

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 1 februari 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid", heeft op 26 augustus 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1er février 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "régulant les conditions de nomination et l'exercice de la mission des Commissaires du Gouvernement auprès des Institutions publiques de sécurité sociale", a donné le 26 août 1999 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Luidens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg onderwerpt de Minister van Tewerkstelling en Arbeid of de Minister van Sociale voorzorg, behoudens in spoedeisende gevallen, aan het advies, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité, elk voorontwerp van wet of ontwerp van organiek besluit of verordening tot wijziging van de wetten of verordeningen, met de toepassing waarvan de instelling is belast of betreffende het personeelskader en de structuur van de instelling.

Het om advies voorgelegde ontwerp regelt de benoeming van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid, hun bezoldiging en de wijze van uitoefening van hun ambt, en richt een "College van de regeringscommissarissen" bij de openbare instellingen van sociale zekerheid op.

Aldus raakt het ontworpen besluit, althans in sommige van zijn bepalingen, aan de structuur van de openbare instellingen van sociale zekerheid, zodat de beheerscomités van die instellingen krachtens het voormelde artikel 15 van de wet van 25 april 1963, behoudens in het geval van spoedeisendheid, advies dienden te verlenen over het ontwerp. De gemachtigde ambtenaar verklaarde dat die adviezen noch werden uitgebracht, noch werden gevraagd.

.../...

De Raad van State kan derhalve over het voorliggende ontwerp slechts advies verlenen onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat, behoudens wanneer de spoedeisendheid van het ontwerp zou kunnen worden ingeroepen, over het ontwerp vooralsnog advies wordt gevraagd aan de betrokken beheerscomités en dat, mocht het ontwerp ten gevolge van de ingewonnen adviezen nog worden gewijzigd, de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd.

RECHTSGROND

Blijkens het eerste lid van de aanhef wordt de rechtsgrond van het ontwerp gezocht in artikel 23 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Dat artikel bevat enkel in zijn paragraaf 5 een nadere toewijzing van regelende bevoegdheid aan de Koning.

Laatstgenoemde bepaling verleent aan de Koning de bevoegdheid om de benoemingsvoorwaarden en de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de

.../...

openbare instellingen van sociale zekerheid te regelen, wat ook het voorwerp is van de meeste bepalingen van het ontwerp.

Artikel 23, § 5, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 verleent de Koning evenwel niet met zoveel woorden de bevoegdheid om ook de bezoldigingsregeling van de regeringscommissarissen bij de instellingen voor sociale zekerheid vast te stellen of om een college van de regeringscommissarissen bij die instellingen met een adviserende en coördinerende taak op te richten.

Rechtsgrond voor die bepalingen kan in elk geval worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Al kan de Koning bij het uitoefenen van die bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet verruimen noch beperken, toch komt het Hem op grond van dat grondwetsartikel toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft (1).

(1) Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAanhef

1. Gelet op de opmerking betreffende de rechtsgrond van het ontwerp, voege men aan de aanhef een nieuw lid toe waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

2. Aan de aanhef moeten tevens twee nieuwe leden worden toegevoegd waarin wordt verwezen, enerzijds, naar het akkoord van de Minister van Begroting, verleend op 21 januari 1999, en, anderzijds, naar de nog in te winnen adviezen van de beheerscomités van de betrokken openbare instellingen (of naar de spoedeisendheid als die wordt ingeroepen om aan die beheerscomités geen advies te vragen).

3. Men redigere het derde en het vierde lid van de aanhef (die het zesde en zevende lid worden) als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad van 15 januari 1999 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 26 augustus 1999, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

.../...

Artikel 2

1. Artikel 23, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 voorziet in de mogelijkheid om plaatsvervangende regeringscommissarissen aan te stellen. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bevat evenwel geen benoemingsvoorwaarden met betrekking tot die plaatsvervangende regeringscommissarissen. Indien het in de bedoeling ligt om ook voor de plaatsvervangende regeringscommissarissen in voordrachten te voorzien, zoals in artikel 2, §§ 1 en 2, het geval is voor de effectieve regeringscommissarissen, dan dient zulks in die bepalingen te worden gepreciseerd.

2. Men schrijve in artikel 2, § 1, "toezichthoudende minister" en "het toezicht" in plaats van "voogdijminister" en "de voogdij".

3. In fine van artikel 2, § 3, eerste lid, schrijve men "bij de instellingen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en bij de openbare instellingen van sociale zekerheid bedoeld in artikel 3, § 2, van hetzelfde besluit, alsook met een ambt bij een ministerieel kabinet".

.../...

4. Uit de redactie van artikel 2, § 3, tweede lid, zou kunnen worden afgeleid dat bij de instellingen van sociale zekerheid waaraan in die bepaling wordt gerefereerd, slechts één regeringscommissaris wordt aangesteld. Zulks zou evenwel in strijd zijn met artikel 23, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997, dat bepaalt dat er voor elke openbare instelling van sociale zekerheid twee regeringscommissarissen worden aangesteld.

De gemachtigde ambtenaar verklaarde evenwel aan de auditeur-verslaggever dat het enkel in de bedoeling ligt te beletten dat eenzelfde persoon in verschillende instellingen van sociale zekerheid het ambt van regeringscommissaris zou uitoefenen. Die bedoeling kan beter worden uitgedrukt door te schrijven : "Eenzelfde persoon kan niet meer dan één mandaat van regeringscommissaris uitoefenen (...)".

Artikel 3

1. Men schrijve in artikel 3, § 1, eerste lid, "toezichthoudende minister" in plaats van "voogdijminister".

2. Paragraaf 1, tweede lid, en paragraaf 2 van artikel 3 dienen tot één enkele bepaling te worden samengesmolten, in welk geval de indeling in paragrafen van artikel 3 overbodig wordt.

.../...

Artikel 6

Krachtens artikel 23, § 5, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 regelt de Koning de uitoefening van de opdracht van de regeringscommissarissen bij de openbare instellingen van sociale zekerheid. Het regelen van bepaalde onderdelen van die aangelegenheid kan door de Koning niet worden overgelaten aan het gezamenlijke optreden van de regeringscommissaris en de persoon die is belast met het dagelijks beheer van de openbare instelling, door middel van het "samenwerkingsprotocol" bedoeld in artikel 6. Het is uitgesloten dat zelfs aanvullende en bijkomende bevoegdheden mede door de aan het toezicht onderworpen instelling worden geregeld door middel van een contract, dat onderhevig is aan de spelingen van de onderhandeling.

Het in artikel 6 bedoelde samenwerkingsprotocol is slechts toelaatbaar voorzover het op niets meer betrekking heeft dan op louter praktische afspraken met betrekking tot het uitoefenen, door de regeringscommissaris, van zijn taak. Artikel 6, dat deze begrenzing overschrijdt, dient bijgevolg te worden herwerkt.

Artikel 8

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 8, tweede lid, "bijzondere deskundigheid" in plaats van "bijzondere bevoegdheid".

.../...

Artikel 9

Men schrijve in de Nederlandse tekst "coördinatie- en adviesorgaan" in plaats van "coördinatie en adviesorgaan" en men voege er het woord "betreffen" in tussen de woorden "bestuursovereenkomsten" en "afgesloten".

Artikel 10

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 10 "uit zijn midden" in plaats van "in zijn schoot".

FORMALITES PREALABLES

Selon l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, sauf en cas d'urgence, le Ministre de l'Emploi et du Travail ou le Ministre de la Prévoyance sociale soumet à l'avis, soit du Conseil national du Travail, soit du comité de gestion, tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire tendant à modifier la législation ou réglementation que l'organisme est chargé d'appliquer ou concernant le cadre du personnel et la structure de l'organisme.

Le projet soumis pour avis règle la nomination des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale ainsi que leur rémunération et l'exercice de leur fonction, et il crée un "Collège des commissaires du gouvernement" auprès des institutions publiques de sécurité sociale.

Ainsi, l'arrêté en projet, ou du moins certaines de ses dispositions, concerne la structure des institutions publiques de sécurité sociale, de sorte qu'en vertu de l'article 15 précité de la loi du 25 avril 1963 et sauf en cas d'urgence, les comités de gestion de ces institutions étaient tenus d'émettre un avis sur le projet. Le fonctionnaire délégué a déclaré que ces avis n'ont été ni émis, ni demandés.

.../...

Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut donner d'avis sur le présent projet que sous la réserve expresse qu'à moins de pouvoir invoquer l'urgence du projet, l'avis des comités de gestion concernés soit à présent demandé et que, à supposer que le projet subisse encore des modifications à la suite de ces avis, les dispositions modifiées soient à nouveau soumises au Conseil d'Etat pour examen.

FONDEMENT LEGAL

Selon le premier alinéa du préambule, le projet cherche son fondement légal dans l'article 23 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Seul le paragraphe 5 de cet article attribue une compétence normative spécifique au Roi.

Cette dernière disposition confère au Roi le pouvoir de régler les conditions de nomination et l'exercice de la mission des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale, ce qui fait également l'objet de la plupart des dispositions du projet.

Toutefois, l'article 23, § 5, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 ne confère pas expressément au Roi le pouvoir de fixer également le statut pécuniaire des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale ou de créer, auprès de celles-ci, un collège des commissaires du gouvernement chargé d'une mission de conseil et de coordination.

.../...

En tout état de cause, ces dispositions peuvent trouver leur fondement légal dans l'article 108 de la Constitution qui confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Même si le Roi, dans l'accomplissement de la mission que Lui confère cet article de la Constitution, ne peut étendre ni restreindre la portée de la loi, il Lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale, les conséquences qui, d'après l'esprit qui a présidé à son adoption et les fins qu'elle poursuit, en dérivent naturellement (1).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Vu l'observation concernant le fondement légal du projet, il y aurait lieu de compléter le préambule par un nouvel alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

2. Il y a lieu également de compléter le préambule par deux nouveaux alinéas faisant référence, d'une part, à l'accord du Ministre du Budget, donné le 21 janvier 1999 et, d'autre part, aux avis devant encore être demandés aux comités de gestion des institutions publiques concernées (ou à l'urgence si elle est invoquée pour ne pas demander l'avis de ces comités de gestion).

(1) Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25.

3. Il y aurait lieu de rédiger les troisième et quatrième alinéas du préambule (qui deviennent les sixième et septième alinéas) comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres le 15 janvier 1999 sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 26 août 1999, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 2

1. L'article 23, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 prévoit la possibilité de désigner des commissaires du gouvernement suppléants. Le projet d'arrêté soumis pour avis ne prévoit toutefois pas de conditions de nomination concernant ces commissaires du gouvernement suppléants. S'il s'agit de prévoir également des présentations pour les commissaires du gouvernement suppléants, ainsi qu'il est prévu à l'article 2, §§ 1er et 2, pour les commissaires du gouvernement effectifs, il y a lieu de le préciser dans ces dispositions.

2. Il y aurait lieu d'écrire à l'article 2, § 1er, du texte néerlandais, "toezichthoudende minister" et "het toezicht" au lieu de "voogdijminister" et "de voogdij".

.../...

3. A la fin de l'article 2, § 3, alinéa 1er, il y aurait lieu d'écrire "auprès des organismes visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et auprès des institutions publiques de sécurité sociale visées à l'article 3, § 2, du même arrêté, ainsi qu'avec une fonction dans un cabinet ministériel".

4. Il pourrait se déduire de l'article 2, § 3, alinéa 2, ainsi qu'il est formulé, qu'un seul commissaire du gouvernement est désigné auprès des institutions de sécurité sociale auxquelles cette disposition fait référence. Cela serait cependant contraire à l'article 23, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 qui dispose que deux commissaires du gouvernement sont désignés pour chaque institution publique de sécurité sociale.

Le fonctionnaire délégué a toutefois déclaré à l'auditeur rapporteur qu'il s'agit uniquement d'empêcher qu'une même personne n'exerce la fonction de commissaire du gouvernement dans différentes institutions de sécurité sociale. Cette intention serait mieux traduite comme suit : "Une même personne ne peut exercer plus d'un mandat de commissaire du gouvernement, auprès d'une institution rangée dans les catégories ...".

.../...

Article 3

1. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, il y aurait lieu d'écrire "toezichthoudende minister" au lieu de "voogdijminister".

2. Il y a lieu de réunir en une seule disposition le paragraphe 1er, alinéa 2, et le paragraphe 2 de l'article 3, auquel cas la division de l'article 3 en paragraphes devient superflue.

Article 6

En vertu de l'article 23, § 5, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, le Roi règle l'exercice de la mission des commissaires du gouvernement auprès des institutions publiques de sécurité sociale. Le Roi ne peut laisser au commissaire du gouvernement et à la personne chargée de la gestion journalière de l'institution publique, agissant conjointement, le soin de régler certaines parties de cette matière au moyen du "protocole de collaboration" visé à l'article 6. Il est exclu que même des attributions complémentaires et supplémentaires soient également réglées par l'institution sous tutelle au moyen d'un contrat soumis au jeu de la négociation.

Le protocole de collaboration visé à l'article 6 n'est admissible que s'il ne porte que sur des arrangements purement pratiques relatifs à l'exercice de la fonction de commissaire du gouvernement. Il y a lieu de remanier l'article 6 dès lors qu'il excède cette limite.

.../...

Article 8

Dans le texte néerlandais de l'article 8, alinéa 2, il y aurait lieu d'écrire "bijzondere deskundigheid" au lieu de "bijzondere bevoegdheid".

Article 9

Dans le texte néerlandais, il y aurait lieu de remplacer les mots "coördinatie en adviesorgaan" par "coördinatie- en adviesorgaan" et d'insérer le mot "betreffen" entre les mots "bestuursovereenkomsten" et "afgesloten".

Article 10

Il y aurait lieu, dans le texte néerlandais de l'article 10, de remplacer les mots "in zijn schoot" par "uit zijn midden".

De kamer was samengesteld uit

de Heren R. STEVENS,
Messieurs

L. HELLIN,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

R. STEVENS