

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.202/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 maart 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2003 betreffende de aanduiding, de uitoefening en de weging van de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid", heeft op 17 maart 2005 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.202/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 4 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal [du] 30 novembre 2003 relatif à la désignation, à l'exercice et à la pondération des fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale", a donné le 17 mars 2005 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2003 betreffende de aanduiding, de uitoefening en de weging van de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid. Het wijzigt de regeling inzake de integratie van niet in een managementfunctie aangestelde titularissen van graden van ambtenaar-generaal, teneinde toe te laten dat niet enkel de adjunct-administrateurs-generaal, houders van een afgeschafte graad van rang 16, maar ook die welke houder zijn van een afgeschafte graad van rang 15, zouden kunnen worden aangesteld als opdrachthouder.

2.1. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de diverse wettelijke bepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerp, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

2.2. Het in het derde lid van de aanhef vermelde artikel 23 van de wet van 25 april 1963 op het beheer van de instellingen van openbaar nut voor maatschappelijke zekerheid en sociale voorzorg, biedt geen rechtsgrond aan enige bepaling van het ontworpen besluit.

2.3. De in het zevende lid van de aanhef vermelde artikelen 13, 14 en 15 van de gecoördineerde wetten betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten ¹, bieden geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit. Die rechtsgrond kan, wat betreft de managementfuncties in het Fonds voor beroepsziekten, wel worden gevonden in de artikelen 9, tweede lid, en 18, tweede lid, van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

2.4. Paragraaf 4 van artikel 16 van de herstellwet van 31 juli 1984, dat vermeld wordt in het achtste lid van de aanhef, werd opgeheven bij de wet van 24 december 2002. Die bepaling had overigens enkel betrekking op de vervulling van vormvereisten, zodat zij in ieder geval geen rechtsgrond bood aan het ontworpen besluit.

Het achtste lid dient derhalve te vervallen.

⁽¹⁾ Artikel 15 van die wetten is overigens opgeheven bij de wet van 8 april 2003.

2.5. Het in het negende lid van de aanhef vermelde artikel 184 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, bevat geen enkele delegatie aan de Koning en heeft geen betrekking op het eigenlijke statuut van de houders van de managementfuncties binnen de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Dat artikel biedt evenmin rechtsgrond aan enige bepaling van het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKING

In tegenstelling tot wat het geval is voor de federale overheidsdiensten, waar de betrokken ambtenaren-generaal die niet werden aangesteld in een managementfunctie voortaan worden geïntegreerd in de hiërarchische structuur², wordt in het voorliggende ontwerpbesluit de tegenovergestelde optie genomen door de rechtsfiguur van het - buiten de hiërarchie geplaatste - opdrachthouderschap te behouden en nog uit te breiden.

Vraag is welke de verantwoording is voor het aldus gecreëerde verschil in behandeling tussen de betrokken ambtenaren uit de openbare instellingen van sociale zekerheid en die uit de federale overheidsdiensten.

ONDERZOEK VAN TEKST

Aanhef

1. Bij de vermelding van de wijzigende of vervangende wetten schrijve men telkens "bij de wet van 8 april 2003" in plaats van "bij de programmawet van 8 april 2003". Het is immers niet gebruikelijk de wijzigende of vervangende wetten in de aanhef met hun opschrift te vermelden.

(2) Zie de artikelen 97 en 98 van de programmawet van 9 juli 2004, waarbij de in artikel 96, § 2, van de programmawet van 30 december 2001 opgenomen regeling inzake het opdrachthouderschap wordt opgeheven. Voor de redenen hiervan, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 1138/001, 57-58.

2. Artikel 7, § 2, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders werd ook gewijzigd bij de wet van 10 oktober 1967. Van die wet dient in het eerste lid van de aanhef melding te worden gemaakt.

3. Artikel 9 van de wet van 26 juli 1960 tot herinrichting van de instellingen voor kinderbijslag werd vervangen - en niet gewijzigd - bij de wet van 8 april 2003. Het tweede lid van de aanhef dient gelet hierop te worden aangepast.

4. Artikel 9 van de wet van 25 april 1963 op het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg werd vervangen bij de wet van 8 april 2003 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 oktober 2004. Artikel 18 van die wet werd gewijzigd bij de wetten van 29 december 1990 en 8 april 2003, en bij het koninklijk besluit van 18 oktober 2004. Het derde lid van de aanhef dient gelet hierop te worden aangepast.

Nog in het derde lid van de aanhef dient in de Nederlandse tekst het correcte opschrift van de wet van 25 april 1963 te worden vermeld. Men vervange in dat lid derhalve het woord "maatschappelijke" door het woord "sociale".

Voorts dient de verwijzing naar artikel 23 van de wet van 25 april 1963 te vervallen (zie opmerking 2.2 van het onderdeel "strekking en rechtsgrond van het ontwerp" van dit advies).

5. In het vierde lid van de aanhef kan de rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 2, § 2, van de wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid. Die bepaling werd ook nog gewijzigd bij de wet van 21 december 1994. Van die wijzigende wet dient eveneens in het genoemde lid melding te worden gemaakt.

6. In het vijfde lid van de aanhef kan de rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 21, §§ 5 en 6, van het koninklijk besluit

.../...

nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. Die bepalingen werden vervangen bij de wet van 8 april 2003. Wordt deze suggestie gevolgd, dan dienen in het vijfde lid van de aanhef de woorden "gewijzigd bij" te worden vervangen door de woorden "vervangen bij" ³.

7. In het zesde lid van de aanhef dient te worden geschreven "vervangen" in plaats van "gewijzigd".

8. Het zevende lid van de aanhef dient te vervallen gelet op hetgeen werd opgemerkt sub 2.3 van het onderdeel "strekking en rechtsgrond van het ontwerp" van dit advies.

9. Het achtste lid van de aanhef dient eveneens te vervallen (zie opmerking 2.4 van het onderdeel "strekking en rechtsgrond van het ontwerp" van dit advies).

10. In het huidige negende lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) dient de verwijzing naar artikel 184 van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet te vervallen (zie opmerking 2.5 van het onderdeel "strekking en rechtsgrond van het ontwerp" van dit advies).

Bovendien moet de wetshistoriek van de artikelen 177 en 180 van die wet op een correcte wijze worden weergegeven. Men schrijve gelet hierop *in fine* van het negende lid van de aanhef ", op de artikelen 177, vervangen bij de wet van 29 april 1996 en gewijzigd bij de wetten van 14 januari 2002, 24 december 2002 en 8 april 2003, en 180, vervangen bij de wet van 8 april 2003;".

11. In zoverre het huidige tiende lid van de aanhef beoogt te verwijzen naar normatieve bepalingen die de naleving van een vormvereiste voorschrijven, zijn de

⁽³⁾ In het tegenovergestelde geval dienen alle nog geldende vervangende of wijzigende wetten van artikel 21 te worden vermeld.

verwijzingen naar die bepalingen overbodig, nu in de aanhef aan het naleven zelf van het vormvereiste moet worden gerefereerd, en niet aan de bepalingen die het naleven van het vormvereiste opleggen.

12. Het huidige elfde lid van de aanhef moet worden geschrapt, nu het daar vermelde koninklijk besluit van 24 januari 2002 uiteraard geen rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit, erdoor niet wordt gewijzigd of opgeheven en de vermelding ervan evenmin noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

13. In de aanhef moet melding worden gemaakt van het koninklijk besluit van 30 november 2003 betreffende de aanduiding, de uitoefening en de weging van de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid, dat wordt gewijzigd bij het ontworpen besluit.

Men voege daartoe na het huidige elfde lid van de aanhef een nieuw lid in, luidende:

"Gelet op het koninklijk besluit van 30 november 2003 betreffende ..., inzonderheid op artikel 31;".

14. In het huidige dertiende en veertiende lid van de aanhef vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "gegeven op" door het woord "van".

15. Men redigere het huidige zeventiende lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op advies 38.202/1 van de Raad van State, gegeven op 17 maart 2005, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 30 novembre 2003 relatif à la désignation, à l'exercice et à la pondération des fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale. Il modifie les règles relatives à l'intégration des titulaires de grades de fonctionnaire général non désignés pour une fonction de management afin de permettre que non seulement les administrateurs généraux adjoints, titulaires d'un grade supprimé de rang 16, mais également ceux qui sont titulaires d'un grade supprimé de rang 15, puissent être désignés comme chargés de mission.

2.1. Les règles en projet trouvent leur fondement juridique dans les diverses dispositions légales dont il est fait mention au préambule du projet, sous réserve des observations formulées ci-après.

2.2. L'article 23 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, mentionné au troisième alinéa du préambule, ne procure de fondement juridique à aucune disposition de l'arrêté en projet.

2.3. Les articles 13, 14 et 15 des lois coordonnées relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles ¹, mentionnés au septième alinéa du préambule, ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. En revanche, en ce qui concerne les fonctions de management au Fonds des maladies professionnelles, le fondement juridique peut se trouver dans les articles 9, alinéa 2, et 18, alinéa 2, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

2.4. Le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi de redressement du 31 juillet 1984, mentionné au huitième alinéa du préambule, a été abrogé par la loi du 24 décembre 2002. Cette disposition ne portait d'ailleurs que sur l'accomplissement de formalités de sorte que, de toute façon, elle ne procurait pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

On supprimera, dès lors, le huitième alinéa.

⁽¹⁾ L'article 15 de ces lois a du reste été abrogé par la loi du 8 avril 2003.

2.5. L'article 184 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, mentionné au neuvième alinéa du préambule, ne comporte aucune délégation au Roi et ne concerne pas le statut proprement dit des titulaires des fonctions de management à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité. Cet article ne procure pas davantage de fondement juridique à aucune disposition de l'arrêté en projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Contrairement à ce qui est prévu pour les services publics fédéraux au sein desquels les fonctionnaires généraux concernés, qui n'ont pas été désignés pour une fonction de management, sont dorénavant intégrés dans la structure hiérarchique ², le projet d'arrêté à l'examen choisit l'option contraire en maintenant et en étendant encore la construction juridique de la fonction de chargé de mission, placée hors de la hiérarchie.

La question se pose de savoir comment justifier la différence de traitement ainsi créée entre les fonctionnaires concernés des institutions publiques de sécurité sociale et ceux des services publics fédéraux.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. On complétera chaque fois la mention des lois modificatives ou de remplacement par les mots "par la loi du 8 avril 2003" au lieu de "par la loi-programme du 8 avril 2003". En effet, il n'est pas d'usage de désigner les lois modificatives ou de remplacement par leur intitulé dans le préambule.

(2) Voir les articles 97 et 98 de la loi-programme du 9 juillet 2004 qui abrogent le régime instauré par l'article 96, § 2, de la loi-programme du 30 décembre 2001 concernant la fonction de chargé de mission. Concernant les motifs de cette abrogation, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 1138/001, 57-58.

2. L'article 7, § 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs a également été modifié par la loi du 10 octobre 1967. Il y a lieu de mentionner cette loi dans le premier alinéa du préambule.

3. L'article 9 de la loi du 26 juillet 1960 portant réorganisation des organismes d'allocations familiales a été remplacé - et non modifié - par la loi du 8 avril 2003. Il y a lieu d'adapter le deuxième alinéa du préambule en conséquence.

4. L'article 9 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale a été remplacé par la loi du 8 avril 2003 et modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 2004. L'article 18 de cette loi a été modifié par les lois des 29 décembre 1990 et 8 avril 2003, et par l'arrêté royal du 18 octobre 2004. On adaptera le troisième alinéa du préambule en conséquence.

Toujours au troisième alinéa du préambule, il y aura lieu, dans le texte néerlandais, de désigner la loi du 25 avril 1963 par son intitulé correct. Dès lors, on remplacera dans cet alinéa, le mot "maatschappelijke" par le mot "sociale".

En outre, on supprimera la référence à l'article 23 de la loi du 25 avril 1963 (voir l'observation 2.2 sous la rubrique "portée et fondement juridique" du présent avis).

5. Au quatrième alinéa du préambule, on peut encore préciser davantage le fondement juridique par une référence à l'article 2, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer. Cette disposition a encore été modifiée par la loi du 21 décembre 1994. On mentionnera également cette loi modificative dans l'alinéa précité.

6. Au cinquième alinéa du préambule, on peut encore préciser davantage le fondement juridique par une référence à l'article 21, §§ 5 et 6, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants. Ces dispositions ont été remplacées par la loi du 8 avril 2003. Si cette suggestion est accueillie, on

.../...

remplacera, au cinquième alinéa du préambule, les mots "modifié par" par les mots "remplacé par"³.

7. Au sixième alinéa du préambule, on écrira "remplacés" au lieu de "modifiés".

8. Le septième alinéa du préambule sera supprimé vu l'observation formulée au point 2.3 de la rubrique "portée et fondement juridique du projet" du présent avis.

9. On supprimera également le huitième alinéa du préambule (voir l'observation 2.4 sous la rubrique "portée et fondement juridique du projet" du présent avis).

10. Au neuvième alinéa actuel du préambule (qui devient le septième alinéa), on omettra la référence à l'article 184 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 (voir l'observation 2.3 sous la rubrique "portée et fondement juridique du projet" du présent avis).

En outre, l'historique des articles 177 et 180 de cette loi doit être reproduit correctement. Dès lors, on écrira à la fin du neuvième alinéa du préambule "... , notamment les articles 177, remplacé par la loi du 29 avril 1996 et modifié par les lois des 14 janvier 2002, 24 décembre 2002 et 8 avril 2003, et 180, remplacé par la loi du 8 avril 2003;".

11. Dans la mesure où le dixième alinéa actuel du préambule entend faire référence à des dispositions normatives prescrivant l'accomplissement d'une formalité, les références à ces dispositions sont superflues dès lors qu'il faut faire état de l'accomplissement même de la formalité dans le préambule et non aux dispositions qui l'imposent.

⁽³⁾ Dans le cas contraire, il faudra mentionner toutes les lois encore en vigueur qui ont remplacé ou modifié l'article 21.

12. On supprimera le onzième alinéa actuel du préambule dans la mesure où, à l'évidence, l'arrêté royal du 24 janvier 2002 qu'il mentionne ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, qu'il n'est pas davantage modifié ou abrogé par celui-ci et qu'il n'est pas nécessaire de le mentionner pour la bonne compréhension des dispositions en projet.

13. Le préambule fera mention de l'arrêté royal du 30 novembre 2003 relatif à la désignation, à l'exercice et à la pondération des fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale, modifié par l'arrêté en projet.

À cet effet, on insérera après le onzième alinéa actuel du préambule un nouvel alinéa rédigé comme suit:

"Vu l'arrêté royal du 30 novembre 2003 relatif à ..., notamment l'article 31;".

14. Aux treizième et quatorzième alinéas actuels du préambule, on remplacera dans le texte néerlandais les mots "gegeven door" par le mot "van".

15. On rédigera le dix-septième alinéa actuel du préambule comme suit:

"Vu l'avis 38.202/1 du Conseil d'État, donné le 17 mars 2005, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME