

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.947/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 april 2007 door de Minister van Ambtenarenzaken 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 managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid", heeft op 24 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe, wat de openbare instellingen van sociale zekerheid betreft, staf- en directiefuncties onder mandaat in te voeren en deze functies te onderwerpen aan een specifieke rechtspositionele regeling.

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de diverse wettelijke bepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerp, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt. Artikelen die geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp, dienen telkens te worden geschrapt.

.../...

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

De verwijzing naar dat artikel dient te worden geschrapt.

2.2. 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.

Het zevende lid dient derhalve te vervallen.

2.3. 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.

2.4. 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.

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

3. Het is zeer de vraag of de bepalingen die het ontwerp in het algemeen tot rechtsgrond strekken, ook rechtsgrond kunnen bieden voor de erin opgenomen bepaling dat staffuncties kunnen worden uitgeoefend in het kader van één of meerdere managementfuncties -1. In geen van de wettelijke bepalingen die rechtsgrond bieden, is immers sprake van staffuncties, terwijl in andere wettelijke regelingen wel beide soorten functies worden onderscheiden ⁽²⁾.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 4, § 1, tweede lid, van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een regie der gebouwen, zoals gewijzigd bij de wet van 20 juli 2006.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.947/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 27 avril 2007, 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 24 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a essentiellement pour objet, en ce qui concerne les institutions publiques de sécurité sociale, d'instaurer des fonctions d'encadrement et de direction exercées par un mandat et de les soumettre à un régime statutaire spécifique.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les diverses dispositions légales mentionnées au préambule du projet, sous réserve de l'observation formulée ci-après. Les articles qui ne procurent pas de fondement juridique au projet seront chaque fois supprimés.

.../...

2.1. 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.

On supprimera la référence à cet article.

2.2. 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, ce fondement juridique peut se trouver, en ce qui concerne les fonctions de management au Fonds des maladies professionnelles, 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.

On supprimera dès lors le septième alinéa.

2.3. Le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi de redressement du 31 juillet 1984, qui est mentionné au huitième alinéa du préambule, a été abrogé par la loi du 24 décembre 2002. Au demeurant, cette disposition concernait uniquement l'accomplissement de formalités, de sorte qu'elle ne procurait - en aucun cas un fondement juridique à l'arrêté en projet.

Dès lors, on supprimera le huitième alinéa.

2.4. 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.

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

3. Force est de se demander si les dispositions qui procurent d'une manière générale un fondement juridique au projet peuvent également fonder la disposition du projet selon laquelle les fonctions d'encadrement peuvent être exercées dans le cadre d'une ou de plusieurs fonctions de management - 1. En effet, aucune des dispositions légales procurant un fondement juridique ne mentionne les fonctions d'encadrement, alors que d'autres régimes légaux font bel et bien la distinction entre les deux types de fonctions ⁽²⁾.

⁽²⁾ Voir, par exemple, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments, modifié par la loi du 20 juillet 2006.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME