Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17e april 1975 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende geldigverklaring van de tijdelijke maatregelen genomen ten gunste van sommige ambtenaren van de instellingen van openbaar nut beoogd bij de wet van 16 maart 1954 en gecontroleerd door de Minister van Sociale Voorzorg", heeft de 15e mei 1975 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 17 avril 1975, d'une demande d'avis sur un projet de loi "validant les mesures temporaires prises en faveur de certains agents des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 et contrôlés par le Ministre de la Prévoyance sociale", a donné le 15 mai 1975 l'avis suivant :

Het enig artikel van het voor advies overgelegd voorontwerp van wet is als volgt gesteld :

"Worden gehandhaafd en bevestigd, de benoemingen en bevorderingen toegekend in de door de Minister van Sociale Voorzorg gecontroleerde en door de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut, overeenkomstig de ministeriële omzendbrieven van 21 mei 1965 en 22 mei 1965".

Met die tekst wordt, volgens de memorie van toelichting, de wetgever verzocht "de toelating van de tijdelijke of tot wederopzeggens aangeworven personeelsleden, alsmede de toegekende bevorderingen, in de instellingen van openbaar nut gecontroleerd door de Minister van Sociale Voorzorg en beoogd hij de wet van 16 maart 1954, ten gevolge van de ministeriële omzendbrieven van 21 mei 1965 en 22 mei 1965, geldig te verklaren".

Uit de toelichting, die aan de Raad van State werd verstrekt, is naar voren gekomen dat de beoogde validatie betrekking heeft, enerzijds, op de benoemingen in vaste betrekkingen van tijdelijke personeelsleden overeenkomstig de omzendbrief van 21 mei 1965 van de Minister van Sociale Voorzorg betreffende de regularisatie van tijdelijke agenten, anderzijds, op de bevorderingen van reeds vastbenoemde agenten overeenkomstig de omzendbrief van 22 mei 1965 van dezelfde Minister houdende tijdelijke regelen voor de bevordering door toelating tot een hoger niveau van sommige definitieve agenten.

.../...

De betrokken benoemingen en bevorderingen zijn geschied in de openbare instellingen welke onder de Minister van Sociale Voorzorg ressorteerden en waarop de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van toepassing was.

Volgens de inlichtingen waarover de Raad van State beschikt, zouden ten tijde van de omzendbrieven van mei 1965 de hiernavolgende instellingen onder de Minister van Sociale Voorzorg hebben geressorteerd :

1. Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid.
2. Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.
3. Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.
4. Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers.
5. Rijksdienst voor kinderbijslag voor zelfstandigen.
6. Nationale kas voor bediendenpensioenen.
7. Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen.
8. Rijkskas voor jaarlijks verlof.
9. Bijzondere compensatiekas voor kinderbijslagen voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen, en de verenigingen van gemeenten.

.../...

10. Nationaal pensioenfonds voor mijnwerkers.

11. Fonds voor beroepsziekten.

12. Instellingen voor sociale verzekeringen van Eupen-Malmedy.

13. Nationaal werk voor wezen van de slachtoffers van arbeidsongevallen.

14. Steun- en Voorzorgskas ten behoeve van de door arbeidsongevallen getroffenen.

15. Speciale onderlinge kas voor gezinsvergoedingen voor de diamantnijverheid en de diamanthandel.

16. Rijksdienst voor arbeiderspensioenen.

17. Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden onder Belgische vlag.

18. Gemeenschappelijke kas voor de zeevisserij.

19. Bijzondere verrekenkas voor gezinsvergoedingen ten bate van dé arbeiders der diamantnijverheid.

20. Gemeenschappelijke kas voor de koopvaardij.

21. Speciale onderlinge kas voor kinderbijslag voor de binnenscheepvaart en 't slepen.

22. Zes bijzondere verrekenkassen voor gezinsvergoedingen ten bate van bepaalde categorieën van werknemers.

.../...

Verschillende van de vermelde organismen hebben ondertussen door fusie of omvorming grondige structurele wijzigingen ondergaan, andere werden afgeschaft. Die wijzigingen blijken evenwel steeds gepaard te zijn gegaan met een vrijwaring van de verworven administratieve en geldelijke toestand van de betrokken personeelsleden.

Er dient echter opgemerkt dat niet alle in de lijst opgenomen instellingen noodzakelijkerwijs akten hebben gesteld waarvan het ontwerp de validatie beoogt.

De instellingen, waarvan met zekerheid kan worden gezegd dat zij voor validatie vatbare beslissingen hebben genomen, zouden, volgens de ingewonnen gegevens, de volgende zijn :

1) de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid : 130 benoemingen en bevorderingen;

2) het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering : 91;

3) de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering : 91;

4) de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers : 84;

5) de Rijksdienst voor werknemerspensioenen : 3;

.../...

6) de Nationale kas voor bediendenpensioenen : 348;

7) de Rijkskas voor jaarlijks verlof : 107;

8) het Fonds voor arbeidsongevallen (fusie van het Nationaal werk voor wezen van de slachtoffers van arbeidsongevallen en de Steun- en Voorzorgskas ten behoeve van de door arbeidsongevallen getroffenen) : 27;

9) het Nationaal pensioenfonds voor mijnwerkers : 94;

10) de Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden onder Belgische vlag : 6;

11) de Bijzondere verrekenkas voor gezinsvergoedingen ten bate van de arbeiders der diamantnijverheid : 4;

12) de Bijzondere compensatiekas voor kinderbijslagen voor de gemeenten : 9.

Aldus zou het ontwerp ten minste een totaal van 994 "benoemingen" en "bevorderingen" betreffen.

De tussenkomst van de wetgever wordt nodig geacht omdat bedoelde benoemingen en bevorderingen geschied zijn met miskenning van de prioriteitswetten, doordat ze gedaan werden zonder dat vooraf de nodige koninklijke besluiten werden genomen om de voordelen van de kaderwet van 2 april 1965 houdende machtiging tot het nemen van tijdelijke maatregelen ten gunste van sommige ambtenaren van openbare diensten, tot de personeelsleden van de betrokken openbare instellingen uit te breiden.

.../...

Naar luid van de wet van 2 april 1965 was de Koning ertoe gemachtigd om, in de loop van het jaar waarin de wet in werking trad, van de prioriteitswetten afwijkende voorzieningen uit te vaardigen ter regularisatie door vaste benoeming of bevordering van personeelsleden in de openbare sector.

Voor de in dit ontwerp bedoelde openbare instellingen werden geen zodanige koninklijke besluiten genomen. Wel werd door de benoemende overheid tot regularisatiemaatregelen als door de wet van 2 april 1965 toegelaten overgegaan, doch alleenlijk op grond van de reeds meer aangehaalde ministeriële omzendbrieven van 21 en 22 mei 1965.

Duidelijkheidshalve weze onderstreept dat het ontwerp klaarblijkelijk noch de validatie beoogt van de omzendbrieven zonder verordenend karakter, noch van de beslissingen met een verordenend karakter die, aansluitend op de omzendbrieven van 21 en 22 mei 1965, eventueel zouden genomen zijn door de beheersorganen van de betrokken openbare instellingen. Het is ook niet de bedoeling van de Regering met het ontwerp enigerlei afbreuk te doen aan mogelijke jurisdictionele beslissingen waarbij uitspraak zou zijn gedaan over betwistingen die hun grond zouden vinden in benoemingen of bevorderingen als met dit ontwerp bedoeld.

*

* *

.../...

Om het toepassingsgebied van het ontwerp beter af te lijnen, stelt de Raad van State voor het enig artikel te redigeren als volgt :

"Enig artikel.-

Gevalideerd worden de benoemingen en bevorderingen die, overeenkomstig de richtlijnen vervat in de omzendbrieven van de Minister van Sociale Voorzorg van 21 mei 1965 betreffende de regularisatie van de tijdelijke agenten en van 22 mei 1965 houdende tijdelijke regelen voor de bevordering door toelating tot het hoger niveau van sommige definitieve agenten, gedaan zijn in de ten tijde van die benoemingen en bevorderingen onder de Minister van Sociale Voorzorg ressorterende openbare instellingen waarop de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van toepassing was".

*

Voor het opschrift wordt volgende tekst voorgesteld :

"Ontwerp van wet houdende validatie van sommige benoemingen en bevorderingen in openbare instellingen ressorterende onder de Minister van Sociale Voorzorg".

*

.../...

In de aanhef van het ontwerp-indieningsbesluit is het niet nodig te verwijzen naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, aangezien het voorwerp van onderhavig voorontwerp van wet niet valt onder de materies bedoeld bij dat artikel. De eerste twee verwijzingen in de aanhef van het ontwerp-indieningsbesluit dienen derhalve te worden geschrapt.

*

In de bij het voorontwerp gevoegde memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van "een lange traditie die aan de voogdijminister de macht verleent de algemene principes en de regels van toepassing op het Rijkspersoneel te verruimen tot de personeelsleden van de instellingen van openbaar nut".

Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat een zodanige traditie niet bij machte kon zijn de toezichthoudende minister te veroorloven maatregelen te doen nemen in strijd met bestaande wettelijke beschikkingen.

Het ware daarom aangewezen dergelijke overweging in de memorie van toelichting weg te laten.

L'article unique de l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat est rédigé comme suit :

"Sont maintenues et confirmées les nominations et promotions accordées dans les organismes d'intérêt public contrôlés par le Ministre de la Prévoyance sociale et visés par la loi du 16 mars 1954, en conformité des circulaires ministérielles des 21 mai 1965 et 22 mai 1965".

Selon l'exposé des motifs, le législateur est invité, par le présent texte, à "valider l'admission des agents temporaires ou engagés à titre précaire ainsi que les promotions accordées dans les organismes d'intérêt public contrôlés par le Ministre de la Prévoyance sociale et visés par la loi du 16 mars 1954 à la suite des circulaires ministérielles des 21 mai 1965 et 22 mai 1965".

Des précisions fournies au Conseil d'Etat, il se dégage que la validation envisagée vise, d'une part, les nominations d'agents temporaires à des emplois permanents conformément à la circulaire du Ministre de la Prévoyance sociale du 21 mai 1965 relative à la régularisation des agents temporaires, et, d'autre part, les promotions d'agents déjà nommés à titre définitif, conformément à la circulaire du même Ministre du 22 mai 1965 concernant les règles temporaires pour la promotion par admission au niveau supérieur de certains agents définitifs.

.../...

Les nominations et promotions en question ont été faites dans des organismes publics qui relevaient du Ministre de la Prévoyance sociale et auxquels s'appliquait la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Selon les renseignements dont dispose le Conseil d'Etat, les organismes qui, à l'époque des circulaires de mai 1965, ressortissaient au Ministre de la Prévoyance sociale, étaient les suivants :

1. L'Office national de sécurité sociale.
2. L'Institut national d'assurance maladie-invalidité.
3. La Caisse auxilaire d'assurance maladie-invalidité.
4. L'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.
5. L'Office national d'allocations familiales pour travailleurs indépendants.
6. La Caisse nationale des pensions pour employés.
7. La Caisse nationale des pensions de retraite et de survie.
8. La Caisse nationale des vacances annuelles.
9. La Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes, établissements qui en dépendent et associations de communes.

.../...

10. Le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs.
11. Le Fonds des maladies professionnelles.
12. Les Etablissements des assurances sociales d'Eupen-Malmedy.
13. L'Oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail.
14. La Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail.
15. La Caisse mutuelle spéciale d'allocations familiales pour l'industrie et le commerce diamantaire.
16. L'Office national des pensions pour ouvriers.
17. La Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge.
18. La Caisse commune de la pêche maritime.
19. La Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales en faveur des travailleurs de l'industrie diamantaire.
20. La Caisse commune de la marine marchande.
21. La Caisse mutuelle spéciale d'allocations familiales pour la batellerie et le remorquage.
22. Les six Caisses spéciales de compensation pour allocations familiales en faveur de certaines catégories de travailleurs.

Plusieurs des organismes précités ont subi entre-temps de profondes modifications de structure par suite de fusion ou de remaniement, d'autres ont été supprimés.

.../...

Ces modifications semblent toujours avoir été accompagnées de dispositions sauvegardant la situation administrative et pécuniaire acquise des agents intéressés.

Il convient toutefois d'observer que tous les organismes figurant dans la liste ci-dessus n'ont pas nécessairement accompli des actes que le présent projet entend valider.

Selon les renseignements reçus, les organismes dont il peut être admis avec certitude qu'ils ont pris des décisions susceptibles de validation, sont les suivants :

1) l'Office national de sécurité sociale : 130 nominations et promotions;
2) l'Institut national d'assurance maladie-invalidité : 91;
3) la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité : 91;
4) l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés : 84;
5) l'Office national des pensions pour travailleurs salariés : 3;
6) la Caisse nationale des pensions pour employés : 348;
7) la Caisse nationale des vacances annuelles : 107;
8) le Fonds des accidents du travail (fusion de l'Oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail et de la Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail) : 27;

.../...

9) le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs : 94;

10) la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge : 6;

11) la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales en faveur des travailleurs de l'industrie diamantaire : 4;

12) la Caisse spéciale de compensation pour allocations familiales des communes : 9.

Le projet porterait ainsi sur un total d'au moins 994 "nominations" et "promotions".

L'intervention du législateur est jugée nécessaire parce que ces nominations et promotions ont eu lieu en méconnaissance des lois de priorités, ayant été faites sans que les arrêtés royaux nécessaires eussent été pris au préalable pour étendre aux agents des organismes publics visés le bénéfice de la loi-cadre du 2 avril 1965 permettant des mesures temporaires en faveur de certains agents des services publics

Aux termes de la loi du 2 avril 1965, le Roi était autorisé à prendre, au cours de l'année de l'entrée en vigueur de cette loi, des dispositions dérogatoires aux lois de priorité afin de régulariser par voie de nomination définitive ou de promotion, la situation d'agents du secteur public.

.../...

Aucun arrêté royal de cette nature n'a été pris pour les organismes visés par le présent projet. Il est vrai que l'autorité investie du pouvoir de nomination a procédé à des mesures de régularisation telles qu'autorisées par la loi du 2 avril 1965 mais ce fut uniquement sur la base des circulaires ministérielles des 21 et 22 mai 1965 précitées.

Il y a lieu de souligner, par souci de clarté, que le projet n'a manifestement pas pour but de valider les circulaires sans caractère réglementaire, ni les décisions à caractère réglementaire que les organes de gestion desdits organismes d'intérêt public auraient prises à la suite des circulaires des 21 et 22 mai 1965. Le Gouvernement n'entend pas non plus, par le présent projet, porter la moindre atteinte aux éventuelles décisions juridictionnelles qui auraient tranché des contestations résultant de nominations ou de promotions comme celles visées par le projet.

*

* *

Afin de mieux délimiter le champ d'application du projet, le Conseil d'Etat propose de rédiger l'article unique comme suit :

"Article unique.-

Sont validées, les nominations et les promotions qui ont été faites, conformément aux directives des circulaires du Ministre de la Prévoyance sociale du 21 mai 1965 relative à la régularisation des agents temporaires et du 22 mai 1965 concernant les règles temporaires pour la promotion par admission au niveau supérieur de certains agents définitifs,

.../...

dans les organismes d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui, à l'époque de ces nominations et promotions, relevaient du Ministre de la Prévoyance sociale".

*

* *

Le texte suivant est proposé pour l'intitulé :

"Projet de loi validant certaines nominations et promotions accordées dans des organismes d'intérêt public relevant du Ministre de la Prévoyance sociale".

*

Dans le préambule du projet d'arrêté de présentation, il n'est pas nécessaire de faire référence à 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, l'objet de l'avant-projet de loi n'entrant dans aucune des matières visées par cet article. Il y a lieu dès lors de supprimer, dans ce préambule, les deux premières références.

*

L'exposé des motifs joint à l'avant-projet, fait allusion à "une longue tradition qui reconnaît au Ministre de tutelle le pouvoir d'étendre aux agents des organismes d'intérêt public les principes généraux et les règles applicables au personnel de l'Etat".

.../...

Il convient toutefois d'observer à cet égard qu'une telle tradition n'a pu autoriser le Ministre de tutelle à faire prendre des mesures contraires aux dispositions légales existantes.

Il s'indiquerait dès lors de supprimer cette considération dans l'exposé des motifs.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.
Het verslag werd uitgebracht door Mevr. F. GEENS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.
Le rapport a été présenté par Mme F. GEENS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.