KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.147/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 maart 2003 door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de aanduiding, de uitoefening en de weging van de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid", en op 25 maart 2003 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 27 maart 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.147/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, le 24 mars 2003, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la désignation, à l'exercice et à la pondération des fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale", et invité, le 25 mars 2003, à lui communiquer cet avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 27 mars 2003 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

> "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat de toepassing van de managementfuncties het logisch gevolg is van de toepassing van bestuursovereenkomsten in de openbare instellingen van sociale zekerheid; dat zij allen intussen een bestuursovereenkomst hebben afgesloten; dat het responsabiliseringsbeleid dat de Regering door middel van de techniek van de bestuursovereenkomsten voert ten aanzien van de openbare instellingen van sociale zekerheid vereist dat hun managementfuncties onverwijld worden geregeld;
>
> Overwegende dat het noodzakelijk is zo vlug mogelijk de Copernicushervorming door te voeren in de openbare instellingen van sociale zekerheid en meer bepaald in casu wat de managementfuncties betreft om aldus een ongelijke behandeling van beide categorieën te voorkomen; dat verder het gevaar bestaat dat de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid als gevolg van de in het Copernicusplan voorziene financiële stimulansen voor de personeelsleden van de federale overheidsdiensten hun betrekking bij eerstgenoemden zullen inruilen voor een betrekking bij laatstgenoemden, waardoor de goede werking van de openbare instellingen van sociale zekerheid - en bijgevolg ook de toepassing van de sociale zekerheid - in het gedrang kan komen;
>
> Overwegende dat het dossier reeds aan de Raad van State werd voorgelegd welk ressorteerde in het advies nr. 34.718, gegeven op 6 februari 2003, waarin de Raad van State stelde dat het ontwerp van koninklijk besluit in strijd was met een aantal wetsbepalingen; dat intussen diverse wetsbepalingen worden aangepast via het ontwerp van programmawet dat op heden in bespreking is in de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
>
> Overwegende dat ingevolge dit advies het koninklijk besluit van 13 maart 2003 betreffende het statuut van de managementfuncties van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal van de openbare instellingen van sociale zekerheid werd genomen; dat dit koninklijk besluit een statuutwijziging inhoudt voor de administrateur-generaals en adjunct-administrateur-generaals; dat zij namelijk via het slagen van een eenheidsproef aangeduid kunnen worden in respectievelijk een managementfunctie "administrateur-generaal" en "adjunct-administrateur-generaal"; dat via het koninklijk besluit tot aanvulling van het koninklijk besluit van 13 maart 2003 betreffende het statuut van de managementfuncties van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal van de openbare instellingen van sociale zekerheid aan deze aanduiding een betere verloning wordt gekoppeld;

Overwegende dat het derhalve past zo vlug mogelijk de regeling voor de niet-geslaagden uit te werken en tevens die betrekkingen van de niet-geslaagden vacant te verklaren opdat de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid tevens hun kans zouden kunnen wagen".

*

* *

1. De behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling is een vereiste voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2. In casu dient te worden vastgesteld dat geen afdoende redenen worden aangegeven waarom de adviesaanvraag dermate spoedeisend is dat een beroep dient te worden gedaan op artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en waarom het bijgevolg zelfs niet zou volstaan artikel 84, eerste lid, 1°, van die wetten in te roepen.

In dit verband dient op het volgende te worden gewezen.

2.1. Wat betreft de ingeroepen reden dat het responsabiliseringsbeleid van de instellingen van sociale zekerheid door middel van bestuursovereenkomsten in het gedrang zou komen mocht het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet onverwijld worden genomen, moet worden vastgesteld dat in het geheel niet wordt aangetoond waarom zulks het geval zou zijn. Daarbij moet worden in acht genomen dat het beginsel van de bestuursovereenkomst voor de openbare instellingen van sociale zekerheid reeds werd ingevoerd bij het koninklijk besluit van 3 april 1997 [1], zonder dat het nodig werd geacht gelijktijdig een systeem van managementfuncties in te voeren en dat intussen de eerste bestuursovereenkomsten met de betrokken instellingen van sociale zekerheid zijn gesloten.

---

[1] Koninklijk besluit 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.

2.2. Ook het motief dat de Copernicushervormingen zo vlug mogelijk dienen te worden ingevoerd in de openbare instellingen van sociale zekerheid, enerzijds, om een ongelijke behandeling ten nadele van de personeelsleden van die instellingen van sociale zekerheid te voorkomen, en, anderzijds, om te beletten dat die personeelsleden hun betrekking inruilen voor een betrekking binnen de federale overheidsdiensten, mist pertinentie.

De openbare instellingen van sociale zekerheid kunnen immers niet zonder meer worden gelijkgesteld met de federale overheidsdiensten, zodat de onderscheiden personeelsstatuten niet noodzakelijkerwijze een gelijkaardige inhoud dienen te hebben [2].

Voorts kan niet worden ingezien waarom de spoedbehandeling op grond van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten noodzakelijk zou zijn ter voorkoming van een belangrijke personeelsverschuiving van de openbare instellingen van sociale zekerheid naar de federale overheidsdiensten, die de goede werking van die instellingen in het gedrang zou brengen.

Zelfs al wordt aangenomen dat die argumentatie enkel betrekking heeft op de leidinggevende functies [3], dan nog moet er worden op gewezen, enerzijds, dat een groot aantal procedures tot aanwijzing van houders van een managementfunctie in de federale overheidsdiensten reeds beëindigd of lopende zijn en, anderzijds, dat niet valt in te zien waarom een beperkt uitstel van het opstarten van de in het ontwerp bedoelde procedures tot aanwijzing van de houders van managementfuncties, tot een

---

[2]In het tegenovergestelde geval zou de gelijkstelling overigens moeten worden uitgebreid naar alle openbare instellingen, wat zou nopen tot een onmiddellijke aanpassing van alle betrokken personeelsstatuten.

[3]Mocht die argumentatie ook betrekking hebben op andere personeelsleden, dan ontbeert ze ook pertinentie aangezien het ontworpen besluit in het geheel geen betrekking heeft op de rechtssituatie van die personeelsleden, terwijl het aantal van die personeelsleden dat zou meedingen naar een managementfunctie in de federale overheidsdiensten, ten aanzien van het totale aantal ervan, noodzakelijkerwijze beperkt zal zijn.

massale leegloop van het leidinggevende personeel in de openbare instellingen van sociale zekerheid zou leiden.

2.3. Het gegeven dat de Raad van State, afdeling wetgeving, over het ontwerpbesluit reeds een advies heeft gegeven - overigens op grond van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State - waarin werd besloten dat het ontworpen besluit onvoldoende rechtsgrond had, impliceert op zich uiteraard niet dat het ontwerp thans spoedeisend is. Het feit dat een wetsontwerp door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt besproken waarin een afdoende rechtsgrond wordt gecreëerd, is evenmin een element waaruit het spoedeisende karakter van het ontwerp voortvloeit.

2.4. Het vierde onderdeel van de motivering bevat slechts een beschrijving van de inhoud van het koninklijk besluit van 13 maart 2003 betreffende het statuut van de managementfuncties van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal in de openbare instellingen van sociale zekerheid en bevat derhalve geen verantwoording voor het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag.

2.5. Ten slotte kan ook de situatie van de niet-geslaagden in de proef bedoeld in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 13 maart 2003 niet verantwoorden dat een beroep wordt gedaan op de spoedprocedure bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten. Er wordt niet aangevoerd dat die proef reeds heeft plaatsgevonden of binnen een uiterste korte termijn zal plaatsvinden [4] en, zelfs mocht dit het geval zijn, wordt in ieder geval niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aangetoond dat dit gegeven met zich meebrengt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, onverwijld dient te worden genomen.

3. Conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

---

[4]Vooraleer de proef kan worden georganiseerd dienen er overigens een reeks voorafgaande procedurestappen te worden gezet.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat de toepassing van de managementfuncties het logisch gevolg is van de toepassing van bestuursovereenkomsten in de openbare instellingen van sociale zekerheid; dat zij allen intussen een bestuursovereenkomst hebben afgesloten; dat het responsabiliseringsbeleid dat de Regering door middel van de techniek van de bestuursovereenkomsten voert ten aanzien van de openbare instellingen van sociale zekerheid vereist dat hun managementfuncties onverwijld worden geregeld;

Overwegende dat het noodzakelijk is zo vlug mogelijk de Copernicushervorming door te voeren in de openbare instellingen van sociale zekerheid en meer bepaald in casu wat de managementfuncties betreft om aldus een ongelijke behandeling van beide categorieën te voorkomen; dat verder het gevaar bestaat dat de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid als gevolg van de in het Copernicusplan voorziene financiële stimulansen voor de personeelsleden van de federale overheidsdiensten hun betrekking bij eerstgenoemden zullen inruilen voor een betrekking bij laatstgenoemden, waardoor de goede werking van de openbare instellingen van sociale zekerheid - en bijgevolg ook de toepassing van de sociale zekerheid - in het gedrang kan komen;

Overwegende dat het dossier reeds aan de Raad van State werd voorgelegd welk ressorteerde in het advies nr. 34.718, gegeven op 6 februari 2003, waarin de Raad van State stelde dat het ontwerp van koninklijk besluit in strijd was met een aantal wetsbepalingen; dat intussen diverse wetsbepalingen worden aangepast via het ontwerp van programmawet dat op heden in bespreking is in de Kamer van Volksvertegenwoordigers;

Overwegende dat ingevolge dit advies het koninklijk besluit van 13 maart 2003 betreffende het statuut van de managementfuncties van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal van de openbare instellingen van sociale zekerheid werd genomen; dat dit koninklijk besluit een statuutwijziging inhoudt voor de administrateur-generaals en adjunct-administrateur-generaals; dat zij namelijk via het slagen van een eenheidsproef aangeduid kunnen worden in respectievelijk een managementfunctie "administrateur-generaal" en "adjunct-administrateur-generaal"; dat via het koninklijk besluit tot aanvulling van het koninklijk besluit van 13 maart 2003 betreffende het statuut van de managementfuncties van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal van de openbare instellingen van sociale zekerheid aan deze aanduiding een betere verloning wordt gekoppeld;

Overwegende dat het derhalve past zo vlug mogelijk de regeling voor de niet-geslaagden uit te werken en tevens die betrekkingen van de niet-geslaagden vacant te verklaren opdat de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid tevens hun kans zouden kunnen wagen".

*

* *

1. La motivation correcte de la demande d'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

2. En l'occurrence, force est de constater l'absence de motifs adéquats pour lesquels la demande d'avis serait à ce point urgente qu'il faille avoir recours à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et pour lesquels il ne suffirait même pas, par conséquent, d'invoquer l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois précitées.

A cet égard, il convient de souligner les éléments suivants.

2.1. En ce qui concerne le motif invoqué selon lequel la politique de responsabilisation des institutions de sécurité sociale par la voie de contrats d'administration serait mise à mal si l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen n'était pas pris sans délai, force est de constater qu'il n'est nullement établi pourquoi il en serait ainsi. En outre, il convient de tenir compte de ce que le principe du contrat d'administration pour les institutions publiques de sécurité sociale a déjà été introduit par l'arrêté royal du 3 avril 1997 [5], sans qu'il fût jugé nécessaire d'introduire simultanément un système de fonctions de management et qu'entre-temps les premiers

---

[5] Arrêté royal 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.

contrats d'administration ont été conclus avec les institutions de sécurité sociale concernées.

2.2. Le motif selon lequel il convient de procéder au plus vite aux réformes du plan Copernic dans les institutions publiques de sécurité sociale, d'une part, pour éviter un traitement inégal au détriment des membres du personnel de ces institutions de sécurité sociale et, d'autre part, pour empêcher que ceux-ci échangent leur emploi contre un emploi dans des services publics fédéraux, est également dépourvu de pertinence.

Les institutions publiques de sécurité sociale ne peuvent en effet pas s'assimiler sans réserve aux services publics fédéraux, de sorte qu'il n'est pas indispensable que les divers statuts du personnel soient similaires quant à leur contenu [6].

On aperçoit mal, de surcroît, à quel titre il faudrait avoir recours à la procédure d'urgence visée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées pour éviter qu'il se produise une migration du personnel des institutions publiques de sécurité sociale vers les services publics fédéraux, mettant en péril le bon fonctionnement des institutions précitées.

A supposer même qu'une telle argumentation concerne uniquement les titulaires de fonctions de direction [7], il y aurait néanmoins lieu de souligner, d'une part,

---

6 Dans le cas contraire, il faudrait au demeurant étendre cette assimilation à toutes les institutions publiques, ce qui requerrait d'adapter immédiatement tous les statuts du personnel concernés.

7 Dans la mesure où cette argumentation concernerait également d'autres membres du personnel, elle serait tout autant dénuée de pertinence, étant donné que l'arrêté en projet n'a aucunement trait au statut juridique de ces membres du personnel et que le nombre de ceux qui concourraient pour une fonction de management dans les services publics fédéraux, par

.../...

que de nombreuses procédures de désignation de titulaires d'une fonction de management dans les services publics fédéraux sont déjà en cours, voire clôturées et, d'autre part, que l'on n'aperçoit guère en quoi le fait de différer légèrement le lancement des procédures de désignation des titulaires d'une fonction de management visées dans le projet, entraînerait un exode du personnel dirigeant des institutions publiques de sécurité sociale.

2.3. La circonstance que le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà rendu sur le projet d'arrêté un avis - au demeurant, sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat - dans lequel il a été estimé que l'arrêté en projet n'avait pas un fondement légal suffisant, n'implique évidemment pas en soi que le projet est actuellement urgent. Le fait que la Chambre des représentants examine un projet de loi créant un fondement légal adéquat ne constitue pas davantage un élément conférant un caractère urgent au projet.

2.4. La quatrième branche de la motivation comprend uniquement une description du contenu de l'arrêté royal du 13 mars 2003 relatif au statut des fonctions de management d'administrateur général et d'administrateur général adjoint des institutions publiques de sécurité sociale et ne justifie dès lors pas le caractère urgent de la demande d'avis.

2.5. Enfin, la situation des agents ayant échoué à l'épreuve visée à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 13 mars 2003 ne peut davantage justifier le recours à la procédure d'urgence prévue à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées. Il n'est pas invoqué que cette épreuve a déjà eu lieu ou qu'elle se tiendra sous peu [8] et, même s'il en était ainsi, il n'est en tout cas pas établi, sur la base d'arguments concrets et pertinents, qu'il en resulterait que l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen doive être pris sans délai.

---

rapport au nombre total d'entre eux, sera nécessairement limité.

8 Avant de pouvoir organiser l'épreuve, il convient d'ailleurs d'entreprendre toute une série de démarches préalables.

3. Force est dès lors de conclure de ce qui précède que la demande d'avis est irrecevable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur 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. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME