L. 6513/2.
16 1 1959

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e januari 1959 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een coördinatiesecretariaat voor sociale zekerheid", heeft de 13e januari 1959 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 9 janvier 1959, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un secrétariat de coordination en matière de sécurité sociale", a donné le 13 janvier 1959 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. In het ontwerp schuilt een zekere dubbelzinnigheid over de aard van het op te richten "coördinatiesecretariaat".

Luidens artikel 1 wordt dit secretariaat opgericht "bij het Ministerie van Sociale Voorzorg en de er onder ressorterende parastatale organismen". Luidens artikel 3 wordt het kader van het personeel dat de secretaris-generaal, leider van het secretariaat, bijstaat, gevoegd bij het personeelskader van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid.

Het secretariaat wordt echter hoegenaamd niet onder het gezag van de algemeen bestuurder van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid geplaatst ; een aanwijzing hiervoor is dat, afgaand op de uiteenlopende bepalingen van het eerste en het tweede lid van artikel 3, de betrekking van de secretaris-generaal, die het secretariaat bestuurt, niet zal voorkomen in het kader dat bij het kader van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid zal worden gevoegd. Geen enkele bepaling van het ontwerp kent aan de beheersorganen van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid of van de andere instellingen van openbaar nut die ter zake van de maatschappelijke zekerheid bevoegd zijn, enig gezag over de secretaris-generaal of over de andere beambten van het secretariaat toe ; deze zullen uitsluitend onder het gezag van de Minister van Sociale Voorzorg staan.

.../...

Aangezien elk van de instellingen van openbaar nut die onder de maatschappelijke zekerheid ressorteren - ook de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid - slechts bevoegd is binnen de grenzen van een speciaal door de wet omschreven oogmerk, is de coördinatie van de onderscheidene takken van de maatschappelijke zekerheid bovendien een algemene zaak van Staatszorg.

Het secretariaat blijkt dus in feite een dienst te zijn, die in 's Rijks administratie wordt opgericht en deel uitmaakt van het Ministerie van Sociale Voorzorg.

Aan de aard van de door het ontwerp opgerichte dienst zijn gevolgen verbonden. Aangezien het gaat om een Rijksbestuur, kan zijn personeelskader niet bij het personeelskader van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid worden gevoegd, zoals artikel 3 bepaalt. Evenmin is er rechtsgrond om de kosten voor het secretariaat uit te trekken op de begroting van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid, zoals artikel 5 doet.

II. Een algemene opmerking is te maken over de terminologie van het ontwerp, namelijk over de uitdrukkingen "parastatale organismen ..." en "parastatale sociale zekerheidsorganismen". De benaming "instellingen van openbaar nut" is door de wet van 16 maart 1954 geijkt ; de uitdrukking "onder de maatschappelijke zekerheid ressorterende instellingen van openbaar nut" verdient in het ontwerp dus de voorkeur.

.../...

AANHEF.

Het tweede lid is, behalve te vaag, overbodig; de wetten waarnaar het in globo verwijst, zijn geen rechtsgrond voor het ontwerp.

In de aanhef ware ook te vermelden, dat aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan. Deze zullen worden aangegeven bij de bespreking van de bepalingen die de vervulling ervan voorschrijven.

Artikel 1.

Om de dubbelzinnigheid over de aard van de opgerichte dienst weg te nemen, schrappe men de woorden "en de er onder ressorterende parastatale organismen".

Artikel 2.

Eerste lid.

Overeenkomstig het gebruik leze men : "Het secretariaat ...".

Daar ook de laatste volzin geen twijfel laat aangaande de bevoegde Minister, schrijve men liever, zoals gebruikelijk is : "Op verzoek van de Minister ...".

.../...

Tweede lid.

Het tweede lid leze men als volgt :

"De voorstellen bedoeld in het eerste lid worden vooraf voor advies voorgelegd aan de in artikel 4 genoemde technische commissie".

Artikel 3.

I. De betrekking van secretaris-generaal van het secretariaat, zoals het eerste lid van dit artikel ze opvat, is een betrekking van een Rijksbestuur. Luidens artikel 6 van de wet van 20 juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde kredieten, is de medeondertekening van de Minister van Financiën vereist voor het besluit dat deze betrekking opricht. Luidens de artikelen 13 en 15 van het besluit van de Regent van 15 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden van het begrotingscomité, gewijzigd door artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 november 1958 tot afbakening van de respectieve bevoegdheden van de Eerste-Minister en van de Minister belast met het algemeen bestuur, is bovendien ook vereist het eensluidend advies van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort ; is dit advies niet eensluidend, of leidt de oprichting van de betrekking tot niet op de begroting uitgetrokken uitgaven, dan is het akkoord van het begrotingscomité vereist.

.../...

De oprichting van de betrekking van secretaris-generaal valt ook onder de toepassing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

Volgens de algemene opmerking die hierboven is gemaakt, mogen de betrekkingen van het overige, in het tweede lid bedoelde personeel zelfs niet in de vorm van een bijlage worden opgenomen in het personeelskader van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid. Ook die betrekkingen moeten worden geacht betrekkingen van een Rijksbestuur te zijn. Voor de oprichting ervan zijn de evengenoemde formaliteiten te vervullen.

II. Het ontwerp lijkt de leiding van het secretariaat niet op te vatten als een gewone opdracht waaraan de Minister van Sociale Voorzorg een einde kan maken wanneer hij ze geëindigd acht, maar als een vast ambt ; artikel 3, eerste lid, stelt in de bestuurshiërarchie een bijzondere graad in voor degene die dit ambt zal bekleden. Is het wel zo dat de Regering de betrekking van secretaris-generaal van het secretariaat opvat ?

Zo ja, dan zal de secretaris-generaal onder het gezag van de Minister van Sociale Voorzorg en in vast verband zijn diensten verstrekken aan een instelling die, al is haar taak zuiver adviserend, niettemin tot de Rijksbesturen behoort. Hij zal dus Rijksambtenaar zijn in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en onder het door dit besluit vastgestelde statuut vallen. Wil de Regering de toepassing

.../...

van dit besluit uit de weg gaan, dan zou zij dit moeten aangeven in een uitdrukkelijke bepaling die een bijzonder statuut vaststelt. Terwille van deze afwijking van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, zou het ontwerp, overeenkomstig artikel 116 van dit besluit, moeten worden gemotiveerd, en zou de Ministerraad er moeten over beraadslagen. Bijgevolg zou, krachtens artikel 7, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955, de algemene syndicale raad van advies bevoegd zijn.

III. Zoals reeds is gezegd, blijkt het kader van het personeel dat de secretaris-generaal bijstaat, niet te kunnen worden gevoegd bij het personeelskader van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid.

Bovendien bepaalt artikel 3, tweede lid, dat het personeelskader door de Koning wordt vastgesteld en niet méér dan 5 betrekkingen mag omvatten. Het is niet duidelijk waarom voor de vaststelling van dit kader, die ineens door het ontwerp kan worden gedaan, een tweede koninklijk besluit nodig is.

IV. De personeelsleden die de secretaris-generaal van het secretariaat zullen bijstaan, zullen allen gedetacheerd zijn uit instellingen van openbaar nut.

.../...

Krachtens het koninklijk besluit van 22 november 1954 betreffende de maatregelen te nemen, ten einde een betere verdeling van het personeel onder de verschillende parastatale instellingen ressorterende onder het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg te verzekeren, kan de Minister alleen ambtenaren en beambten van de ene instelling naar de andere detacheren of overplaatsen.

Door te bepalen dat personeelsleden kunnen worden gedetacheerd van een instelling van openbaar nut naar een dienst van het Ministerie van Sociale Voorzorg, vult artikel 3, tweede lid, van het ontwerp het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut aan. Ter wille van deze bepaling, en om te voldoen aan artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957, zou het ontwerp niet alleen op de voordracht van de Minister van Sociale Voorzorg moeten worden vastgesteld, maar ook op de voordracht van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort. Ook deze bepaling vereist het advies van de algemene syndicale raad van advies.

V. Met inachtneming van deze opmerkingen, stelt de Raad van State voor, artikel 3, tweede lid, als volgt te lezen :

"Buiten de secretaris-generaal omvat het personeel van het secretariaat uitsluitend personeelsleden die gedetacheerd zijn uit instellingen van

.../...

openbaar nut welke onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteren ; zij worden door de Minister van Sociale Voorzorg benoemd na advies van het beheersorgaan van de instelling waartoe zij behoren. Zij behouden het statuut dat op hen toepasselijk was in deze instelling, alsook hun anciënniteit en hun aanspraak op bevordering".

