



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.214/1
van 6 november 2017

avis 62.214/1
du 6 novembre 2017

over

sur

een 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'

un 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'

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 ‘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’.

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 ‘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’.

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 (hierna: FPD) en het Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. De artikelen 1 en 2 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

De artikelen 1 en 2 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.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe uitvoering geven aan de artikelen 6, 17, 20 en/of 21 van 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, die

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 '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', dat bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, gekend is onder nr. 62.215/1.

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*.

er samen gelezen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning de rechtsgronden van vormen.

Voormeld voorontwerp van wet is op dit ogenblik nog voor advies hangende bij de Raad van State, afdeling Wetgeving. Om die reden is de adviesaanvraag voor wat artikel 4 van het ontwerp betreft, voorbarig en, derhalve onontvankelijk.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Artikel 3 van het ontwerp draagt de opdracht van de toekenning van toelagen aan vaderlandslievende verenigingen (m.i.v. de daaraan verbonden kredieten) van de DGO over naar de FPD.

Uit de aanhef bij het ontwerp blijkt dat de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet als rechtsgrond worden ingeroepen voor artikel 3 van het ontwerp.

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Luidens artikel 107, tweede lid, van de Grondwet benoemt de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen.

Aangezien artikel 3 van het ontwerp ertoe strekt de opdracht van “de toekenning van toelagen aan vaderlandslievende verenigingen” op 1 januari 2018 over te dragen van de DGO naar de FPD, evenals de kredieten voor deze opdracht, waardoor de FPD vanaf 1 januari 2018 met deze bijkomende opdracht zal worden belast, is echter enkel de wetgever hiervoor bevoegd.

Ook al is de FPD onderworpen aan het gezag van de minister van wie zij afhangt, er mag niet uit het oog worden verloren dat deze instelling opgericht is bij wet en over rechtspersoonlijkheid beschikt.⁴ De wet bepaalt de bevoegdheden van de FPD, haar organen, haar werking, haar middelen en de op de FPD uit te oefenen controle. De Koning vindt in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet bijgevolg niet de bevoegdheid om een bijkomende opdracht toe te wijzen aan de FPD. De FPD behoort immers niet tot de centrale overheidsdiensten die de Koning op grond van artikel 37 van de Grondwet vermag te organiseren. Er is *in casu* dus een uitdrukkelijke wettelijke machtiging nodig.

⁴ Artikel 3 van de wet van 18 maart 2016 ‘tot wijziging van de benaming van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van de opdrachten 'Pensioenen' van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels’.

Artikel 3 van het ontwerp kan derhalve geen doorgang vinden. Deze bepaling kan wel worden opgenomen in het reeds vermelde 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'.

*

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 (ci-après : SFP) et aux Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les Provinces.

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

2. Les articles 1^{er} et 2 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.

Les articles 1^{er} et 2 du projet sont donc 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.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. L'article 4 du projet vise à pourvoir à l'exécution des articles 6, 17, 20 et/ou 21 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

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 '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', référencé au Conseil d'État, section de législation, sous le n° 62.215/1.

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*.

d'État, section de législation, sous le n° 62.211/1, qui, combinés avec le pouvoir général d'exécution du Roi, en constituent les fondements juridiques.

L'avant-projet de loi précité est pour l'heure toujours en cours d'examen au Conseil d'État, section de législation. Pour ce motif, la demande d'avis est prématurée et, dès lors, irrecevable en ce qui concerne l'article 4 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. L'article 3 du projet transfère la mission d'octroi des subventions aux associations patriotiques (y compris les crédits y afférents) de la DGV au SFP.

Il ressort du préambule du projet que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution sont invoqués à titre de fondement juridique de l'article 3 du projet.

Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Aux termes de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, le Roi nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Dès lors que l'article 3 du projet vise à transférer, au 1^{er} janvier 2018, de la DGV au SPF, la mission d'« octroi des subventions aux associations patriotiques », ainsi que les crédits y relatifs, et que, ce faisant, le SFP sera chargé de cette mission supplémentaire à partir du 1^{er} janvier 2018, seul le législateur est toutefois compétent à cet effet.

Même si le SFP est soumis à l'autorité du ministre dont il dépend, il faut garder à l'esprit que cette institution a été créée par la loi et est dotée de la personnalité juridique⁴. La loi détermine les compétences du SFP, ses organes, son fonctionnement, ses moyens et le contrôle auquel il est soumis. Par conséquent, le Roi ne trouve pas dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution la compétence d'attribuer au SFP une mission supplémentaire. Le SFP ne fait en effet pas partie des services publics centraux que le Roi peut organiser sur la base de l'article 37 de la Constitution. En l'espèce, une habilitation légale expresse est donc requise.

⁴ Article 3 de la loi du 18 mars 2016 'portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, des missions 'Pensions' des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale'.

L'article 3 du projet ne saurait dès lors se concrétiser. Cette disposition peut par contre être intégrée dans 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' précité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME