

BELGISCHE SENAAAT SENAT DE BELGIQUE

ZITTING 1958-1959

VERGADERING VAN 20 JANUARI 1959

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 54bis van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De uitoefening van een ambt in een openbare dienst of een internationale organisatie door de ambtsdragers van de Raad van State is geregeld in artikel 3, 6° en 7° lid, van de wet van 5 april 1955 in zake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, en in artikel 54bis van de wet van 23 december 1946, houdende instelling van een Raad van State (ingevoegd door de wet van 15 april 1958).

Artikel 3 van de wet van 5 april 1955, 6° en 7° lid, luidt als volgt :

« Wanneer een lid van het auditoraat, het coördinatiebureau of de griffie gedetacheerd is om een door de regering toevertrouwde zending te vervullen wordt de uitoefening van zijn functies bij de Raad van State geschorst; nochtans behoudt hij zijn hoedanigheid en de daaraan verbonden bezoldiging alsmede zijn recht op de anciënniteitsverhogingen. »

« Artikel 188bis van de wet op de rechterlijke inrichting is van toepassing op de ambtsdragers bij de Raad van State. »

Artikel 54bis van de wet van 23 december 1946 is van de volgende inhoud :

« De titularissen van een ambt bij de Raad van State kunnen door de Koning ertoe gemachtigd worden openbare ambten in Belgisch Congo of in Ruanda-Urundi uit te oefenen en de voordelen genieten bepaald in artikel 33 van de wet op het beheer van Belgisch Congo, gewijzigd bij de wet van 18 mei 1929.

SESSION DE 1958-1959

SEANCE DU 20 JANVIER 1959

Proposition de loi modifiant l'article 54bis de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'exercice, par les titulaires de fonctions au Conseil d'Etat, de fonctions dans d'autres services publics ou dans des organismes internationaux est actuellement réglé par l'article 3, alinéas 6 et 7, de la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, et par l'article 54bis inséré par la loi du 15 avril 1958 dans la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat.

L'article 3 de la loi du 5 avril 1955 dispose en ses alinéas 6 et 7 :

« Lorsqu'un membre de l'auditorat, du bureau de coordination ou du greffe est détaché pour accomplir une mission confiée par le gouvernement l'exercice de ses fonctions est suspendu ; néanmoins, il conserve sa qualité et la rémunération y afférente ainsi que son droit aux majorations d'ancienneté. »

« L'article 188bis de la loi d'organisation judiciaire est applicable aux titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat. »

De son côté, l'article 54bis de la loi du 23 décembre 1946 dispose :

« Les titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat peuvent être autorisés par le Roi à exercer au Congo belge ou au Ruanda-Urundi des fonctions publiques et bénéficier des avantages prévus à l'article 33 de la loi sur le Gouvernement du Congo belge, modifié par la loi du 18 mai 1929.

» In dergelijk geval worden zij door de Koning met verlof zonder wedde gesteld en kunnen zij vervangen worden, ongeacht het aantal plaatsen vastgesteld bij artikel 28.

» De vervanging der titularissen, die bij toepassing van artikel 3, zevende lid, van de wet van 5 april 1955, ertoe gemachtigd worden rechterlijke ambten bij een internationaal orgaan te aanvaarden, geschiedt op dezelfde wijze.

» De titularissen van ambten begeven om in vervangingen te voorzien, zijn in vast verband benoemd. Zij hebben, zonder nieuwe benoeming en naar gelang van de vacatures, toegang tot de ambten bedoeld in de organieke wetten en reglementen op de Raad van State. »

Artikel 188bis van de wet op de rechterlijke inrichting, ingevoegd door de wet van 9 mei 1949, bepaalt in de eerste paragraaf, die hier alleen van toepassing is :

« § 1. — Niettegenstaande elke wettelijke bepaling tot beperking van het aantal magistraten, kan ieder magistraat van de rechterlijke macht, die door de Koning gemachtigd werd om, in België of in het buitenland, een rechterlijk ambt bij een internationaal organisme te aanvaarden, na zijn opdracht te hebben volbracht, in zijn ambt hersteld worden. Duurt die opdracht evenwel minder dan vijf jaar, dan wordt hij van rechtswege in zijn ambt hersteld.

» De in zijn ambt herstellende magistraat behoudt zijn rang, en voor de berekening van het pensioen en van de periodieke weddeverhogingen wordt rekening gehouden met de tijd gedurende welke hij zijn rechterlijk ambt bij het internationaal organisme zal uitgeoefend hebben. »

Tenslotte bepaalt artikel 33 van de wet van 18 oktober 1908 op het beheer van Belgisch Congo, gewijzigd bij de wet van 18 mei 1929 :

« § 1. — De Belgische ambtenaren en militairen gemachtigd een openbaar ambt aan te nemen in de kolonie, vóór of na dat dezelfde werd genaast, behouden hun anciënniteit en hun rechten op bevordering in het bestuur of het wapen dat zij tijdelijk verlieten.

» De verhogingen van wedde en bevorderingen van graad worden hun verleend met de datum waarop zij dezelfde zouden verkregen hebben bijaldien zij wezenlijk in dienst van het moederland waren gebleven.

» Worden, voor de toepassing van deze paragraaf, met de openbare ambten gelijkgesteld, de betrekkingen in organismen ter exploitatie van diensten die bij de wet als zijnde van algemeen nut worden erkend.

» Dans ce cas, ils sont placés par le Roi en congé sans traitement et peuvent être remplacés nonobstant le nombre des emplois fixés par l'article 28.

» Le remplacement des titulaires autorisés par application de l'article 3, alinéa 7, de la loi du 5 avril 1955, à accepter des fonctions judiciaires auprès d'un organisme international, s'effectue de la même façon.

» Les titulaires des fonctions conférées pour assurer des remplacements sont nommés définitivement. Ils accèdent sans nomination nouvelle et au fur et à mesure des vacances aux emplois prévus par les lois et règlements organiques du Conseil d'Etat. »

L'article 188bis inséré dans la loi d'organisation judiciaire par la loi du 9 mai 1949 dispose en son § 1^{er}, qui seul est d'application en l'espèce :

« § 1^{er}. — Nonobstant toute disposition légale limitant le nombre des magistrats, tout magistrat de l'ordre judiciaire, autorisé par le Roi à accepter une fonction judiciaire auprès d'un organisme international en Belgique ou à l'étranger, pourra être réintégré dans ses fonctions, après l'accomplissement de sa mission. Toutefois, si cette mission a une durée de moins de cinq ans, sa réintégration sera de droit.

» Le magistrat réintégré conserve son rang et il sera tenu compte pour le calcul de sa pension et des augmentations périodiques de traitement, du temps durant lequel il aura exercé des fonctions judiciaires auprès de l'organisme international. »

Enfin, l'article 33 de la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo belge, modifié par la loi du 18 mai 1929, dispose :

« § 1^{er}. — Les fonctionnaires et militaires belges, autorisés à accepter des fonctions publiques dans la Colonie, avant ou après l'annexion de celle-ci, conservent leur ancienneté et leurs droits à l'avancement dans l'administration ou l'armée qu'ils ont temporairement quittée.

» Les augmentations de traitement et les promotions de grade leur sont conférées au moment où ils les auraient obtenues s'ils étaient restés effectivement au service de la métropole.

» Sont assimilés à des fonctions publiques, pour l'application du présent paragraphe, les emplois dans les organismes exploitant des services reconnus d'utilité publique par une loi.

» § 2. — De Belgische magistraten, gemachtigd een ambt in de magistratuur van de kolonie te aanvaarden, behouden hun anciënniteit en hun rechten op bevordering in de magistratuur van het moederland. »

Uit deze bepalingen blijkt dat de ambtsdragers van de Raad van State niet dan met machtiging van de Koning een functie mogen uitoefenen in een andere openbare dienst of in een internationale organisatie. In elk geval houden zij op, hun ambt bij de Raad van State uit te oefenen en worden zij in een toestand geplaatst die verschilt naargelang van de functies waartoe zij geroepen worden. Het is verlof zonder wedde, wanneer zij een openbaar ambt gaan uitoefenen in Belgisch Congo of Ruanda-Urundi. Het aanvaarden van een rechterlijke functie bij een internationale organisatie leidt tot regelrecht ontslag bij de Raad van State, behalve dat zij een recht op een aanspraak op wederopneming bewaren. Voor het volbrengen van een opdracht van regeringswege worden zij alleen maar gedetacheerd. Doch aan de leden van de Raad van State kan een dergelijke opdracht niet worden gegeven.

Deze drie posities beïnvloeden de hoedanigheid van de betrokkenen. De ambtsdragers bij de Raad van State behouden klaarblijkelijk hun hoedanigheid in geval van verlof zonder wedde. Hetzelfde geldt, en wel uitdrukkelijk, bij detachering, maar bij ontslag met mogelijkheid van wederopneming staat dit niet vast.

Verlof zonder wedde raakt noch aan de anciënniteit noch aan het recht op bevordering. Zonder enige twijfel is dit ook zo voor detachering, maar niet voor ontslag met recht van wederopneming.

Ook de geldelijke status verschilt naargelang van de positie. Degenen die met verlof zonder wedde gesteld worden, ontvangen, bij hun terugkeer in de Raad van State, de wedde die zij zouden hebben genoten indien zij niet weggegaan waren. Hetzelfde geldt voor hen die, na hun ontslag, in hun ambt hersteld worden. Degenen die slechts gedetacheerd werden, behouden de aan hun hoedanigheid verbonden bezoldiging en ook het recht op de anciënniteitsverhogingen. Practisch gezien ligt het enige verschil tussen deze categorieën, wat de wedde betreft, hierin dat de laatstgenoemden betaald worden op de kredieten die voor de werking van de Raad van State uitgetrokken zijn.

Deze verschillende wettelijke regelingen scheppen een enigszins ingewikkelde toestand waarvoor bezwaarlijk redenen te vinden zijn. Dat voor regeringsopdrachten detachering plaats heeft, is natuurlijk te verklaren uit het zuiver tijdelijk karakter van dergelijke opdrachten. En dat detachering niet mogelijk is voor de Raadsleden zelf,

» § 2. — Les magistrats belges autorisés à accepter un poste dans la magistrature de la Colonie conservent leur ancienneté dans la magistrature de la métropole. »

Il résulte de ces dispositions que les titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat ne peuvent exercer des fonctions dans d'autres services publics ou dans des organismes internationaux que moyennant l'autorisation du Roi. Ils cessent dans tous les cas d'exercer leurs fonctions au Conseil d'Etat et sont placés dans une position qui varie suivant la nature des fonctions auxquelles ils sont appelés. Ils sont placés en congé sans traitement lorsqu'ils exercent des fonctions publiques au Congo belge ou au Ruanda-Urundi. L'acceptation de fonctions judiciaires auprès d'un organisme international entraîne une véritable démission de leurs fonctions au Conseil d'Etat, mais ils conservent un droit ou un titre à la réintégration. Ils ne sont que détachés lorsqu'ils accomplissent une mission confiée par le Gouvernement. Mais une telle mission ne saurait être confiée aux membres du Conseil d'Etat.

Ces trois positions entraînent des conséquences sur la qualité de ceux qui y sont placés. La position de congé sans traitement conserve manifestement leur qualité aux titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat. Il en est de même, expressément, du détachement, mais c'est douteux en ce qui concerne la démission avec faculté de réintégration.

Le congé sans traitement laisse intacts l'ancienneté et les droits à l'avancement. Il en est de même, sans aucun doute, du détachement, mais non pas de la démission avec faculté de réintégration.

Le statut pécuniaire varie, lui aussi, suivant la position. Ceux qui sont mis en congé sans traitement retrouvent, à leur retour au Conseil d'Etat, le traitement qu'ils auraient s'ils ne l'avaient pas quitté. Il en va de même, lors de leur réintégration, de ceux qui se sont démis. Quant à ceux qui ne sont que détachés, ils conservent la rémunération afférente à leur qualité, ainsi que leur droit aux majorations d'ancienneté. En pratique, la seule différence entre ces derniers et les autres, au point de vue du traitement, est qu'ils continuent à émarquer aux crédits prévus pour le fonctionnement du Conseil d'Etat.

L'analyse des dispositions légales révèle une certaine complexité dont on aperçoit mal les raisons. La position de détachement se justifie certes par la nature purement temporaire des missions confiées par le Gouvernement. C'est sans doute l'indépendance des magistrats du siège que l'on a voulu assurer en ne la rendant pas applicable aux mem-

is ook aannemelijk met het oog op de onafhankelijkheid van de magistraten van de zetel. Maar de posities van verlof zonder wedde en van ontslag met mogelijkheid van wederbenoeming verschillen zo weinig van elkaar, wat de gevolgen betreft, dat men geneigd is om één van beide te kiezen en ze toe te passen op alle titularissen die bij de Raad van State weggaan om een functie te gaan uitoefenen, hetzij in Belgisch Congo of Ruanda-Urundi, hetzij in de internationale organisaties. En dan moet de keuze onbetwistbaar vallen op de positie van verlof zonder wedde, uit aanmerking van het min of meer onzeker karakter van de internationale functies.

Hoe ingewikkeld de huidige regeling ook is, zij dekt niet eens alle gevallen die zich in de praktijk voordoen, want het gebeurt dat titularissen van een ambt bij de Raad van State geroepen worden om als ambtenaar te fungeren in een internationale organisatie. In dat geval gaat het niet over een opdracht van regeringswege. Letterlijk genomen vallen de betrokkenen noch onder de toepassing van de wet van 5 april 1955, noch onder die van artikel 54bis van de wet van 23 december 1946. Nu is het wel niet van belang ontbloot dat er zich onder de Belgische ambtenaren bij de internationale organisaties ervaren juristen op het gebied van wetgeving en administratieve geschillen bevinden. Maar van deze juristen kunnen wij moeilijk verlangen dat zij alle banden verbreken met de Raad van State, waar zij een wettelijke zekerheid bezitten die zij in hun nieuwe betrekking doorgaans missen. De Regering heeft dit ingezien, want voor een aantal gevallen heeft zij de nodige machtiging verleend. Door een ruime interpretatie van de wet van 1955 konden sommige titularissen van ambten bij de Raad van State gedetacheerd worden om administratieve functies te vervullen in internationale organisaties zoals de W.E.U., de E.G.K.S. en de Euratom. Wel gaat dit niet zover dat aan deze ambtenaren de wedde verzekerd wordt van hun ambt bij de Raad van State, zoals logisch uit de wet schijnt voort te vloeien. Maar dit alleen toont aan, dat er een leemte is in de wet.

Tenslotte staat het buiten kijf dat detachering ingevolge de wet van 5 april 1955 de goede werking van de Raad van State in het gedrang kan brengen. Het kader der magistraten van dit hoog rechtscollege is in 1946 door de wetgever vastgesteld in verhouding tot de toenmalige behoeften. Het is sedertdien slechts uitgebreid voor de substituten van de auditeur-generaal, omdat daarvoor een koninklijk besluit voldoende was. Maar zelfs deze verruiming was ook noodzakelijk om aan nieuwe behoeften te voldoen.

bres du Conseil d'Etat. Les positions de congé sans traitement et de démission avec faculté de réintégration diffèrent trop peu, quant à leurs effets, pour que l'on ne soit pas tenté d'en choisir une qui serait celle de tous les titulaires qui cessent d'exercer leurs fonctions au Conseil d'Etat parce qu'ils sont appelés à en exercer soit au Congo belge ou au Ruanda-Urundi, soit dans des organismes internationaux. Et le choix doit porter sans conteste sur la position de congé sans traitement eu égard au caractère relativement précaire des fonctions internationales.

La complexité du système actuel n'a même pas le mérite de couvrir tous les cas qui se présentent dans la pratique. Il se fait en effet que des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat sont appelés à exercer des fonctions dans les organismes internationaux, en qualité de fonctionnaires. Ils ne peuvent pas être considérés comme accomplissant alors une mission confiée par le Gouvernement. A prendre les textes à la lettre ils ne tombent ni sous l'application de la loi du 5 avril 1955, ni sous l'application de l'article 54bis de la loi du 23 décembre 1946. Or, il n'est pas indifférent qu'il se trouve, parmi les fonctionnaires de nationalité belge des organismes internationaux, des juristes rompus à la pratique de la législation et du contentieux administratif. Mais on pourrait difficilement exiger de ces juristes qui ne bénéficient généralement pas d'une stabilité égale à celle que leur assure la loi sur le Conseil d'Etat, qu'ils rompent tout lien avec celui-ci. C'est ce qu'a bien compris le Gouvernement qui a accordé un certain nombre d'autorisations. Par une interprétation extensive de la loi de 1955, il a admis de détacher des titulaires de fonctions au Conseil d'Etat pour leur permettre d'exercer des fonctions administratives dans des organismes internationaux tels que l'U.E.O., la C.E.C.A. et l'Euratom. Sans doute ne va-t-il pas jusqu'à leur assurer la rémunération afférente aux fonctions qu'ils exerçaient au Conseil d'Etat, comme la loi semblerait l'exiger. Mais ce fait démontre à lui seul la lacune de la loi.

Enfin, il est incontestable que les détachements prévus par la loi du 5 avril 1955 sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du Conseil d'Etat. Le cadre des magistrats de cette haute juridiction a été établi suivant les besoins tels que le législateur les évaluait en 1946. Il n'a été élargi qu'en ce qui concerne les substituts de l'auditeur général, parce qu'il suffisait à cette fin d'un arrêté royal. Mais cet élargissement lui-même était requis par des besoins nouveaux.

De Regering Van Acker heeft het beginsel van de detachering aanvaard. De Regeringen Eyskens hebben er zich bij aangesloten, want hoewel aan sommige gevallen noodgedwongen een einde werd gemaakt, werden andere bekrachtigd. Dat aan deze regeling wordt vastgehouden, bewijst dat zij haar belang heeft. Terwijl het voorlopig karakter van sommige detacheringen voor de hand ligt, hetzij omdat de akte van machtiging een termijn stelt, hetzij omdat het een uiteraard preciaire functie betreft, is het geheel anders gesteld met de administratieve functies in internationale organisaties. Hier is geen spraak meer van detachering, maar van werkelijke benoeming, juist gelijk voor de rechterlijke ambten in deze organisaties of voor de openbare functies in Belgisch Congo of Ruanda-Urundi. Dergelijke benoemingen gaan niet noodzakelijk uit van de Belgische regering en zouden tot gevolg moeten hebben dat degenen die ze met machtiging van de Koning aanvaarden, in de toestand van verlof zonder wedde worden geplaatst.

Wij zijn dus van mening dat het nuttig voor de Staat, en tevens billijk voor de belanghebbenden zou zijn, dat artikel 54bis, eerste lid, van de wet van 23 december 1946 toepasselijk wordt verklaard op alle titularissen van een ambt bij de Raad van State, die enige functie aanvaarden in de internationale organisaties. Een dergelijke maatregel, die niet toegepast mag worden zonder de toestemming en buiten de controle van de Regering, zou deze in de mogelijkheid stellen om te voorzien in de vervangingen die zij nodig mocht achten.

De voorgestelde tekst wijzigt dienovereenkomstig de drie eerste leden van artikel 54bis. Hij voldoet ook beter aan de regels van een goede wetgevingstechniek, doordat de verwijzing naar artikel 188bis van de wet op de rechterlijke inrichting en naar artikel 33 van de wet op het beheer van Belgisch Congo vermeden wordt.

Terugwerking tot op de dag van het van kracht worden van de wet van 15 april 1958 wordt voorgesteld om, zoals redelijk is, de toestand te regulariseren van de magistraten die thans een administratieve functie in een internationale organisatie uitoefenen. Bovendien zij opgemerkt, dat artikel 3, lid 7, van de wet van 5 april 1955 nog geen toepassing heeft gekregen.

P.-M. ORBAN.

Le Gouvernement Van Acker a admis le principe des détachements. Les Gouvernements Eyskens s'y sont ralliés puisque, s'ils ont mis fin nécessairement à certains, ils en ont consacré de nouveaux. Cette constance dans le recours au procédé en démontre l'intérêt. Mais s'il est des détachements qui portent en eux-mêmes la preuve de leur précarité, soit que le terme en soit fixé par l'acte qui les autorise, soit que la précarité soit inhérente à la fonction en vue de laquelle l'autorisation est accordée, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de fonctions administratives dans les organismes internationaux. Tout comme les fonctions judiciaires dans ces organismes, ou comme les fonctions publiques au Congo belge ou au Ruanda-Urundi, on a affaire alors non plus à des détachements, mais à de véritables nominations qui ne sont pas nécessairement le fait du Gouvernement belge, et qui devraient avoir pour effet de conférer à ceux qui les acceptent avec l'autorisation du Roi la position du congé sans traitement.

Il nous paraît dès lors qu'il serait à la fois utile pour l'Etat, et équitable pour les intéressés, de rendre l'article 54bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 décembre 1946 applicable à tous les titulaires de fonctions au Conseil d'Etat qui acceptent des fonctions quelconques dans les organismes internationaux. Une telle mesure, dont l'application serait toujours contrôlée par le Gouvernement qui reste maître de l'autoriser, permettrait en outre au même Gouvernement de pourvoir aux remplacements lorsqu'il l'estimerait nécessaire.

Le texte proposé remanie en conséquence les trois premiers alinéas de l'article 54bis. Il satisfait en outre à une règle de bonne technique législative en évitant la référence à l'article 188bis de la loi sur l'organisation judiciaire et à l'article 33 de la loi sur le gouvernement du Congo belge.

La rétroactivité au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 15 avril 1958 se justifie par le souci de régulariser la situation des magistrats qui exercent actuellement des fonctions administratives dans les organismes internationaux. On observera au surplus que l'article 3, alinéa 7, de la loi du 5 avril 1955 n'a pas encore reçu d'application.

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 54bis van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

Eerste Artikel.

De drie eerste leden van artikel 54bis, door de wet van 15 april 1958 ingevoegd in de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, worden vervangen door de volgende bepalingen :

« De titularissen van een ambt bij de Raad van State kunnen door de Koning gemachtigd worden om openbare ambten in Belgisch-Congo of in Ruanda-Urundi uit te oefenen of ambten in een internationale organisatie te aanvaarden.

» In dat geval worden zij door de Koning met verlof zonder wedde gesteld en behouden hun anciënniteit en hun recht op bevordering.

» Zij kunnen vervangen worden, ongeacht het aantal plaatsen, vastgesteld bij artikel 28. »

Art. 2.

Artikel 5, lid 7, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, wordt opgeheven.

Art. 3.

Deze wet heeft uitwerking met ingang van 5 mei 1958.

P.-M. ORBAN.
J. PHOLIEN.
L. LAGAE.

Proposition de loi modifiant l'article 54bis de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat.

Article Premier.

Les trois premiers alinéas de l'article 54bis inséré par la loi du 15 avril 1958 dans la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat peuvent être autorisés par le Roi à exercer des fonctions publiques au Congo belge ou au Ruanda-Urundi ou à accepter des fonctions dans un organisme international.

» Dans ce cas, ils sont placés par le Roi en congé sans traitement et conservent leur ancienneté et leurs droits à l'avancement.

» Ils peuvent être remplacés nonobstant le nombre des emplois fixé par l'article 28. »

Art. 2.

L'article 5, 7^e alinéa, de la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat est abrogé.

Art. 3.

La présente loi a effet au 5 mai 1958.