Artikel 4.

De technische commissie heeft een tweeledige taak :

1° krachtens artikel 2, tweede lid, worden de voorstellen, als zij eenmaal door het secretariaat zijn uitgewerkt, aan de technische commissie voorgelegd vooraleer zij aan de Minister of aan de beheersorganen worden gezonden ;

2° artikel 4, eerste volzin, bepaalt in algemene bewoordingen : "Het ... secretariaat wordt bijgestaan door een technische commissie ..."; uit andere bepalingen van artikel 4, en vooral uit de bepaling volgens welke de secretaris-generaal van het coördinatiesecretariaat werkgroepen kan oprichten, blijkt dat de technische commissie of in die commissie en bij het secretariaat opgerichte werkgroepen eveneens aan het coördinatiesecretariaat hun medewerking moeten verlenen bij de voorbereiding van voorstellen.

Het ware raadzaam het ontwerp zo te amenderen, dat de tweeledige bevoegdheid van de technische commissie beter tot uiting komt. Het ontwerp zou aan duidelijkheid

.../...

winnen als de bepalingen welke de commissie oprichten en samenstellen, de bepalingen betreffende haar bevoegdheid en de bepalingen nopens haar werkwijze beter uiteen werden gehouden.

Luidens artikel 4, derde lid, laatste volzin, mag de secretaris-generaal van het secretariaat alle nodig geachte inlichtingen vragen aan de instellingen van openbaar nut. Deze bepaling kent dus de secretaris-generaal een bevoegdheid toe om het coördinatiesecretariaat in de gelegenheid te stellen zijn taak te vervullen; daarom juist zou ze niet mogen worden opgenomen onder de voorzieningen betreffende de werkwijze van de technische commissie. Haar plaats is onder de bepalingen betreffende de werkwijze van het secretariaat.

Wat de tekst zelf betreft, moge worden opgemerkt, dat de woorden "die ze hem zullen verstrekken" overbodig zijn.

Artikel 5.

Ten aanzien van de kosten die ten laste komen van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid, moge worden verwezen naar de hiervoren gemaakte algemene opmerking.

.../...

Artikelen 6 en 7.

Deze artikelen behoren als volgt te worden gelezen :

"Artikel 6.-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 7.-

Onze Minister van Sociale Voorzorg is belast met de uitvoering van dit besluit".

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Il y a dans le projet une ambiguïté au sujet du caractère du "secrétariat de coordination" qu'il crée.

Aux termes de l'article 1er, ce secrétariat est institué "auprès du Ministère de la Prévoyance sociale et des organismes parastataux de sécurité sociale qui en dépendent". Aux termes de l'article 3, le cadre du personnel qui assistera le secrétaire général dirigeant le secrétariat sera annexé au cadre du personnel de l'Office national de sécurité sociale.

Toutefois, le secrétariat n'est aucunement placé sous l'autorité de l'administrateur général de l'Office national de sécurité sociale; un indice en est que, vu les dispositions différentes énoncées à l'alinéa 1er et à l'alinéa 2 de l'article 3, l'emploi de secrétaire général dirigeant le secrétariat ne sera pas compris dans le cadre annexé au cadre de l'Office national de la sécurité sociale. Aucune disposition du projet ne donne de pouvoir aux organes de gestion de l'Office national de sécurité sociale ou des autres organismes d'intérêt public compétents en matière de sécurité sociale sur le secrétaire général et sur les autres agents du secrétariat; ceux-ci relèveront de la seule autorité du Ministre de la Prévoyance sociale.

.../...

Au surplus, chacun des organismes d'intérêt public ressortissant à la sécurité sociale n'ayant compétence - y compris l'Office national de sécurité sociale - que dans les limites d'un objet spécial défini par la loi, la coordination des diverses branches de la sécurité sociale est une tâche de caractère général qui entre dans la mission de l'Etat.

Le secrétariat apparaît ainsi comme étant en réalité un service créé au sein de l'administration de l'Etat et faisant partie du Ministère de la Prévoyance sociale.

La nature du service créé par le projet entraîne des conséquences. Comme il s'agit d'une administration de l'Etat, le cadre de son personnel ne peut être annexé au cadre du personnel de l'Office national de sécurité sociale, comme le prévoit l'article 3. Il n'y a pas non plus de fondement juridique à la mise des frais du secrétariat à charge du budget de l'Office national de sécurité sociale, prévue par l'article 5.

II. Pour ce qui est de la terminologie, le projet appelle une observation générale. Il emploie les expressions "organismes parastataux de sécurité sociale", "établissements parastataux de sécurité sociale". La dénomination d'"organismes d'intérêt public" a été consacrée par la loi du 16 mars 1954; il serait, dès lors, préférable d'employer l'expression "organismes d'intérêt public ressortissant à la sécurité sociale".

.../...

PREAMBULE.

Le second alinéa , qui est d'ailleurs trop imprécis, est superflu; les lois qu'il vise globalement ne constituent pas le fondement légal du projet.

Le préambule devrait être complété par la mention des formalités imposées. Celles-ci seront indiquées à l'occasion de l'examen des dispositions qui en exigent l'accomplissement.

Article 1er.

Pour éviter toute équivoque au sujet de la nature du service créé, il conviendrait de supprimer les mots "et des organismes parastataux de sécurité sociale qui en dépendent".

Article 2.

Alinéa 1er.

En tête de l'alinéa, il serait plus conforme à l'usage d'employer les mots "Le secrétariat ...".

De même,à la dernière phrase,aucune hésitation n'étant permise au sujet du Ministre dont il s'agit, il serait préférable d'employer l'expression habituelle : "A la demande du Ministre ...".

.../...

Alinéa 2.

L'alinéa 2 pourrait être rédigé comme suit : "Les propositions indiquées à l'alinéa 1er sont préalablement soumises pour avis à la commission technique prévue à l'article 4".

Article 3.

I. Tel qu'il est conçu à l'alinéa 1er de l'article, l'emploi de secrétaire général du secrétariat est un emploi d'une administration de l'Etat. Aux termes de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées, le contreseing du Ministre des Finances est requis pour l'arrêté créant cet emploi. Il faut, en outre, selon les articles 13 et 15 de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948 réglant les attributions du Comité du budget, modifié par l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 novembre 1958 déterminant les attributions respectives du Premier Ministre et du Ministre chargé de l'administration générale, l'avis conforme du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions; si cet avis n'est pas conforme ou si la création de l'emploi entraîne des dépenses non prévues au budget, il faut l'accord du Comité du budget. La création de l'emploi de secrétaire général tombe également sous l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics.

Selon l'observation générale faite ci-dessus, les emplois des autres agents prévus par l'alinéa 2 ne peuvent pas être compris, même sous la forme d'une annexe, dans le cadre du personnel de l'Office national de sécurité sociale; ils doivent également être

considérés comme des emplois d'une administration de l'Etat. Leur création exige également les formalités qui viennent d'être énumérées.

II. Selon le projet, la direction du secrétariat semble conçue non comme une simple mission à laquelle le Ministre de la Prévoyance sociale pourra mettre fin lorsqu'il la jugera terminée, mais comme une fonction permanente; l'article 3, alinéa 1er, crée au sein de la hiérarchie administrative un grade spécial pour celui qui aura à exercer cette fonction. Cette conception de l'emploi de secrétaire général du secrétariat est-elle bien celle qui correspond aux intentions du Gouvernement ?

Dans l'affirmative, le secrétaire général prestera,sous l'autorité du Ministre de la Prévoyance sociale et à titre définitif, ses services à un organisme qui,pour n'avoir qu'une mission consultative, fait néanmoins partie des administrations de l'Etat. Il tombera donc sous la définition de l'agent de l'Etat donnée par l'article 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. La conséquence en est qu'il sera soumis au statut établi par cet arrêté. Si le Gouvernement entend écarter l'application de cet arrêté, il devrait l'indiquer par une disposition expresse prévoyant un statut particulier. En raison de cette dérogation à l'arrêté royal du 2 octobre 1937, le projet devrait, conformément à l'article 116 de cet arrêté, contenir une motivation sur ce point et être délibéré en conseil des Ministres. Dès lors, ce serait, aux termes de l'article 7, § 1er, de l'arrêté royal du 20 juin 1955, le Comité général de consultation syndicalequi serait compétent.

