsleden, goederen, rechten en verplichtingen van de Directie-generaal Oorlogsslachtoffers van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (hierna: DGO) naar de Federale Pensioendienst en het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën (hierna: AR).

Het ontwerp strekt er aldus toe om op 1 januari 2018 de opdrachtingsomschrijving van het AR, opgenomen in artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 december 2009 ‘tot vaststelling van de opdrachten van het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën’, aan te vullen met “het beheer van de archieven over Belgische burgers die betrokken geweest zijn bij gebeurtenissen m.b.t. beide wereldoorlogen” (artikel 2); de overdracht te regelen van de 7 bij naam genoemde statutaire en de 6 bij naam genoemde contractuele personeelsleden die belast zijn met de uitoefening van de door de DGO naar het AR overgedragen opdracht (de artikelen 3 en 4 en de bijlagen 1 en 2); en de overdracht te regelen van de goederen, rechten, plichten en hangende gerechtelijke procedures, verbonden aan de door de DGO naar het AR overgedragen opdracht en overgedragen personeelsleden (de artikelen 5 en 6).

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp bevatten de overdracht van de in de bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp bij naam genoemde personeelsleden.

Artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vereist dat het ontwerp van besluit een reglementair karakter heeft, opdat de Raad van State, afdeling Wetgeving, er kennis van kan nemen.

Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle (natuurlijke of rechts-)personen of op een hele categorie van die personen.³

¹ D.z. het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid’, dat bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, gekend is onder nr. 62.210/1 en het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de overdracht van een deel van het personeel naar de Federale Pensioendienst en van een opdracht van de Directie-generaal Oorlogsslachtoffers van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, evenals de noodzakelijke middelen’, dat bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, gekend is onder nr. 62.214/1.

² D.i. het voorontwerp van wet ‘met betrekking tot de overdracht van een deel van de bevoegdheden en het personeel van de Directie-generaal Oorlogsslachtoffers naar de Federale Pensioendienst’, dat bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, gekend is onder nr. 62.211/1.

³ RvS 8 mei 1951, nr. 869, *Holemans*.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp ontberen aldus het bedoelde reglementaire karakter. De Raad van State is bijgevolg onbevoegd om over deze artikelen en de erbij gevoegde bijlagen advies te geven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De verplicht te vervullen vormvereisten moeten in chronologische volgorde (te beginnen met de oudste) in de aanhef van het ontwerp worden opgenomen.

4. Het tweede en het derde lid van de aanhef zijn overbodig en dienen uit de aanhef te worden weggelaten.

Artikel 1

5. In de Franse tekst van artikel 1, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “*DG Victimes de Guerre*” te worden vervangen door de woorden “*DG Victimes de la Guerre*”.

Artikel 5

6. Artikel 5, § 2, van het ontwerp draagt het bepalen van “de algemene beginselen voor de overdracht van de opdrachten” en van “de noodzakelijke middelen van het [lees: de] overdracht” op aan de FOD Sociale Zekerheid en het AR.

De delegatie van regelgevende bevoegdheid aan organen of instellingen die geen politieke verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in beginsel ontoelaatbaar, omdat daardoor afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben en waarin geen politieke beleidskeuze kan worden gemaakt, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Hierover ondervraagd, lichtte de gemachtigde artikel 5, § 2, van het ontwerp toe als volgt:

“L’objectif [...] est de conférer un fondement juridique à un éventuel protocole de collaboration si des problèmes pratiques devaient survenir qui ne peuvent être réglés par un texte normatif. Cela concerne essentiellement les volets logistique et ICT du transfert. Aucune autre interprétation n’est à donner, le financement, ainsi que le sort des biens, droits et obligations étant déjà réglés. La référence à des « principes généraux » peut donc être omise. Cette référence se justifiait dans l’hypothèse où le transfert s’effectuerait difficilement nécessitant un accord de toutes les institutions sur des principes généraux; le transfert s’opérant au contraire aisément, cette référence est donc purement théorique.”

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat het de bedoeling is dat de FOD Sociale Zekerheid en het AR een protocol kunnen sluiten m.b.t. de praktische uitwerking van de overdracht, m.i.v. de logistieke en ICT-aspecten van de overdracht. Dergelijke delegatie met een beperkte en technische draagwijdte kan worden aanvaard. Het past evenwel, in het licht van wat voorafgaat, om artikel 5, § 2, van het ontwerp als volgt te herschrijven:

“§ 2. De Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid en het AR sluiten, indien zij dat nodig achten, onderling een protocol aangaande de praktische uitwerking van de overdracht van de opdrachten van de DG Oorlogsslachtoffers naar het AR, met inbegrip van de logistieke en ICT-aspecten die eraan verbonden zijn.”

*

PORTÉE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, conjointement avec deux autres projets d'arrêtés royaux ¹ et un avant-projet de loi ², de régler le transfert des missions ainsi que des membres du personnel, biens, droits et obligations y afférents de la Direction générale Victimes de la Guerre du Service public fédéral Sécurité sociale (ci-après : DGV) au Service fédéral des Pensions et aux Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces (ci-après : AGR).

Le projet vise donc à compléter, au 1^{er} janvier 2018, la description des missions des AGR, figurant à l'article 2 de l'arrêté royal du 3 décembre 2009 'déterminant les missions des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces', par « la gestion (...) des archives relatives aux civils belges qui ont été impliqués (...) dans des événements liés aux deux guerres mondiales » (article 2); à régler le transfert des 7 agents statutaires nommément désignés et des 6 agents contractuels nommément désignés chargés de l'exercice de la mission transférée de la DGV aux AGR (articles 3 et 4 et annexes 1 et 2); à régler le transfert des biens, droits, obligations et procédures judiciaires en cours afférents à la mission et au personnel transférés par la DGV aux AGR (articles 5 et 6).

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

2. Les articles 3 et 4 du projet concernent le transfert des membres du personnel dont les noms figurent en annexes 1 et 2 du projet.

L'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, requiert que le projet d'arrêté ait un caractère réglementaire pour que le Conseil d'État, section de législation, puisse en connaître.

Les arrêtés réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont donc une portée générale ; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas. En d'autres termes, il s'agit d'arrêtés énonçant des règles générales applicables à toutes les personnes (physiques ou morales) ou à une catégorie toute entière de ces personnes ³.

¹ Il s'agit du projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Sécurité sociale', référencé au Conseil d'État, section de législation, sous le n° 62.210/1, et du projet d'arrêté royal 'relatif au transfert d'une partie du personnel vers le Service fédéral des Pensions et d'une mission de la Direction générale Victimes de la Guerre du Service public fédéral Sécurité sociale, ainsi qu'aux moyens nécessaires au transfert', référencé au Conseil d'État, section de législation, sous le n° 62.214/1.

² Il s'agit de l'avant-projet de loi 'relatif au transfert d'une partie des attributions et du personnel de la Direction générale Victimes de la Guerre au Service fédéral des Pensions', référencé au Conseil d'État, section de législation, sous le numéro n° 62.211/1.

³ C.E., 8 mai 1951, n° 869, *Holemans*.

Les articles 3 et 4 du projet sont dès lors dépourvus du caractère réglementaire visé. Le Conseil d'État n'est par conséquent pas compétent pour rendre un avis sur ces articles et les annexes qui y sont jointes.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Les formalités qui doivent obligatoirement être accomplies doivent figurer dans le préambule du projet par ordre chronologique en commençant par la plus ancienne.

4. Le deuxième et le troisième alinéas du préambule sont superflus et doivent être omis du préambule.

Article 1^{er}

5. Dans le texte français de l'article 1^{er}, 1^o, du projet, les mots « *DG Victimes de Guerre* » seront remplacés par les mots « *DG Victimes de la Guerre* ».

Article 5

6. L'article 5, § 2, du projet charge le SPF Sécurité sociale et les AGR de déterminer « les principes généraux du transfert des missions » et les « moyens nécessaires au transfert ».

La délégation d'un pouvoir réglementaire à des organes ou des institutions qui n'assument aucune responsabilité politique à l'égard d'une assemblée élue démocratiquement n'est en principe pas admissible car il est ainsi porté préjudice au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et au principe de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation peut être admise uniquement lorsqu'il s'agit de mesures qui ont une portée limitée et technique et qui ne comportent pas de choix politique.

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé l'article 5, § 2, du projet comme suit :

« L'objectif [...] est de conférer un fondement juridique à un éventuel protocole de collaboration si des problèmes pratiques devaient survenir qui ne peuvent être réglés par un texte normatif. Cela concerne essentiellement les volets logistique et ICT du transfert. Aucune autre interprétation n'est à donner, le financement, ainsi que le sort des biens, droits et obligations étant déjà réglés. La référence à des « principes généraux » peut donc être omise. Cette référence se justifiait dans l'hypothèse où le transfert s'effectuerait difficilement nécessitant un accord de toutes les institutions sur des principes généraux; le transfert s'opérant au contraire aisément, cette référence est donc purement théorique ».

Il ressort des précisions du délégué que l'intention est que le SPF Sécurité sociale et les AGR puissent conclure un protocole en ce qui concerne la mise en œuvre pratique du transfert, y compris les aspects logistique et ICT du transfert. Une telle délégation, dont la portée

est limitée et technique, peut être admise. Il convient cependant, à la lumière de ce qui précède, de réécrire l'article 5, § 2, du projet comme suit :

« § 2. Le Service public fédéral Sécurité sociale et les AGR concluent, s'ils l'estiment nécessaire, un protocole relatif à la mise en œuvre pratique du transfert des missions de la DG Victimes de la Guerre aux AGR, y compris les aspects logistique et ICT liés à ce transfert ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME