

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 februari 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid", welk ontwerp bij brief van 5 oktober 1999 werd geamendeerd, heeft op 7 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1er février 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale", projet qui a été amendé par lettre du 5 octobre 1999, a donné le 7 octobre 1999 l'avis suivant :

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het statuut vast te stellen van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Het ontwerp waaraan de Raad van State, afdeling wetgeving, de huidige beschouwingen wijdt, is het ontwerp in de versie zoals het bij brief van 5 oktober 1999 door de bevoegde minister aan de Raad is bezorgd.

Volgens het verslag aan de Koning dat bij de eerste versie van dat ontwerp was gevoegd (1), wordt met het ontwerp beoogd uitvoering te geven aan artikel 21 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 (2) 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 (hierna : "het koninklijk besluit van 3 april 1997"). Nog volgens dat verslag verwijst het ontwerp voor de vaststelling van het statuut van de daarin bedoelde personeelsleden - heden geregeld door de

(1) Met de adviesaanvraag die op 1 februari 1999 bij de Raad van State is ingekomen. Bij de nieuwe versie is geen nieuw verslag aan de Koning gevoegd.

(2) Bekrachtigd bij wet van 12 december 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

koninklijke besluiten van 8 januari 1973 (1) - "in belangrijke mate naar bepalingen die gelden voor het gehele federale openbaar ambt, zij het dat met betrekking tot deze bepalingen in een aantal preciseringen of afwijkingen wordt voorzien om bepaalde doelstellingen inzake personeelsbeleid mogelijk te maken".

2. Het voornoemde artikel 21 van het koninklijk besluit van 3 april 1997, dat in de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond wordt vermeld, luidt als volgt :

"§ 1. De Koning stelt het statuut vast van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, op de voordracht van de voogdijminister, en in overeenstemming met de minister tot wiens bevoegdheden de ambtenarenzaken behoren. Voor de vaststelling van het geldelijk statuut is daarenboven de instemming vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

§ 2. Indien het statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid voor bepaalde aangelegenheden verwijst naar andere bepalingen, treden wijzigingen aan deze bepalingen wat betreft de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid in werking mits de opname van verwijzingen naar de wijzigende bepalingen in hun statuut overeenkomstig § 1.

(1) Koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut en koninklijk besluit van 8 januari 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut.

§ 3. Het ontwerp van het statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid en elke wijziging ervan wordt door de voogdijminister voorafgaandelijk ter advies voorgelegd aan het College. Bij gebrek aan een advies binnen een termijn van één maand te rekenen vanaf de overmaking aan het College, wordt het advies geacht te zijn gegeven.

§ 4. ...".

Het medegedeelde dossier bevat geen gegevens omtrent de krachtens het aangehaalde artikel 21, § 1, vereiste "overeenstemming met de minister tot wiens bevoegdheden de ambtenarenzaken behoren", hoewel een ontwerp dat - zoals het voorliggende - een personeelsstatuut bevat, overeenkomstig het voormelde artikel 21, § 1, slechts het gevolg kan zijn van een gemeenschappelijk initiatief van de voornoemde "voogdijminister" en de minister die bevoegd is voor ambtenarenzaken. Bij gebreke aan het door die bepaling vereiste akkoord is het ontwerp dan ook niet gereed om door de afdeling wetgeving te worden onderzocht en is de adviesaanvraag bijgevolg niet-ontvankelijk.

Er dient voorts te worden opgemerkt dat tevens, wat andere voorafgaande formaliteiten betreft, niet blijkt dat deze zijn vervuld :

- het ontwerp noodzaakt tot het vragen om advies, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité van de betrokken instelling, behoudens in spoedeisende gevallen (raadpleging voorgeschreven door artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het

.../...

beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg);

- bovendien is bij het ontwerp in de nieuwe versie geen nieuw akkoord gevoegd van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort (voorgeschreven door het aangehaalde artikel 21, § 1,) en geen nieuw advies van het College van de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid, of een stuk waaruit kan worden afgeleid dat een adviesaanvraag werd overgemaakt (met toepassing van het aangehaalde artikel 21, § 3);
- bij het laatstgenoemde ontwerp ontbreken voorts protocollen van nieuwe onderhandelingen, te voeren in de in artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel bedoelde comités.

3. De Raad van State meent evenwel nu reeds de aandacht te moeten vestigen op het volgende.

Bij het vaststellen van het aangehaalde artikel 21, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 is uitgegaan van de techniek van regelgeving door verwijzing. Terzelfdertijd echter is in dat artikel voorgeschreven dat wijzigingen in de bepalingen waarnaar wordt verwezen, slechts in werking treden op voorwaarde dat daartoe de procedure vermeld in artikel 21, § 1, is gevolgd. Die specifieke wetgevingstechniek, die wil dat de regering voor ieder van die wijzigingen in overweging neemt of zij ook

.../...

moet gelden voor het personeel van de instellingen waarop het ontwerp van toepassing is, is veeleer ongebruikelijk en wijkt in elk geval af van de verwijzingstechniek vervat in de voormelde koninklijke besluiten van 8 januari 1973.

De Raad van State, afdeling wetgeving, stelt vast dat de toepassing van dat artikel 21, § 2, al meteen tot problemen heeft geleid : omdat in de periode kort na de adviesaanvraag een reeks reglementeringen betreffende het federaal openbaar ambt zijn gewijzigd, is de bevoegde minister reeds genoodzaakt geweest om het oorspronkelijke ontwerp te vervangen door een nieuwe versie ervan. Bij de bespreking van de vormvereisten is hierboven gebleken dat de specifieke besluitvorming opgelegd door artikel 21, § 2, voorts gebonden is aan bepaalde vormvereisten die steeds opnieuw moeten worden vervuld (1).

Het is in die omstandigheden de vraag of de regering zich niet moet bezinnen over de toepasbaarheid van de in het voormelde artikel 21 gebruikte wetstechniek en of zij geen wetgevend initiatief moet overwegen teneinde bijvoorbeeld (opnieuw) op een verwijzingstechniek een beroep te kunnen doen die het beschreven euvel weert.

-
- (1) Ook de toegankelijkheid van de aldus tot stand gebrachte statuten zal wellicht problematisch zijn : om het personeelsstatuut te kennen van een instelling zal het immers niet volstaan, de oorspronkelijke statutaire bepalingen die door verwijzing van toepassing zullen zijn, te raadplegen, maar telkens zal ook moeten worden nagegaan of de wijzigingen die deze bepalingen hebben ondergaan, ook van toepassing zijn verklaard op de betrokken instelling. Het laat zich aanzien dat na verloop van jaren de personeelsleden van een instelling slechts met de grootste moeite nog zullen kunnen weten welke personeelsregelingen van het rijkspersoneel ook nog op hen van toepassing zullen zijn.

1. Le projet soumis pour avis vise à fixer le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale. La version du projet sur laquelle portent les considérations émises ce jour par le Conseil d'Etat, section de législation, est celle qui lui a été transmise par le courrier du ministre compétent du 5 octobre 1999.

Selon le rapport au Roi joint à la première version de ce projet (1), celui-ci vise à exécuter l'article 21 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 (2) 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 (dénommé ci-après "l'arrêté royal du 3 avril 1997"). En ce qui concerne la fixation du statut du personnel auquel il a trait - réglé actuellement par les arrêtés

(1) Il s'agit de la demande d'avis introduite au Conseil d'Etat le 1er février 1999. La nouvelle version du projet n'a pas été accompagnée d'une nouvelle version du rapport au Roi.

(2) Celui-ci a été confirmé par la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

royaux du 8 janvier 1973 (1) -, ce rapport indique également que ce projet renvoie "largement aux dispositions en vigueur pour l'ensemble de la fonction publique fédérale, sauf que, pour ce qui concerne ces dispositions, une série de précisions ou de dérogations sont prévues pour permettre la réalisation d'objectifs en matière de politique du personnel".

2. L'article 21 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 précité, présenté comme fondement légal du projet dans le préambule de celui-ci, s'énonce comme suit :

"§ 1er. Le Roi fixe le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale, sur la proposition du ministre de tutelle et de l'accord du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions. L'accord du ministre ayant le budget dans ses attributions est en outre requis pour la fixation du statut pécuniaire.

§ 2. Si le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale réfère pour certaines matières à d'autres dispositions, les modifications à ces dispositions, pour ce qui concerne le personnel des institutions publiques de sécurité sociale, entrent en vigueur à condition que les références à ces dispositions modificatrices aient été reprises dans le statut conformément au § 1er.

§ 3. Le projet de statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale et toute modification au statut est au préalable soumis au Collège, pour

(1) Il s'agit de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public et de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 portant statut pécuniaire du personnel de certains organismes d'intérêt public.

avis, par le ministre de tutelle. A défaut d'un avis dans un délai d'un mois à dater de la transmission au Collège, l'avis est réputé avoir été donné.

§ 4. ...".

Le dossier communiqué ne comprend aucune information relative à "l'accord du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions", requis selon l'article 21, § 1er, précité, bien que selon cet article 21, § 1er, un projet - tel que le projet examiné - qui prévoit un statut du personnel ne peut résulter que d'une initiative commune du "ministre de tutelle" précité et du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions. A défaut de l'accord requis par cette disposition, le projet n'est donc pas en état d'être examiné par la section de législation, et la demande d'avis est, dès lors, irrecevable.

Il convient en outre de relever que d'autres formalités préalables ne semblent pas avoir été accomplies :

- le projet doit être soumis à l'avis, soit du Conseil national du Travail, soit du comité de gestion de l'organisme concerné, sauf en cas d'urgence (consultation prescrite par 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);
- par ailleurs, la nouvelle version du projet n'a été assortie ni d'un nouvel accord du ministre ayant le budget dans ses attributions (prescrit par l'article 21, § 1er, précité), ni d'un nouvel avis du Collège des institutions publiques de sécurité sociale, ou encore

.../...

d'une pièce dont il se déduirait qu'une demande d'avis a été introduite (en application de l'article 21, § 3, précité);

- le projet précité ne comprend pas non plus les protocoles de nouvelles négociations menées au sein des comités visés à l'article 2, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

3. Cependant, le Conseil d'Etat estime déjà attirer l'attention sur les points suivants.

Pour établir l'article 21, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 précité, il a été fait usage de la technique de la réglementation par référence. Toutefois, cet article prévoit également que les modifications apportées aux dispositions concernées n'entrent en vigueur qu'à la condition que la procédure visée à l'article 21, § 1er, ait été suivie à cet effet. Cette technique législative particulière, selon laquelle le gouvernement examine si chacune des modifications doit s'appliquer au personnel des institutions auxquelles a trait le projet, est plutôt inhabituelle et s'écarte, en tout état de cause, de la technique de référence prévue par les arrêtés royaux du 8 janvier 1973 précités.

Le Conseil d'Etat, section de législation, constate que l'application de cet article 21, § 2, a d'ores et déjà suscité des difficultés : le ministre compétent a déjà été

.../...

contraint de remplacer le projet original par une nouvelle version de celui-ci parce que toute une série de réglementations relatives à la fonction publique fédérale ont été modifiées au cours de la période qui a immédiatement suivi la demande d'avis. Lors de l'examen des formalités, il a déjà été indiqué ci-dessus que le processus décisionnel spécifique imposé par l'article 21, § 2, est, en outre, subordonné à certaines formalités qui doivent être répétées chaque fois (1).

Dans ces circonstances se pose la question de savoir s'il ne convient pas que le gouvernement s'interroge sur l'applicabilité de la technique légistique utilisée à l'article 21 précité et s'il ne doit pas envisager de prendre une initiative législative permettant, par exemple, d'avoir (à nouveau) recours à une technique de référence qui remédie à la situation décrite ci-dessus.

(1) L'accessibilité des statuts ainsi adoptés posera peut-être également des problèmes : en effet, pour connaître le statut du personnel d'une institution, il ne suffira pas de consulter les dispositions statutaires initiales qui seront applicables par référence; il faudra également vérifier, chaque fois, si les modifications apportées à ces dispositions ont également été rendues applicables à l'institution concernée. On peut craindre qu'après plusieurs années, les membres du personnel d'un organisme éprouveront beaucoup de peine à connaître les réglementations régissant le personnel de l'Etat qui leur sont également applicables.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

kamervoorzitter,
président de chambre,

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.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST