ADV. - 1 - L. 7018/2.

Coördinatie (2)

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 4e februari 1960 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg", heeft de 11e maart 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 4 février 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale", a donné le 11 mars 1960 l'avis suivant :

Het ontwerp van wet regelt het beheer van een aantal "instellingen van openbaar nut" die onder de Minister van Arbeid en onder de Minister van Sociale Voorzorg ressorteren. Het past er gemeenschappelijke regelen inzake paritair beheer op toe, vereenvoudigt daarmee hun werking en vergemakkelijkt tevens de uitoefening van het bestuurstoezicht vanwege de bevoegde Ministers.

ALGEMENE OPMERKING.

Tegen het gebruik van de uitdrukking "organismes d'intérêt public" bestaan geen terminologische bezwaren. Anders staat het met de uitdrukking "instellingen van openbaar nut", want,al gebruikt de wet van 16 maart 1954 ze in dezelfde betekenis als dit ontwerp, er moge aan herinnerd worden dat artikel 27, tweede lid, van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid is verleend, aan dezelfde uitdrukking reeds een geheel andere betekenis heeft gegeven.

Er mag worden aangenomen dat die terminologische bezwaren zouden komen te vervallen als de uitdrukkingen "instelling van openbaar nut" en "établissement d'utilité publique" in de wet van 27 juni 1921 door de meer passende termen "stichting" en "fondation" werden vervangen zoals reeds in de burgerlijke rechtsleer wordt gedaan.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Ter wille van de algemene overeenstemming ware de aanhef van het ontwerp als volgt te lezen :

"Op de voordracht van Onze Minister van Arbeid en van Onze Minister van Sociale Voorzorg,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Arbeid en Onze Minister van Sociale Voorzorg zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt : ...".

Indeling.

Voor de indeling van het ontwerp vervange men de term "sectie" door "afdeling".

Artikel 3.

In de artikelen 3, 4 en 8 vermijde men voor hetzelfde begrip verschillende uitdrukkingen te gebruiken zoals "op grond van dubbele lijsten", "op dubbele lijsten" en "aan de hand van dubbele lijsten", terwijl de Franse versie overal zegt "sur des listes doubles".

.../...

Artikel 4.

De zogenaamde "afgevaardigden" van andere betrokken organisaties noeme men ook hier "vertegenwoordigers", zoals in artikel 2, b, is gedaan voor de vertegenwoordigers van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

Artikel 5.

Dat artikel zou beter beginnen als volgt :

"De Koning benoemt de voorzitter. Deze moet :

1° Belg zijn ...".

Artikel 6.

De laatste zin zou beter als volgt worden gelezen :

"In dat geval voltooit het nieuwe lid het mandaat van het lid dat hij vervangt".

Artikel 7.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt, dat de technische comités samengesteld zijn uit :

1° personen voorgedragen door de organisaties die betrokken zijn bij de toepassing van de wetten en besluiten waarvan de instelling de uitvoering verzekert;

2° personen gekozen wegens hun bijzondere bevoegdheid.

.../...

Artikel 8 van het ontwerp geeft de Koning de macht tot het benoemen van de hierboven sub 1° bedoelde personen, maar geen bepaling regelt de benoeming van hen die wegens hun bijzondere bevoegdheid worden gekozen.

Die leemte zou moeten worden aangevuld.

Artikel 8.

Zij die door een bij de toepassing van de wetten en besluiten betrokken organisatie worden voorgedragen om door de Koning tot lid van een technisch comité te worden benoemd, krijgen geen mandaat vanwege die organisatie.

"Afgevaardigden", zoals het tweede lid van artikel 8 die personen noemt, is dan ook niet de juiste term. Men vervange hem door de term "vertegenwoordiger", die in artikel 2 al met dezelfde betekenis is gebruikt als er in artikel 8 moet worden aan gegeven.

Artikel 9.

Het eerste en tweede lid van dat artikel zijn slechts een herhaling van regelen uit artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, dat de Koning de macht verleent het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut vast te stellen, hetgeen mede betekent dat hij hen kan benoemen en hun wedde bepalen.

Om artikel 9 echter een zekere eenheid te geven, kan het eerste lid, dat de benoeming van de leiders der instelling regelt, worden behouden.

.../...

In het tweede lid daarentegen zouden de woorden "en hun wedde" moeten vervallen, vermits de term "statuut" normaal slaat én op het administratief statuut, én op de bezoldigingsregeling.

Voor de eerste drie leden van artikel 9 wordt dan de volgende tekst voorgesteld :

"De Koning benoemt degene die belast is met het dagelijks beheer van de instelling, en zijn eventuele adjunct.

Hij bepaalt hun statuut.

Het vacant verklaren van de voor die personen bestemde betrekkingen geschiedt door het beheerscomité".

Artikel 12.

In het eerste lid van de Franse tekst schrijve men ter inachtneming van de grammaticale overeenstemming : "à défaut de celle-ci".

Uit het tweede lid blijkt niet, dat het lid van het beherscomité dat de voorzitter vervangt, niet door deze maar door het comité wordt aangewezen. De tekst zou dat moeten doen uitkomen.

In de Franse tekst van hetzelfde lid moet ter overeenstemming met de Nederlandse tekst en om aan die bepaling een voldoende ruime strekking te geven, het woord "absence" worden vervangen door "empêchement".

.../...

Artikel 13.

De wet waarnaar het ontwerp voor de eerste maal verwijst, zou moeten aangehaald worden met haar opschrift "... van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut ...".

Artikel 15.

Uit inlichtingen die aan de Raad van State werden verstrekt, blijkt dat het advies van het beheerscomité over enig voorontwerp van wet of ontwerp van organiek of reglementair besluit als een wezenlijke vorm beschouwd en dus in de aanhef van de besluiten vermeld moet worden.

Artikel 17.

Blijkens de uitleg van de Regerings gemachtigde wordt met de financiële "structuur" van de voorgestelde wijzigingen aan de geldende wetgeving bedoeld de raming én van de nieuwe uitgaven waartoe die wijzigingen kunnen leiden, én van de ontvangsten waarmede die uitgaven volgens een uit te werken financieringsplan kunnen worden bestreden.

De bedoeling van de Regering zou in de tekst duidelijker tot uiting moeten komen onder vermijding van een zo vage uitdrukking als "financiële structuur".

.../...

Artikel 18.

Dit artikel bepaalt dat het personeel, op de met het dagelijks beheer belaste persoon en eventueel zijn adjunct na,"door het beheerscomité benoemd, bevorderd en ontslagen wordt overeenkomstig de regelen van het statuut van het personeel".

Artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, gewijzigd door het koninklijk besluit van 18 december 1957, bepaalt echter, dat het kader en het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut vastgesteld worden door de Koning. In dit statuut wordt normaal de overheid aangewezen waaraan de benoemende bevoegdheid wordt opgedragen.

Artikel 18 van het ontwerp betekent dus een beperking van de door artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 aan de Koning opgedragen algemene macht, het statuut van het personeel der instellingen van openbaar nut vast te stellen.

Artikel 19.

Voor de woorden in de Franse tekst onder 3° : "de la partie en surnombre" heeft de Nederlandse geen equivalent. Er wordt voorgesteld de woorden "... van de boventallige partij" in te voegen.

Onder 6° schrijve men "... de vertegenwoordiging van het beheerscomité op de vergaderingen van de technische comités".

.../...

Het laatste lid van artikel 19 kan beter een afzonderlijk artikel vormen, dat zou beginnen met de woorden "Het beheerscomité wijst ... aan ...".

Artikel 20.

In dit artikel wordt bepaald, dat de Minister onder wie de betrokken instelling ressorteert, de aan het beheerscomité opgedragen bevoegdheid uitoefent als de leden weigeren zitting te houden of hun taak te vervullen.

Niets wordt bepaald voor het geval, dat de leden die de werkgevers en de leden die de werknemers vertegenwoordigen het niet eens zijn en de voorzitter er niet in slaagt hen te verzoenen. Er moet rekening mede gehouden worden, dat artikel 2 van het ontwerp de voorzitter niet stemgerechtigd maakt.

Bovendien zou artikel 20 duidelijker kunnen worden gesteld, met name door splitsing van de enige volzin waaruit het bestaat.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"De bevoegdheid welke deze wet aan het beheerscomité opdraagt, wordt uitgeoefend door de Minister onder wie de instelling ressorteert :

1° indien de werkgeversorganisaties, de werknemersorganisaties of de in artikel 4 bedoelde organisaties, ofschoon daarom verzocht, geen kandidatenlijsten voordragen voor de samenstelling van het beheerscomité;

.../...

2° indien het beheerscomité, ofschoon regelmatig bijeengeroepen, onmogelijk zitting kan houden wegens ongewettigde afwezigheid van de meerderheid hetzij der leden die de werkgevers hetzij der leden die de werknemers vertegenwoordigen.

Wanneer het comité in gebreke blijft een maatregel te nemen of een handeling te verrichten die door de wet of de verordeningen wordt voorgeschreven, kan de Minister in de plaats van het comité optreden na het verzocht te hebben, binnen acht dagen de vereiste maatregelen of handelingen te nemen of te verrichten".

Artikel 22.

Blijkens de aan de Raad van State verstrekte uitleg hoeft het gevolg van het eerste lid niet te zijn, dat de inwerkingtreding van de ontwerp-wet wordt verdaagd totdat de statuten van de in artikel 1 genoemde instellingen in overeenstemming zijn gebracht met de wet. De Koning zal de met dit ontwerp strijdige statuutbepalingen niet opheffen. Hij zal zich bepalen tot het uitdrukkelijk vaststellen van de uit de wet voortvloeiende opheffingen die tot dan toe echter alleen impliciet waren geformuleerd. Hetgeen in de memorie van toelichting over artikel 22 wordt gezegd, zou met de bedoeling van de Regering in overeenstemming moeten worden gebracht.

Het tweede lid van hetzelfde artikel bepaalt, dat de voorzitter en de leden van de bestaande beheersorganen hun mandaat verder uitoefenen overeenkomstig de

.../...

vroegere bepalingen, "tot de uitvoeringsmaatregelen zullen genomen zijn om de toepassing van deze wet te verzekeren".

Het aldus bepaalde tijdstip is vrij vaag. De wet vergt zeer uiteenlopende uitvoeringsmaatregelen en zou dus geen volledige uitwerking krijgen dan nadat al die maatregelen zijn genomen. De beheerscomités zouden bijvoorbeeld, ofschoon samengesteld, hun taak niet kunnen vervullen zolang de Koning de vergoedingen voor hun voorzitters en leden niet heeft vastgesteld.

Daar dit niet de bedoeling van de Regering is, stelt de Raad van State voor, dat aan de Koning de zorg wordt overgelaten om voor iedere instelling de datum vast te stellen waarop bepaalde artikelen van het ontwerp in werking treden.

De onderstaande tekst wordt voorgesteld voor artikel 22, dat artikel 23 wordt als wordt ingegaan op de wenk, artikel 19 te splitsen :

"Artikel 23.-

Op de artikelen 1 tot 6 en 20 na, treden de bepalingen van deze wet voor ieder van de in artikel 1 genoemde instellingen in werking op de door de Koning te bepalen datum.

De Koning kan in de wets- en verordeningsbepalingen tot vaststelling van het statuut der aan deze wet onderworpen instellingen de nodige wijzigingen aan-

.../...

brengen om ze met deze wet te doen overeenstemmen en om eenheid in de terminologie te brengen. Hij stelt in een uitdrukkelijke bepaling de opheffingen vast die het gevolg zijn van deze wet".

Le projet de loi organise la gestion d'une série d'organismes d'intérêt public dépendant du Ministre du Travail et du Ministre de la Prévoyance sociale. Il leur applique des règles communes de gestion paritaire et réalise ainsi une simplification de leur fonctionnement, tout en facilitant l'exercice des pouvoirs de tutelle détenus par les Ministres compétents.

OBSERVATION GENERALE.

L'emploi de la formule "organismes d'intérêt public" ne présente pas de difficultés de terminologie. Il n'en est pas de même des mots "instellingen van openbaar nut", car s'ils sont employés dans la loi du 16 mars 1954 avec la même acception que dans le présent projet, on doit se rappeler que l'article 27, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921, accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, a déjà attribué un sens tout dif érent à l'expression "instellingen van openbaar nut".

On peut estimer que ces difficultés de terminologie seraient éliminées si les expressions "établissement d'utilité publique" "instelling van openbaar nut" étaient remplacées dans la loi du 27 juin 1921 par le terme plus adéquat "fondation" "stichting", comme le fait déjà la doctrine du droit civil.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Par souci de concordance générale, il conviendrait de rédiger comme suit le préambule du projet :

"Sur la proposition de Notre Ministre du Travail et de Notre Ministre de la Prévoyance sociale,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Ministre du Travail et Notre Ministre de la Prévoyance sociale sont chargés de présenter en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :...".

Subdivisions.

En ce qui concerne les subdivisions du projet, le mot "sectie" devrait, dans le texte néerlandais, être remplacé par celui de "afdeling".

Article 3.

Dans le même texte, aux articles 3, 4 et 8, on devrait éviter l'emploi des diverses expressions suivantes : "op grond van dubbele lijsten" "op dubbele lijsten" et "aan de hand van dubbele lijsten", alors que la version française s'exprime uniformément par les mots "sur des listes doubles".

.../...

Article 4.

Les "représentants" d'autres organisations intéressées devraient être appelés, dans le texte néerlandais, "vertegenwoordigers",ainsi qu'on le fait à l'article 2, b, en ce qui concerne les représentants des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

Article 5.

Cet article débuterait mieux en ces termes :

"Le Roi nomme le président. Celui-ci doit :

1° être Belge... ".

Article 6.

La dernière phrase gagnerait à être rédigée ainsi qu'il suit :

"Dans ce cas, le nouveau membre achève le mandat du membre qu'il remplace".

Article 7.

L'alinéa 2 de cet article prévoit que les comités techniques sont composés :

1° de personnes proposées par les organisations intéressées à l'application des lois et arrêtés dont l'organisme assure l'exécution;

.../...

2° de personnes choisies en raison de leur compétence particulière.

L'article 8 du projet donne au Roi le pouvoir de nommer les personnes dont question au 1° ci-dessus, mais aucune disposition n'organise la nomination des personnes choisies en raison de leur compétence particulière

Il devrait être porté remède à cette lacune du texte.

Article 8.

Les personnes proposées par les organisations intéressées à l'application des lois et arrêtés, pour être nommées par le Roi en qualité de membre d'un comité technique, ne reçoivent pas un mandat de l'organisation qui les propose.

Aussi, le mot "délégué" est inexactement employé à l'alinéa 2 de l'article 8, pour désigner ces personnes. Il devrait être remplacé par celui de "représentant", déjà utilisé aux articles 2 et 4 dans une acceptior identique à celle qu'il convient de lui donner à l'article 8.

Article 9.

Les alinéas 1er et 2 de cet article ne font que répéter des règles déjà contenues dans l'article 11 de la loi du 16 mars 1954. Cette disposition donne au Roi le pouvoir de déterminer le statut du personnel des organismes d'intérêt public, ce qui implique qu'il peut les nommer et fixer leur traitement.

Toutefois, pour assurer à l'article 9 une certaine homogénéité, on peut y admettre la présence de l'alinéa premier qui organise la nomination des dirigeants de l'organisme.

Mais, à l'alinéa 2, il conviendrait de supprimer les mots : "et leur traitement", le terme "statut" comprenant normalement le statut administratif et le statut pécuniaire.

En conséquence, le texte suivant est proposé pour les trois premiers alinéas de l'article 9 :

"Le Roi nomme la personne chargée de la gestion journalière de l'organisme, et son adjoint éventuel.

Il fixe leur statut.

La vacance des emplois destinés à ces personnes est déclarée par le comité de gestion".

Article 12.

A l'alinéa 1er, il y a lieu de respecter l'accord grammatical, en écrivant : "à défaut de celle-ci".

A l'alinéa 2, on doit savoir que le membre du comité de gestion qui remplace le président est désigné non par celui-ci, mais par le comité. Le texte devrait être précisé sur ce point.

.../...

Dans le même alinéa, le mot "absence" doit être remplacé par "empêchement", pour assurer la concordance avec le texte néerlandais ainsi que pour donner à la disposition une portée suffisamment étendue.

Article 13.

La loi à laquelle il est fait référence pour la première fois dans le projet devrait être citée avec son intitulé :

"... de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ...".

Article 15.

Des renseignements communiqués au Conseil d'Etat, il appert que l'avis du comité de gestion sur tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire sera considéré comme une formalité essentielle. Mention en sera faite dans le préambule des arrêtés.

Article 17.

Selon les explications données par le délégué du Gouvernement, la "structure" financière des modifications proposées à la législation en vigueur consiste à la fois dans l'estimation des dépenses nouvelles que les modifications législatives peuvent entraîner et dans celle des recettes compensatoires qu'un plan de financement devrait développer.

.../...

Le texte devrait expliciter les intentions du Gouvernement, sans employer une expression aussi imprécise que celle de "structures financières".

Article 18.

Cet article prévoit que, à l'exception de la personne chargée de la gestion journalière et de son adjoint, "le personnel est nommé, promu et révoqué par le comité de gestion, conformément aux règles du statut du personnel".

Or, aux termes de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, le Roi fixe le cadre et le statut du personnel des organismes d'intérêt public, ce statut devant normalement déterminer l'autorité investie du pouvoir de nomination.

L'article 18 du projet constitue donc une limitation du pouvoir général de fixer le statut du personnel des organismes d'intérêt public, que le Roi trouvait dans l'article 11 de la loi du 16 mars 1954.

Article 19.

Au 3°, les termes "de la partie en surnombre" ne trouvent pas leur concordance dans le texte néerlandais. Il est proposé d'écrire : "van de boventallige partij".

Au 6°, il conviendrait d'écrire : "... la représentation du comité de gestion aux séances des comités techniques".

.../...

Le dernier alinéa de l'article 19 gagnerait à devenir un article distinct ,qui commencerait par les mots "Le comité de gestion désigne ...".

Article 20.

Cet article prévoit que le Ministre dont dépend l'organisme intéressé exerce les pouvoirs dévolus au comité de gestion si les membres de celui-ci refusent de siéger ou d'exercer leur mission.

Rien n'est prévu dans le cas où les membres représentant les employeurs et ceux qui représentent les travailleurs sont d'avis opposé et que le président n'arrive pas à les concilier. Il faut tenir compte que l'article 2 du projet n'attribue pas voix délibérative au président.

L'article 20 devrait, en outre, être rédigé plus clairement, notamment en scindant l'unique phrase qu'il contient.

La rédaction suivante est proposée :

"Le Ministre dont l'organisme relève exerce les pouvoirs attribués par la présente loi au comité de gestion :

1° si les organisations d'employeurs, les organisations de travailleurs ou les organisations visées à l'article 4 s'abstiennent, lorsqu'elles y sont invitées, de présenter des listes de candidats pour la constitution du comité de gestion;

.../...

2° si, nonobstant convocation régulière, le comité de gestion est mis dans l'impossibilité de fonctionner par l'absence non justifiée de la majorité soit des membres représentant les employeurs, soit des membres représentant les travailleurs.

Lorsque le comité est en défaut de prendre une mesure ou d'accomplir un acte prescrit par la loi ou les règlements, le Ministre peut se substituer à lui après l'avoir invité à prendre dans les huit jours les mesures ou à accomplir les actes nécessaires".

Article 22.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, l'alinéa premier ne doit pas avoir pour effet de différer l'entrée en vigueur de la loi en projet jusqu'au moment où les statuts des organismes visés à l'article 1er auront été mis en concordance. Le Roi ne procédera pas à l'abrogation des dispositions contraires à celles du projet, il se bornera à constater expressément les abrogations intervenues par l'effet de la loi, mais qui n'étaient jusque là qu'implicitement formulées. Le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 22 devrait être mis en concordance avec les intentions du Gouvernement.

L'alinéa 2 du même article 22 dispose que les présidents et membres des organes de gestion actuels continuent à assurer leurs mandats, conformément aux dispositions antérieures, "jusqu'au moment où les mesures d'exécution auront été prises pour assurer l'application de la présente loi".

.../...

Le moment ainsi défini est fort imprécis, car la loi postule des mesures d'exécution fort variées et on devrait attendre de les avoir toutes prises pour assurer un effet complet à la loi. Ainsi, à défaut par le Roi d'avoir fixé, en application de l'article 21, les indemnités à allouer aux présidents et membres des comités de gestion, ces comités, bien que nommés, ne pourraient exercer leur mission.

Cette conséquence n'entrant pas dans les intentions du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose de laisser au Roi le soin de fixer, pour chaque organisme, la date d'entrée en vigueur de certains articles du projet.

La rédaction suivante est proposée pour l'article 22 (qui deviendrait l'article 23 si la suggestion tendant à scinder l'article 19 est admise) :

"Article

Les dispositions de la présente loi, à l'exception des articles 1er à 6 et 20, entrent en vigueur, pour chacun des organismes visés à l'article 1er, aux dates qui seront fixées par le Roi.

Le Roi peut apporter aux dispositions légales et réglementaires fixant le statut des organismes soumis à la présente loi, les modifications nécessaires pour les mettre en concordance avec la présente loi et en vue d'assurer une terminologie uniforme. Il constate par une disposition expresse les abrogations qui résultent de la présente loi".

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F. DUCHENE, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. 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. G. PIQUET, substituut.

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. G. PIQUET, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.