.../...

III. Comme il a déjà été indiqué, le cadre du personnel assistant le secrétaire général ne semble pas pouvoir être annexé au cadre du personnel de l'Office national de sécurité sociale.

En outre, l'article 3, alinéa 2, dispose que le cadre du personnel sera arrêté par le Roi et ne pourra comprendre un nombre d'emplois supérieur à cinq. On n'aperçoit pas pourquoi ce cadre serait fixé dans un arrêté royal ultérieur au lieu d'être fixé d'emblée par le présent projet.

IV. Les agents qui assisteront le secrétaire général du secrétariat seront tous des agents détachés d'organismes d'intérêt public.

L'arrêté royal du 22 novembre 1954 relatif aux mesures à prendre en vue d'assurer une meilleure répartition entre les établissements parastataux dépendant du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, permet seulement au Ministre de détacher ou transférer des fonctionnaires et agents d'un établissement à un autre.

En prévoyant le détachement d'un organisme d'intérêt public à un service du Ministère de la Prévoyance sociale, l'article 3, alinéa 2, du projet complète le statut du personnel des organismes d'intérêt public. En raison de cette disposition, pour satisfaire à l'article 11 de la loi du 16 mars 1954,

.../...

modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, il faudrait que le projet fût pris non seulement sur proposition du Ministre de la Prévoyance sociale, mais également sur proposition du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions. Cette disposition requiert également l'avis du comité général de consultation syndicale.

V. Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rédiger l'article 3, alinéa 2, comme suit :

"En dehors du secrétaire général, le personnel du secrétariat comprend exclusivement des agents détachés des organismes d'intérêt public dépendant du Ministère de la Prévoyance sociale; ces agents sont désignés par le Ministre de la Prévoyance sociale après avis de l'organe de gestion de l'organisme auquel ils appartiennent. Ils conservent le statut dont ils bénéficient dans cet organisme, ainsi que leur ancienneté et leurs titres à l'avancement".

Article 4.

La commission technique a une double mission :

1° aux termes de l'article 2, alinéa 2, une fois qu'elles ont été élaborées par le secrétariat, les propositions de celui-ci sont soumises à la commission technique avant d'être communiquées au Ministre ou aux organes de gestion;

.../...

2° l'article 4, première phrase, dispose en termes généraux que le "secrétariat est assisté d'une commission technique ..."; il résulte d'autres dispositions de l'article 4, et notamment de la disposition selon laquelle le secrétaire général du secrétariat de coordination peut constituer des groupes de travail, que la commission technique ou des groupes de travail constitués au sein de celle-ci et du secrétariat sont également chargés de prêter leur concours au secrétariat de coordination dans la préparation des propositions.

Il serait souhaitable d'amender le projet de manière à mieux faire apparaître la double compétence de la commission technique. Le projet gagnerait en clarté si les dispositions créant la commission et déterminant sa composition, celles qui définissent sa compétence et celles qui règlent son fonctionnement, étaient davantage distinguées.

Aux termes de l'article 4, alinéa 3, dernière phrase, le secrétaire général du secrétariat peut demander tous renseignements jugés nécessaires aux organismes d'intérêt public. Il s'agit là d'une disposition conférant un pouvoir au secrétaire général en vue de permettre au secrétariat de coordination d'exercer sa mission; aussi, cette disposition ne devrait pas être insérée parmi les dispositions relatives au fonctionnement de la commission technique, mais parmi celles qui traitent du fonctionnement du secrétariat.

.../...

Pour ce qui est de la rédaction de la disposition, les mots "qui les lui fourniront" sont superflus.

Article 5.

Pour ce qui est de la mise des frais à charge de l'Office national de sécurité sociale, le Conseil d'Etat rappelle l'observation générale faite ci-dessus.

Articles 6 et 7.

La version néerlandaise de ces articles devrait être conçue en ces termes :

"Artikel 6.-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 7. -

Onze Minister van Sociale Voorzorg is belast met de uitvoering van dit besluit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. VRANCKX, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. K.MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. HUBERLANT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. K.MEES.

Le rapport a été présenté par M. Ch. HUBERLANT, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.