KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e april 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een gemeenschappelijke sociale dienst ten behoeve van het personeel van de gemeenten, de openbare instellingen die er van afhangen en de verenigingen van gemeenten", heeft de 17e april 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 2 avril 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant la création d'un service social collectif en faveur du personnel des communes, des établissements publics qui en dépendent et des associations de communes", a donné le 17 avril 1970 l'avis suivant :

Volgens artikel 1, derde lid, van het ontwerp stelt het beheerscomité van het bijzonder kinderbijslagfonds voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten het programma en het "reglement" van de gemeenschappelijke sociale dienst, terwijl artikel 3, tweede lid, hetzelfde beheerscomité machtigt om het bedrag van de bijzondere bijdrage vast te stellen.

Deze teksten komen neer op een delegatie van verordenende bevoegdheid aan het beheerscomité. De wet van 25 april 1963 die op genoemd kinderbijslagfonds toepasselijk is, bepaalt niet dat de Koning zijn verordenende bevoegdheid in haar geheel aan het beheerscomité van de in die wet bedoelde instellingen mag overdragen. Luidens artikel 32, vierde lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, zoals vastgesteld bij de wet van 4 juli 1969, is het de Koning die de inrichting en de werking van de instelling regelt.

De hier bedoelde bepalingen moeten dus vervangen worden door teksten waarin de bedoelde materie aan de Koning wordt voorbehouden.

*
* *

Artikel 5 van het ontwerp machtigt de Ministers van Volksgezondheid en van Binnenlandse Zaken om ieder een afgevaardigde aan te wijzen bij genoemd kinderbijslagfonds. Volgens deze bepaling oefenen deze afgevaardigden dezelfde functie uit als de Regeringscommissaris voor alle beslissingen met betrekking tot de gemeenschappelijke sociale dienst. Hier rijst de vraag of dit artikel 5 verenigbaar is met artikel 9 van de wet van 16 maart 1954, zoals vervangen door artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 88 van 11 november 1967. Dit artikel 9 bepaalt dat de instellingen

.../...

van de categorie B of C - genoemd kinderbijslagfonds is ingevolge het koninklijk besluit van 18 december 1957 een instelling van categorie B - onder de controlebevoegdheid van de Minister of Ministers, van wie zij afhangen, staan en dat deze controle uitgeoefend wordt door bemiddeling van een of meer Regeringscommissarissen die de Koning op de voordracht van de bevoegde Minister benoemt. In § 4 van dit artikel 9 is weliswaar sprake van een gemachtigde van de Minister van Financiën, maar dan enkel voor het geval geen Regeringscommissaris is aangewezen op de voordracht van de Minister van Financiën. Het ontwerp wil de afgevaardigden van de Ministers van Volksgezondheid en van Binnenlandse Zaken een bevoegdheid verlenen die in zekere zin vergeleken kan worden met de bevoegdheid opgedragen aan de gemachtigde van de Minister van Financiën. Artikel 5 van het ontwerp mist dus rechtsgrond aangezien het buiten het kader van artikel 9 van de wet van 16 maart 1954 een functie wil oprichten waaraan dezelfde bevoegdheden zouden toegekend worden, al was het maar ten aanzien van sommige beslissingen als die welke de Regeringscommissaris op grond van die bepaling uitoefent.

*
* *

In het opschrift van het ontwerp is er gemis van overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Luidens de Nederlandse tekst strekt het koninklijk besluit tot oprichting van een gemeenschappelijke sociale dienst terwijl in de Franse tekst sprake is van een koninklijk besluit betreffende de oprichting van een dergelijke dienst.

Het begroetingsformulier ontbreekt.

.../...

Aangezien artikel 32 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders in zijn geheel vervangen werd bij de wet van 4 juli 1969, dient het eerste lid van de aanhef als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, inzonderheid op artikel 32, gewijzigd bij de wet van 4 juli 1969;".

Voor het geval dat artikel 5 van het ontwerp zou worden vervangen door een bepaling die verenigbaar is met artikel 9 van de wet van 16 maart 1954, dient het tweede lid van de aanhef als volgt te worden gelezen :

"Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, inzonderheid op artikel 9, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 88 van 11 november 1967 ;".

Het vierde en het vijfde lid van de aanhef die de koninklijke besluiten van 26 februari en 1 september 1969 vermelden, kunnen zonder bezwaar vervallen, daar deze teksten niet de rechtsgrond voor bepalingen van het ontwerp vormen.

Het voordrachtsformulier stelle men als volgt :

"Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Voorzorg, van Onze Minister van Volksgezondheid en van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,".

*
* *

.../...

In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp vervange men de woorden "bijzonder kinderbijslagfonds voor de gemeenten" door de volledige benaming van deze instelling : "bijzonder kinderbijslagfonds voor de gemeenten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de verenigingen van gemeenten". Men kan dan eventueel daaraan toevoegen : "hierna "bijzonder kinderbijslagfonds voor de gemeenten" genaamd".

In artikel 1, eerste lid, wordt gesproken van de vrijwillige toetreding van de aangeslotenen. Het ontwerp bevat evenwel geen bepaling die voorzieningen treft met betrekking tot de mogelijkheid om de toetreding voor de toekomst op te zeggen. Het ontwerp zou best in dit opzicht worden aangevuld indien de Regering aan de aangeslotenen geen dergelijke bevoegdheid wil ontzeggen.

Artikel 1, derde lid, van het ontwerp moet worden aangepast overeenkomstig de hierboven gemaakte opmerking in verband met de delegatie van bevoegdheid aan het beheerscomité.

*
* *

In artikel 2 van het ontwerp vervange men de woorden "de leden van hun gezin waarvan zij de steun zijn en onder hetzelfde dak wonen" door een correcte zinsnede, bijvoorbeeld als volgt : "de leden van hun gezin die onder hetzelfde dak wonen en van wie zij de steun zijn".

*
* *

.../...

Artikel 3 van het ontwerp machtigt in het tweede lid onder meer het beheerscomité om het bedrag van de bijdrage vast te stellen. Deze bepaling moet worden aangepast overeenkomstig de hierboven gemaakte opmerking.

*
* *

Volgens artikel 3, eerste lid, van het ontwerp zijn de besturen die tot de gemeenschappelijke sociale dienst toetreden, een bijzondere bijdrage verschuldigd voor elk personeelslid dat aanleiding geeft tot de betaling van een dagelijkse of forfaitaire bijdrage inzake kinderbijslag. Deze bepaling verwijst zodoende impliciet naar het niet aan de Raad van State voorgelegde koninklijk besluit van 11 februari 1970 dat uitgevaardigd werd ter uitvoering van artikel 81 van de samengeordende wetten en dat rekening houdt met de toestand ontstaan ingevolge de artikelen 10, 12 en 13 van het koninklijk besluit van 28 november 1969.

Uit artikel 1 van het ontwerp moet worden afgeleid dat de eventuele toetreding van een werkgever tot de gemeenschappelijke sociale dienst heel zijn personeel betreft, dus zowel het personeel in statutair verband als dat in contractueel verband, of ook nog zowel het administratief als het onderwijzend of het politiepersoneel, enz.

Uit meergenoemd koninklijk besluit van 11 februari 1970 kan niet duidelijk worden afgeleid of een dagelijkse of forfaitaire bijdrage inzake kinderbijslag verschuldigd is voor het onderwijzend personeel van de gemeenten dat een weddetoelage van de Staat ontvangt. Waarschijnlijk heeft dit koninklijk besluit evenmin als het eveneens reeds genoemde koninklijk besluit van 28 november 1969 iets willen wijzigen aan de bestaande toestand, die er volgens het verslag aan de Koning bij het inmiddels weliswaar opgeheven koninklijk besluit van 25 maart 1969 op

.../...

neerkwam dat in de wedde-toelage ook de kinderbijslag begrepen was, en dat volgens artikel 2 van dat besluit de gemeenten in dat geval geen bijdrage inzake kinderbijslag verschuldigd waren.

*
* *

In het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat de bijzondere bijdrage "gelijktijdig en overeenkomstig dezelfde regels als die welke op de bijdrage inzake kinderbijslag van toepassing zijn", wordt gestort.
De regel van de gelijktijdigheid is moeilijk overeen te brengen met artikel 4, terwijl hij,wat zijn bedoeling betreft, reeds begrepen is in de regel volgens welke de bijdrage overeenkomstig bepaalde regels moet worden gestort. Wat betreft de in het ontwerp bedoelde "dezelfde regels" moet worden vastgesteld dat deze eerder vaag zijn en dat het moeilijk is in de zovele artikelen van de samengeordende wetten die regels terug te vinden. Het ware derhalve beter naar de hier bedoelde artikelen rechtstreeks te verwijzen en zodoende duidelijk te stellen, welke van de artikelen 95 tot 100 van de samengeordende wetten,die onder meer de periodiciteit regelen, hier toepassing zullen vinden.

*
* *

Artikel 5 van het ontwerp moet aangepast worden overeenkomstig een hierboven gemaakte opmerking.

*
* *

De bepaling van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp is eigenlijk overbodig gelet op hetgeen voorgeschreven is in artikel 10, vierde lid, van de wet van 25 april 1963.
Ze zou best kunnen geschrapt worden aangezien op grond van het vijfde lid van dit artikel 10 aan de persoon die belast is met het dagelijks beheer nog andere bevoegdheden door het beheerscomité kunnen worden overgedragen.

.../...

In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp schrijve men in fine : "als bedoeld in artikel 7 voorgelegd".

*
* *

Artikel 7 van het ontwerp wil bij het hier bedoelde bijzonder kinderbijslagfonds een tweede technisch comité oprichten dat adviserend zal optreden met betrekking tot "kwesties die van de gemeenschappelijke sociale dienst" afhangen. Daar een koninklijk besluit van 18 april 1969 reeds een technisch comité heeft opgericht, verdient het aanbeveling het ontwerp zo te redigeren dat het nieuw op te richten technisch comité een eigen benaming krijgt waardoor het gemakkelijker te onderscheiden zal zijn van het reeds bestaande. In het eerste lid van artikel 7 van het ontwerp zouden de woorden "technisch comité" kunnen worden aangevuld met de woorden "voor de gemeenschappelijke sociale dienst".

Artikel 7, tweede lid, dient ingedeeld te worden in 1°, 2°, enz.

In c is er gemis van overeenstemming tussen de Nederlandse tekst en de Franse tekst, waar de woorden "kwestie inzake beginselen" staan voor "question de principe".

In d vervange men het woord "tussenkomst" door "tegemoetkoming".

*
* *

.../...

Voor het eerste lid van artikel 8 van het ontwerp wordt de volgende lezing in overweging gegeven :

"Het in artikel 7 bedoelde technisch comité is samengesteld uit :

1°, 2°, 3° ... (zoals in het ontwerp) ...

4° drie leden behorend tot het Rijkspersoneel en onderscheidenlijk voorgedragen door de Minister van Sociale Voorzorg, de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Binnenlandse Zaken".

Artikel 11, eerste lid, van het ontwerp moet dan aangepast worden.

*
* *

De aanhef vermeldt de voordracht van drie Ministers die in artikel 12 eveneens belast zijn met de uitvoering van het ontworpen besluit. Het ontwerp voorziet evenwel alleen de medeondertekening van de Minister van Sociale Voorzorg en wijkt aldus af van de praktijk volgens welke het de voordragende Ministers zijn die het besluit medeondertekenen.

---

Suivant l'article 1er, alinéa 3, du projet le comité de gestion de la caisse spéciale pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes arrête le programme et le "règlement" du service social collectif, tandis que l'article 3, alinéa 2, habilite ce même comité de gestion à fixer le montant de la cotisation spéciale.

Ces textes reviennent à déléguer un pouvoir réglementaire au comité de gestion. La loi du 25 avril 1963 qui est applicable à ladite caisse spéciale ne prévoit pas la possibilité pour le Roi de déléguer l'ensemble de son pouvoir réglementaire au comité de gestion des organismes visés dans cette loi. Aux termes de l'article 32, alinéa 4, des lois coordonnées relatives aux allocation familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il est établi par la loi du 4 juillet 1969, c'est le Roi qui règle l'organisation et le fonctionnement de l'organisme.

Les dispositions susmentionnées doivent donc être remplacées par des textes qui réservent au Roi la matière dont il s'agit.

*

* *

L'article 5 du projet habilite le Ministre de la Santé publique et le Ministre de l'Intérieur à désigner chacun un délégué auprès de la caisse précitée. Selon cette disposition ces délégués exercent les mêmes fonctions que le commissaire du Gouvernement pour toutes les décisions se rapportant au service social collectif.

.../...

La question se pose ici de savoir si cet article 5 est conciliable avec l'article 9 de la loi du 16 mars 1954, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967. Cet article 9 dispose que les organismes des catégories B et C - l'arrêté royal du 18 décembre 1957 a rangé ladite caisse spéciale parmi les organismes de la catégorie B - sont soumis au pouvoir de contrôle du ou des Ministres dont ils relèvent, et que ce contrôle est exercé à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du Gouvernement nommés par le Roi sur la présentation du Ministre compétent. En son § 4, l'article 9 prévoit, il est vrai, l'intervention d'un délégué du Ministre des Finances mais uniquement à défaut de commissaire du Gouvernement désigné sur la proposition du Ministre des Finances. Le projet entend conférer aux délégués du Ministre de la Santé publique et du Ministre de l'Intérieur un pouvoir comparable, dans un certain sens, à celui qui est attribué au délégué du Ministre des Finances. L'article 5 du projet manque donc de base légale en ce qu'il entend créer, en dehors du cadre de l'article 9 de la loi du 16 mars 1954, une fonction à laquelle s'attacherait un pouvoir identique, fût-ce à l'égard de certaines décisions seulement, à celui qu'exerce le commissaire du Gouvernement en vertu de cette disposition.

*

* *

Dans l'intitulé du projet il y a discordance entre les versions néerlandaise et française. Suivant le texte néerlandais l'arrêté royal porte création d'un service social collectif alors que le texte français fait état d'un arrêté royal concernant la création de semblable service.

.../...

La formule de salutation fait défaut.

L'article 32 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ayant été remplacé dans son ensemble par la loi du 4 juillet 1969, il convient de rédiger l'alinéa 1er du préambule comme suit :

"Vu les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, notamment l'article 32, modifié par la loi du 4 juillet 1969; ".

Dans l'hypothèse où l'article 5 du projet serait remplacé par une disposition se conciliant avec l'article 9 de la loi du 16 mars 1954, il y aurait lieu de rédiger l'alinéa 2 du préambule comme suit :

"Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 9, modifié par l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967; ".

Les alinéas 4 et 5 du préambule qui visent les arrêtés royaux du 26 février et du 1er septembre 1969 peuvent être omis sans inconvénient, étant donné que ces textes ne constituent pas un fondement légal pour des dispositions du projet.

Il convient de rédiger la formule de présentation comme suit :

"Sur la proposition de Notre Ministre de la Prévoyance sociale, de Notre Ministre de la Santé publique et de Notre Ministre de l'Intérieur, ".

*

* * .../...

A l'article 1er, alinéa 1er, du projet, il convient de remplacer les mots "Caisse spéciale pour allocations familiales des communes" par la dénomination complète de l'organisme "Caisse spéciale pour allocations familiales des communes, établissements publics qui en dépendent et associations de communes", qu'on pourrait éventuellement compléter par les mots : "dénommée ci-après : "Caisse spéciale pour allocations familiales des communes".

A l'article 1er, alinéa 1er, il est question de l'adhésion volontaire des affiliés. Le projet ne contient toutefois pas de disposition prévoyant des mesures réglant la possibilité de dénoncer l'adhésion. Si le Gouvernement entend ne pas priver les affiliés de cette faculté, il serait opportun de compléter le projet en ce sens.

L'article 1er, alinéa 3, du projet doit être adapté conformément à l'observation formulée ci-dessus concernant la délégation de pouvoir au comité de gestion.

*

* *

Dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet, le membre de phrase "de leden van hun gezin waarvan zij de steun zijn en onder hetzelfde dak wonen" gagnerait à être remplacé par le suivant : "de leden van hun gezin die onder hetzelfde dak wonen en van wie zij de steun zijn".

*

* *

.../...

L'article 3, alinéa 2, du projet habilite notamment le comité de gestion à fixer le montant de la cotisation. Cette disposition doit être adaptée conformément à l'observation formulée ci-dessus.

*

* *

Suivant l'article 3, alinéa 1er, du projet, les administrations qui adhèrent au service social collectif, sont redevables d'une cotisation spéciale pour chaque agent donnant lieu au paiement d'une cotisation journalière ou forfaitaire en matière d'allocations familiales. Cette disposition se réfère ainsi implicitement à l'arrêté royal du 11 février 1970 qui n'a pas été soumis au Conseil d'Etat et qui, pris en exécution de l'article 81 des lois coordonnées, tient compte de la situation créée par les articles 10, 12 et 13 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

Il faut déduire de l'article 1er du projet que l'adhésion éventuelle d'un employeur au service social collectif englobe l'ensemble de son personnel, et s'étend donc aussi bien au personnel sous régime statutaire qu'au personnel sous régime contractuel, ou encore au personnel administratif comme au personnel enseignant ou de police, etc... .

Il ne ressort pas nettement de l'arrêté royal du 11 février 1970 précité si une cotisation journalière ou forfaitaire destinée au régime des allocations familiales est due pour le personnel enseignant des communes

.../...

qui bénéficie d'une subvention-traitement de l'Etat. Sans doute cet arrêté royal n'a-t-il, pas plus que l'arrêté royal du 28 novembre 1969 déjà cité, entendu rien changer à la situation existante. Selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 mars 1969 - abrogé entre-temps - cette situation était telle que les allocations familiales étaient comprises dans la subvention-traitement, et qu'en vertu de l'article 2 de cet arrêté, les communes n'étaient pas redevables dans ce cas d'une cotisation au titre des allocations familiales.

*

* *

L'alinéa 2 de l'article 3 prévoit notamment que la cotisation spéciale est versée "en même temps et en fonction des mêmes règles que celles applicables à la cotisation pour allocations familiales". La règle de la simultanéité est difficilement conciliable avec l'article 4 alors que, d'après l'intention qui y préside, elle est déjà incluse dans la règle qui veut que la cotisation soit versée conformément à des règles déterminées.
En ce qui concerne "les mêmes règles" visées dans le projet, il faut constater que celles-ci sont plutôt vagues et que les retrouver dans les innombrables articles des lois coordonnées est plutôt malaisé. En conséquence, il serait préférable de viser directement les articles dont il s'agit et de préciser ainsi lesquels des articles 95 à 100 des lois coordonnées, qui règlent entre autres la périodicité, s'appliqueront en l'occurrence.

*

* *

.../...

L'article 5 du projet doit être adapté conformément à la remarque formulée ci-dessus.

*

* *

La disposition de l'article 6, alinéa 1er, du projet est à proprement parler superflue eu égard à la disposition de l'article 10, alinéa 4, de la loi du 25 avril 1963. Le mieux serait de la supprimer, le comité de gestion pouvant, en vertu de l'alinéa 5 dudit article 10, déléguer d'autres pouvoirs à la personne chargée de la gestion journalière.

A la fin de l'article 6, alinéa 2, du projet, il convient d'écrire : "au comité technique visé à l'article 7"

*

* *

L'article 7 du projet entend créer au sein de la caisse spéciale pour allocations familiales un deuxième comité technique chargé de donner des avis sur "les questions relevant du service social collectif". Etant donné qu'un arrêté royal du 18 avril 1969 a déjà créé un comité technique, il est recommandé de rédiger le projet de telle manière que le comité technique, dont la création est envisagée, reçoive une dénomination propre, ce qui aidera à le différencier du comité déjà existant.

.../...

A l'alinéa 1er de l'article 7 du projet les mots "comité technique" pourraient être complétés par les mots "du service social collectif".

L'article 7, alinéa 2, doit être divisé en 1°, 2°, etc.

Au c il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, les termes "question de principe" étant rendus par "kwestie inzake beginselen".

Au d du texte néerlandais, il convient de remplacer le mot "tussenkomst" par "tegemoetkoming".

*

* *

Le texte suivant est proposé pour l'alinéa 1er de l'article 8 du projet :

"Le comité technique visé à l'article 7 se compose :
1°, 2°, 3° ... (comme au projet) ... ;
4° de trois membres, fonctionnaires de l'Etat, présentés respectivement par le Ministre de la Prévoyance sociale, le Ministre de la Santé publique et le Ministre de l'Intérieur".

L'article 11, alinéa 1er, du projet doit alors être adapté .

*

* *

Selon le préambule trois Ministres proposeront l'arrêté à intervenir; l'article 12 les charge ensuite de l'exécution. Le projet ne prévoit cependant que le contreseing du Ministre de la Prévoyance sociale et s'écarte ainsi de la pratique selon laquelle les Ministres proposants contresignent l'arrêté.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M.O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN. (get.) F. LEPAGE.