KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 september 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 131, 134, 135 en 140 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen", heeft op 22 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 15 septembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 131, 134, 135 et 140 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales", a donné le 22 octobre 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bestaat uit drie gedeelten.

In de eerste plaats wordt het koninklijk besluit van 20 november 1970 tot vaststelling van de inrichting en werking van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers aangepast, gelet op de afschaffing van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers bij de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, zoals gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998. Het ontwerp beoogt met name de artikelen van het koninklijk besluit van 20 november 1970 die het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers betreffen of die naar dat fonds verwijzen, te wijzigen of op te heffen (artikelen 1 tot 9 van het ontwerp).

Voorts voegt het ontwerp in titel III, hoofdstuk I, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, een afdeling Ibis in, waarbij het Beheerscomité voor de mijnwerkers, dat door de voornoemde wet van 29 april 1996 is ingesteld bij de Dienst voor uitkeringen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, aan een nadere regeling wordt onderworpen (artikelen 10 en 11 van het ontwerp).

Tot slot worden de artikelen 131 tot 135 van de wet van 29 april 1996 vanaf 1 januari 1999 in werking gesteld (artikel 12 van het ontwerp).

2. In het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt, als rechtsgrond, verwezen naar respectievelijk artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en de artikelen 131, 134, 135, 139 en 140 van de voornoemde wet van 29 april 1996.

De Raad van State, afdeling wetgeving, moet in dat verband de volgende opmerkingen maken.

2.1. Artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond, aangezien deze laatste geen bepalingen bevat betreffende de personeelsformatie of het personeelsstatuut in de zin van die wetsbepaling. Het eerste lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

2.2. De ontworpen regeling geeft evenmin uitvoering aan artikel 131 van de wet van 29 april 1996. Dat artikel heeft immers in de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders een artikel 6bis ingevoegd, waarvan paragraaf 3 bepaalde bevoegdheden aan de Koning delegeert, die evenwel niet met het voorliggende ontwerp worden uitgeoefend. De verwijzing naar artikel 131 van de wet van 29 april 1996 in het tweede lid van de aanhef moet bijgevolg worden geschrapt.

2.3. Artikel 134 van de wet van 29 april 1996 heeft een nieuwe paragraaf 3bis ingevoegd in artikel 2 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale

zekerheid voor werknemers. Het vierde lid van die paragraaf draagt de Koning op, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de voorwaarden en de datum te bepalen voor de overdracht van de diensten en het personeel van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers. Het ontwerp beoogt evenmin uitvoering te geven aan deze bepaling, zodat ook de verwijzing naar artikel 134 van de wet van 29 april 1996 in het tweede lid van de aanhef moet worden geschrapt.

2.4. Het te wijzigen koninklijk besluit van 20 november 1970 vond, luidens zijn aanhef, mede rechtsgrond in artikel 3 van de besluitwet van 10 januari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid der mijnwerkers en ermee gelijkgestelden. Het laatstgenoemde artikel werd echter opgeheven bij artikel 67 van de reeds genoemde wet van 22 februari 1998.

Waar het ontwerp ertoe strekt de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 november 1970 op te heffen die, als gevolg van de afschaffing van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers, overbodig of zonder voorwerp zijn geworden (artikel 9 van het ontwerp), kan daarvoor een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning vindt in artikel 108 van de Grondwet.

3. Het opgeheven artikel 3 van de besluitwet van 10 januari 1945 maakte melding van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers en "zijn gewestelijke organismen" en gelastte de Koning de inrichting en de werking van de betrokken instelling te regelen.

Als gevolg van de opheffing van het voornoemde artikel 3 bij de wet van 22 februari 1998 is in de besluitwet van 10 januari 1945 niet langer sprake van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers en "zijn gewestelijke organismen".

In het nieuwe artikel 78bis, § 3, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wordt bepaald dat, voor het uitvoeren van de opdracht inzake de toepassing van de bepalingen betreffende het invaliditeitspensioen waarin voorzien wordt door de besluitwet van 10 januari 1945, een administratieve cel wordt samengesteld "bestaande uit personeel van de centrale administratie van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers en van de Voorzorgskassen".

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, moet uit deze laatste bepaling worden afgeleid dat zowel het personeel van de centrale administratie van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers, als dat van de gedecentraliseerde diensten van die instelling, zijnde in casu de Voorzorgskassen, wordt overgeheveld naar de op te richten administratieve cel binnen het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Uit, eensdeels, de opheffing van artikel 3 van de besluitwet van 10 januari 1945 en, anderdeels, de bepaling van het voornoemde artikel 78bis, § 3, van de gecoördineerde wet, wat de samenstelling van de administratieve cel betreft, moet worden geconcludeerd dat de wetgever niet de bedoeling heeft gehad de Voorzorgskassen in hun huidige vorm te handhaven.

Daaruit volgt dat voor de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 november 1970, waarin wordt uitgegaan van het bestaan van de Voorzorgskassen in hun huidige vorm en, in aansluiting hierop, voor de bepalingen van het voorliggende ontwerp die de desbetreffende artikelen van het koninklijk besluit van 20 november 1970 beogen te wijzigen - zijnde de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp -, geen voldoende rechtsgrond voorhanden kan worden geacht. Hetzelfde geldt voor de overgangsbepaling van artikel 8 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Gelet op het bepaalde in het ontworpen artikel 166bis van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 (artikel 10 van het ontwerp), zou het, terwille van een behoorlijk bestuur, aanbeveling verdienen dat ook de Minister van Economie wordt betrokken bij de voordracht, de uitvoering en de ondertekening van het ontwerpbesluit.

Opschrift

Om de reden uiteengezet onder de punten 2.2 en 2.3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, moet in het opschrift de verwijzing naar de artikelen 131 en 134 van de wet van 29 april 1996 worden geschrapt.

Aanhef

1. Rekening houdend met de in dit advies weergegeven strekking en rechtsgrond van het ontwerp, vervange men de eerste twee leden van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, inzonderheid op artikel 78bis, ingevoegd bij de wet van 22 februari 1998;

Gelet op de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, inzonderheid op de artikelen 139 en 140;".

2. Onverminderd de opmerking die in dit advies is gemaakt met betrekking tot de rechtsgrond van de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp, wordt in het derde lid van de aanhef bij voorkeur niet verwezen naar specifieke artikelen van het koninklijk besluit van 20 november 1970, doch wel naar dat besluit in zijn geheel en alle wijzigende teksten ervan. Er dient immers mee rekening te worden gehouden dat artikel 9 van het ontwerp beoogt een groot aantal bepalingen van het voornoemde besluit op te heffen.

Artikel 2

Het te wijzigen artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 20 november 1970 bestaat uit slechts één enkel lid. Bijgevolg moet in artikel 2, 1°, van het ontwerp

worden geschreven : "1° in de inleidende zin worden de woorden ...;". In artikel 2, 2°, van het ontwerp moeten de woorden "eerste lid" worden geschrapt.

Artikelen 4 tot 8

Deze artikelen ontberen de noodzakelijke rechtsgrond. Er kan wat dat betreft worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking die in dit advies onder punt 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is gemaakt.

Artikel 9

In een opheffingsbepaling moeten de wijzigende teksten van de op te heffen artikelen worden vermeld.

Derhalve schrijve men :

"... worden de artikelen 1, 2, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 maart 1990, 3, 4, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 maart 1990, 6, 7, 8, 9, 11, 12 en 22 opgeheven".

Artikel 10

1. Men passe de redactie van de inleidende zin aan als volgt :

"In titel III, hoofdstuk I, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wordt een afdeling Ibis ingevoegd, bevattende de artikelen 166bis tot 166sexies en luidende als volgt :

"Afdeling Ibis. - Beheerscomité voor de mijnwerkers.

(...)".

2. Het ontworpen artikel 166bis bestaat blijkbaar slechts uit één paragraaf. De vermelding "§ 1." waarmee de ontworpen bepaling aanvangt moet bijgevolg worden geschrapt.

3. Luidens artikel 78bis, § 2, tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, is het Beheerscomité voor de mijnwerkers "samengesteld, in gelijk aantal, uit de vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van alle werknemers en werkgevers".

Uit deze wetsbepaling lijkt te moeten worden afgeleid dat de voorzitter van het betrokken comité dient te worden benoemd uit de voornoemde categorieën van vertegenwoordigers.

Teneinde daar geen twijfel over te laten bestaan zou kunnen worden overwogen om in het ontworpen artikel 166bis, eerste lid, 1°, te schrijven : "1° een voorzitter die de Koning benoemt uit de in 2° en 3° van dit lid bedoelde personen" (1).

4. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 166bis, tweede lid, schrijve men :

"Wonen met raadgevende stem de vergaderingen van het Beheerscomité bij :

(...)".

---

(1) Zie bijvoorbeeld ook, wat het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen betreft, artikel 161, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis comporte trois parties.

Tout d'abord, l'arrêté royal du 20 novembre 1970 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs est adapté à la suite de la suppression du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs par la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 22 février 1998. Le projet vise notamment à modifier ou à abroger les articles de l'arrêté royal du 20 novembre 1970 qui concernent le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs ou qui y font référence (articles 1er à 9 du projet).

Ensuite, le projet insère au titre III, chapitre premier, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, une section Ibis soumettant à des dispositions particulières le Comité de gestion pour les ouvriers mineurs, institué par la loi précitée du 29 avril 1996 auprès du Service des indemnités de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (articles 10 et 11 du projet).

Enfin, les articles 131 à 135 de la loi du 29 avril 1996 sont mis en vigueur à compter du 1er janvier 1999 (article 12 du projet).

2. Le premier alinéa ainsi que l'alinéa 2 du préambule du projet font respectivement référence, à titre de fondement légal, à l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et aux articles 131, 134, 135, 139 et 140 de la loi précitée du 29 avril 1996.

A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation, se doit de formuler les observations suivantes.

2.1. L'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 ne procure aucun fondement légal au texte en projet, étant donné que ce dernier ne comporte pas de dispositions relatives au cadre ou au statut du personnel au sens de cette disposition légale. Le premier alinéa du préambule doit dès lors être omis.

2.2. Les dispositions en projet ne donnent pas davantage exécution à l'article 131 de la loi du 29 avril 1996. Cet article a en effet inséré dans la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, un article 6bis dont le paragraphe 3 délègue au Roi certaines compétences qui ne sont toutefois pas exercées dans le présent projet. La référence, dans l'alinéa 2 du préambule, à l'article 131 de la loi du 29 avril 1996 doit par conséquent être supprimée.

2.3. L'article 134 de la loi du 29 avril 1996 a inséré un paragraphe 3bis nouveau dans l'article 2 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. L'alinéa 4 de ce paragraphe charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en

Conseil des Ministres, les conditions et la date de transfert des services et du personnel du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs. Le projet ne vise pas davantage à donner exécution à cette disposition, de sorte que la référence, dans l'alinéa 2 du préambule, à l'article 134 de la loi du 29 avril 1996 doit également être supprimée.

2.4. Aux termes de son préambule, l'arrêté royal du 20 novembre 1970 à modifier trouvait son fondement légal notamment, à l'article 3 de l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés. Ce dernier article a toutefois été abrogé par l'article 67 de la loi du 22 février 1998 précitée.

Lorsque le projet vise à abroger les dispositions de l'arrêté royal du 20 novembre 1970 qui, à la suite de la suppression du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, sont devenues superflues ou sans objet (article 9 du projet), il peut être recouru à cet effet à la compétence générale d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

3. L'article 3 de l'arrêté-loi du 10 janvier 1945, abrogé, faisait état du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs et de ses "organismes régionaux" et chargeait le Roi de régler la création et le fonctionnement de l'organisme concerné.

A la suite de l'abrogation de l'article 3 précité par la loi du 22 février 1998, il n'est plus question, dans

l’arrêté-loi du 10 janvier 1945, du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs et de ses "organismes régionaux".

L’article 78bis, § 3, alinéa 1er, nouveau, de la loi relative à l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, prévoit que, pour l’exécution de la mission relative à l’application des dispositions relatives à la pension d’invalidité prévue par l’arrêté-loi du 10 janvier 1945, une cellule administrative "comprenant du personnel de l’administration centrale du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs et des Caisses de prévoyance" est constituée.

Comme l’a confirmé le fonctionnaire délégué, il convient de déduire de cette dernière disposition que tant le personnel de l’administration centrale du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, que celui des services décentralisés de cet organisme, à savoir en l’espèce les Caisses de prévoyance, sont transférés à la cellule administrative à constituer au sein de l’Institut national d’assurance maladie-invalidité.

Force est de conclure, d’une part, de l’abrogation de l’article 3 de l’arrêté-loi du 10 janvier 1945 et, d’autre part, de la disposition de l’article 78bis, § 3, précité, de la loi coordonnée, en ce qui concerne la composition de la cellule administrative, que le législateur n’a pas eu l’intention de maintenir les Caisses de prévoyance sous leur forme actuelle.

Il s'ensuit que pour les dispositions de l'arrêté royal du 20 novembre 1970, où les Caisses de prévoyance sont considérées sous leur forme actuelle et, par voie de conséquence, pour les dispositions du présent projet qui visent à modifier les articles y afférents de l'arrêté royal du 20 novembre 1970 - à savoir les articles 4 à 7 - il ne peut être considéré qu'il existe un fondement légal suffisant. Il en va de même de la disposition transitoire de l'article 8 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

Vu la règle énoncée à l'article 166bis en projet de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 (article 10 du projet), il serait recommandé, en vue d'une bonne administration, d'associer également le Ministre de l'Economie à la proposition, à l'exécution et à la signature de l'arrêté en projet.

Intitulé

Pour les motifs exposés aux points 2.2 et 2.3 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il y a lieu de supprimer dans l'intitulé la référence aux articles 131 et 134 de la loi du 29 avril 1996.

Préambule

1. Compte tenu de la portée et du fondement légal du projet exposés dans le présent avis, il convient de remplacer les deux premiers alinéas du préambule comme suit :

"Vu la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, notamment l'article 78bis, inséré par la loi du 22 février 1998;

Vu la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales, notamment les articles 139 et 140;".

2. Sans préjudice de l'observation formulée dans le présent avis à propos du fondement légal des articles 4 à 7 du projet, il est préférable de ne pas faire référence, dans l'alinéa 3 du préambule, à des articles spécifiques de l'arrêté royal du 20 novembre 1970, mais bien à l'ensemble de cet arrêté et à tous ses arrêtés modificatifs. Il y a en effet lieu de tenir compte de ce que l'article 9 du projet vise à abroger un nombre important de dispositions de l'arrêté précité.

Article 2

L'article 5, § 2, à modifier, de l'arrêté royal du 20 novembre 1970 ne comporte qu'un seul alinéa. Par conséquent, il convient d'écrire à l'article 2, 1°, du projet : "1° dans la phrase introductive, les mots ...;".

A l’article 2, 2°, du projet, les mots "à l’alinéa 1er" doivent être supprimés et remplacés par "au".

Articles 4 à 8

Ces articles sont dénués du fondement légal nécessaire. Il peut suffire à cet égard de se reporter à l’observation formulée dans le présent avis au point 3 de l’examen de la portée et du fondement légal du projet.

Article 9

Une disposition abrogatoire doit faire état des textes modificatifs des articles à abroger.

Il convient dès lors d’écrire :

"Dans le même arrêté, les articles 1er, 2, modifié par l’arrêté royal du 12 mars 1990, 3, 4, modifié par l’arrêté royal du 12 mars 1990, 6, 7, 8, 9, 11, 12 et 22, sont abrogés".

Article 10

1. Il convient d’adapter la rédaction de la phrase liminaire comme suit :

"Dans le titre III, chapitre premier, de l’arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative

à l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, il est inséré une section Ibis comprenant les articles 166bis à 166sexies et s’énonçant comme suit :

"Section Ibis. - Comité de gestion pour les ouvriers mineurs.

(...)".

2. L’article 166bis en projet ne se compose manifestement que d’un seul paragraphe. La mention "§ 1er" figurant au début de la disposition en projet doit par conséquent être supprimée.

3. Aux termes de l’article 78bis, § 2, alinéa 2, de la loi relative à l’assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, le Comité de gestion pour les ouvriers mineurs est "composé, en nombre égal, de représentants des organisations représentatives de l’ensemble des travailleurs salariés et des employeurs".

Il semble devoir être inféré de cette disposition légale que le président du comité concerné doit être nommé parmi les catégories précitées de représentants.

Afin de ne laisser subsister aucun doute sur ce point, il pourrait être envisagé d’écrire dans l’article 166bis, alinéa 1er, 1°, en projet : "1° d’un président

nommé par le Roi parmi les personnes visées aux 2° et 3° du présent alinéa".(1)

4. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 166bis, alinéa 2, en projet, il convient d'écrire :

"Wonen met raadgevende stem de vergaderingen van het Beheerscomité bij :

(...)".

---

(1) Voir par exemple aussi, en ce qui concerne le Comité de gestion du Service des indemnités, l'article 161, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	D. VERBIEST,	staatsraad, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	M. VAN DAMME, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, greffier.	

La chambre était composée de

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST