KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 7e september 1971 door de Minister van Nederlandse Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 tot subsidiëring van de activiteit van nationale en regionale organisaties ten bate van de Nederlandstalige volksontwikkeling", heeft de 30e september 1971 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Culture néerlandaise, le 7 septembre 1971, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mars 1967 relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire en langue néerlandaise", a donné le 30 septembre 1971 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe sommige wijzigingen te brengen aan het koninklijk besluit van 24 maart 1967 tot subsidiëring van de activiteit van nationale en regionale organisaties ten bate van de Nederlandstalige volksontwikkeling. Het gaat hoofdzakelijk om een aanpassing van de destijds ingevoerde regeling na het verlopen van de in artikel 22 van vorenvermeld besluit bedoelde overgangsperiode van drie jaar. Die overgangsperiode had betrekking op het al dan niet vervullen van de in artikel 4, lid h, van bedoeld besluit gestelde vereiste dat een als zodanig erkende nationale organisatie "centraal (moet) worden geleid door ten minste één behoorlijk bezoldigd full-time personeelslid, dat zich met de specifieke opvoedende leiding bezighoudt".

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is gebleken dat bij de toepassing van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 de vereiste van het in artikel 4, lid h, bedoelde full-time personeelslid het lastige knelpunt is geworden. Thans beschikken twaalf nationale organisaties over het vereiste personeelslid. Die twaalf organisaties doen sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband. Daarnaast bestaan talrijke nationale organisaties voor amateuristische kunstbeoefening die er, zelfs na de overgangsperiode van drie jaar, niet in geslaagd zijn een full-time personeelslid te betalen.

Voor de twaalf nationale organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband voert het ontwerp een aanvullende erkennings- en subsidiëringsregeling in, die wordt ingeschakeld in het bestaande stelsel. Voor de nationale organisaties voor amateuristische kunstbeoefening beperkt het ontwerp zich ertoe de vereiste van het full-time personeelslid op te heffen.

*

* *

.../...

Het derde lid van de aanhef houdt een considerans in met een poging tot motivering van het ontwerp, die er zich toe beperkt de noodzakelijkheid van de wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 vast te stellen. Zodanige considerans is alleszins overbodig. Overigens vergt het ontwerp geen motivering.

Met betrekking tot de verwijzing naar het advies van de Raad van State behoort te worden aangestipt dat het niet gebruikelijk is de datum van dit advies in de aanhef te vermelden.

*

* *

De inleidende zin van artikel 1 stelle men als volgt : "In het koninklijk besluit van 24 maart 1967 tot subsidiëring van de activiteit van nationale en regionale organisaties ten bate van de Nederlandstalige volksontwikkeling wordt een artikel 3bis ingevoegd, luidend als volgt: ... ".

De ontworpen tekst van het nieuwe artikel 3bis laat aan duidelijkheid te wensen over. Sommige daarin neergelegde begrippen hebben een vrij algemene draagwijdte en zijn derhalve voor verschillende uitleg vatbaar, zodat bij de toepassing moeilijkheden kunnen rijzen. Bovendien formuleert het artikel doelstellingen eerder dan duidelijke criteria te bepalen. Ten slotte is de tekst gesteld in termen, die aan de techniek van sociologie en pedagogie zijn ontleend, en niet in de voor een verordeningstekst gebruikelijke taal.

.../...

Met inachtneming van het door het ontwerp beoogde doel meent de Raad van State voor artikel 3bis een tekst te kunnen voorstellen, die enigszins duidelijker met betrekking tot de inhoud en dus beter bruikbaar is. In vormopzicht is het verkieslijk het in te voegen artikel 3bis naar ongeveer hetzelfde patroon als artikel 3 op te vatten. De volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"Artikel 3bis.-

Voor de aanvullende subsidiëring als bedoeld in artikel 10bis van dit besluit komen in aanmerking de nationale organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband.

Onder nationale organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband wordt verstaan de stichtingen, verenigingen of federaties waarvan de activiteit het in artikel 3, tweede lid, bedoeld gebied omvat, die strekken tot de bevordering van vormingsprocessen bij volwassenen, met het oog op een beter begrip en waardering van zichzelf en van hun situatie in de maatschappij en tot een doelmatiger inzicht van de mogelijkheden waarover zij beschikken, en die in het verenigingsleven de medezeggenschap beoefenen".

*
* *

De inleidende zin van artikel 2 stelle men als volgt : "Artikel 4, h, van hetzelfde besluit wordt vervangen door de volgende bepaling:...". Een soortgelijke vormopmerking geldt ook voor de inleidende zin van artikel 5.

Terwille van de duidelijkheid en de samenhang van de onderscheiden bepalingen van het koninklijk besluit van 24 maart 1967, na de ontworpen wijzigingen, zou bovendien de inleidende zin van artikel 4 van dit koninklijk besluit moeten aangepast worden als volgt :

.../...

"Artikel 4.-

Om op grond van de artikelen 3 en 3bis te worden erkend moet de organisatie de volgende vereisten vervullen : ...".

*

* *

De inleidende zin van artikel 3 stelle men als volgt : "In hetzelfde besluit wordt een artikel 10bis ingevoegd, luidend als volgt:..." Een soortgelijke vormopmerking geldt ook voor de inleidende zinnen van de artikelen 4 en 6.

De bedoeling van de ontworpen wijziging zou eenvoudiger en duidelijker tot uiting komen door, bij het begin van het nieuwe artikel 10bis de overbodige verwijzing naar de overige bepalingen van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 weg te laten en de ontworpen regeling te beschouwen als een aanvullende subsidiëring, waarop ze feitelijk neerkomt. Het begin van artikel 10bis stelle men derhalve als volgt :

"Artikel 10bis.-

Binnen de perken van de voor de volksontwikkeling uitgetrokken kredieten, wordt aan de organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband een aanvullende subsidie toegekend van 95 pct. ...".

.../...

Voorts vervange men, in het nieuwe artikel 10bis, de woorden "artikel 2 van dit besluit" door "artikel 4, lid h, van dit besluit". Het kan immers niet de bedoeling zijn in de nieuwe tekst te verwijzen naar de artikelen van het ontworpen wijzigend besluit, maar wel naar de artikelen van het gewijzigd besluit, zoals dit na de wijziging zal moeten worden gelezen.

*

* *

Op het einde van het door artikel 4 ontworpen artikel 10ter wordt melding gemaakt van de "organisatie voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband, zoals in artikel 1bis omschreven". Het gaat hier kennelijk om een materiële vergissing. Gelezen moet worden : "artikel 3bis".

Voortaan zullen de organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband, met het oog op de subsidiëring, twee vereisten moeten vervullen :

1. erkenning als nationale organisatie voor volksontwikkeling, zoals totnogtoe het geval was;
2. "aanvaarding", door de minister, als organisatie voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband.

Evenbedoelde "aanvaarding" komt neer op een tweede aanvullende erkenning. Er blijkt geen reden te zijn om ook in dat geval de term "erkenning" niet te gebruiken.

Ook in de Franse tekst vervange men dan de term "admises" door "agréées".

.../...

Voor de gewone erkenning als "nationale organisatie" moet de vereniging de in artikel 4 van het koninklijk besluit van 24 maart 1967 opgesomde en duidelijk omschreven vereisten vervullen. Voor de aanvullende erkenning als organisatie voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband moet de vereniging bovendien de in het nieuwe artikel 3bis bepaalde vereisten vervullen. Het onderzoek van de criteria, die in dit verband in aanmerking moeten worden genomen, betreft in ruime mate beoordelingsfactoren. In aansluiting met het voorbehoud en de overwegingen, die de Raad van State bij het nieuwe artikel 3bis heeft gemaakt met betrekking tot het gemis van duidelijkheid van deze bepalingen en de mogelijke bezwaren bij de toepassing, moet hier worden benadrukt dat het aanbeveling verdient in artikel 10ter ook voor te schrijven dat, in geval van niet-erkenning, de beslissing van de minister de motieven zou vermelden.

*

* *

Het door artikel 6 ontworpen nieuw artikel 18bis, Nederlandse versie, gebruikt de term "uitbetaald", terwijl in de Franse versie "liquidé" wordt geschreven. De betaling is het Frans "paiement" en "liquidation" betekent vereveníng in het Nederlands. Het gaat hier dus om twee verschillende begrippen. Tussen de Nederlandse en de Franse tekst zou, op de een of de andere wijze, overeenstemming moeten worden gebracht.

*

* *

.../...

Artikel 7 doet het ontwerp terugwerken op 1 januari 1971. Tot staving van die terugwerking kan geen rechtsgrond worden aangevoerd. Blijkbaar gaat het ter zake niet over een regularisatie of een dekkingsmaatregel met het oog op het beëindigen van de onzekerheid met betrekking tot bepaalde toestanden of met het doel een einde te maken aan mogelijke betwistingen over reeds uitbetaalde sommen.

Uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat de minister totnogtoe niet de grenzen van het salaris van de stafmedewerkers van de nationale organisaties voor sociaal-cultureel vormingswerk in verenigingsverband heeft bepaald, zoals op het einde van het nieuwe artikel 10bis is voorgeschreven. Hieruit volgt dat bepaalde aanvullende vereisten nog moeten worden gesteld en de vervulling ervan nagegaan, dat voorts berekeningen en onderzoekingen zullen moeten worden gedaan met betrekking tot aanvragen en erkenningen.

Onder de gegeven omstandigheden blijkt derhalve een terugwerking op 1 januari 1971 alleszins geen aanbevelenswaardige techniek.

Volledigheidshalve kan hieraan worden toegevoegd dat een recent soortgelijk besluit met betrekking tot de Franse cultuur, namelijk het koninklijk besluit van 16 juli 1971 tot vaststelling van de voorwaarden inzake de erkenning van en het verlenen van toelagen aan de nationale en regionale organisaties voor voortdurende scholing, geen terugwerkende kracht heeft.

Le projet apporte certaines modifications à l'arrêté royal du 24 mars 1967 relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire de langue néerlandaise. C'est essentiellement d'une adaptation du régime instauré à l'époque, adaptation qui s'avère indispensable à l'issue de la période de transition de trois ans prévue par l'article 22 de l'arrêté royal précité, qu'il s'agit. Cette période de transition devait permettre aux organismes de se mettre en règle à l'égard de la condition de l'article 4, alinéa h, dudit arrêté, selon laquelle un organisme national agréé comme tel "doit avoir à la tête de sa direction centrale, pour s'occuper de la direction spécifique, au moins un agent employé à temps plein et convenablement rémunéré".

Selon les explications du fonctionnaire délégué, cette condition est apparue, dans l'application de l'arrêté royal du 24 mars 1967, comme le point névralgique. A l'heure actuelle, douze organismes nationaux, qui s'occupent de formation socio-culturelle en association, disposent d'un tel agent. De nombreux autres organismes, qui ont pour objet la pratique de l'art d'amateurs, n'ont toutefois pas été en mesure, même après la période de transition de trois ans, de se payer un agent employé à temps plein.

A l'égard des douze organismes nationaux de formation socio-culturelle en association, le projet établit un régime complémentaire d'agrément et d'octroi de subventions, appelé à s'intégrer dans le système existant. En ce qui concerne les organismes nationaux ayant pour objet la pratique de l'art d'amateurs, il se borne à supprimer la condition relative à l'agent employé à temps plein.

*
* *

../...

Le considérant qui fait l'objet de l'alinéa 3 du préambule tente de motiver le projet mais se borne, pour ce faire, à constater la nécessité de modifier l'arrêté royal du 24 mars 1967. Un tel considérant est, en toute hypothèse, superflu. Le projet, au demeurant, ne requiert pas de motivation.

Il n'est pas d'usage, d'autre part, de mentionner au préambule l'avis du Conseil d'Etat avec l'indication de sa date.

*

* *

La phrase liminaire de l'article 1er gagnerait à être rédigée comme suit : "Dans l'arrêté royal du 24 mars 1967 relatif à l'octroi de subventions à l'activité déployée par des organismes nationaux et régionaux en faveur de l'éducation populaire en langue néerlandaise, il est inséré un article 3bis, rédigé comme suit : ....".

Le texte du nouvel article 3bis manque de clarté. Il utilise certaines notions qui, de portée fort générale, sont susceptibles d'interprétation et peuvent, dès lors, donner lieu à des difficultés d'application. L'article formule d'ailleurs des objectifs plus qu'il n'indique de critères précis. Enfin, il est rédigé dans des termes qui relèvent plus du jargon sociologique et pédagogique que du langage habituel des textes réglementaires.

../...

Compte tenu des objectifs que s'assigne le projet, le Conseil d'Etat estime devoir proposer pour l'article 3bis un texte un peu plus clair sur le plan du contenu et, partant, plus adéquat. Quant à la forme, il paraît préférable d'adopter pour l'article 3bis un schéma analogue à celui de l'article 3. Le texte suivant est suggéré :

"Article 3bis.-

Sont admissibles au bénéfice des subventions complémentaires prévues par l'article 10bis du présent arrêté, les organismes nationaux de formation socio-culturelle en association.

Par organismes nationaux de formation socio-culturelle en association, il faut entendre les fondations, associations ou fédérations dont l'activité s'étend au territoire visé à l'article 3, alinéa 2, et qui ont pour objet de favoriser les processus de formation chez les adultes en vue de les amener à une meilleure compréhension et appréciation d'eux-mêmes et de leur situation au sein de la société ainsi qu'à une connaissance plus adéquate des possibilités dont ils disposent, et qui, dans la vie de l'association, pratiquent la concertation".

*

* *

La phrase liminaire de l'article 2 devrait être formulée comme suit : "L'article 4, h, du même arrêté est remplacé par la disposition suivante:...". Une observation similaire vaut pour la phrase liminaire de l'article 5.

../...

Par souci de clarté et dans l'intérêt de la cohésion des différentes dispositions de l'arrêté royal du 24 mars 1967 après les modifications projetées, il y aurait lieu, en outre, d'adapter la phrase liminaire de l'article 4 de cet arrêté royal comme suit :

"Article 4.-

Pour être agréé sur la base des articles 3 et 3bis, l'organisme doit satisfaire aux conditions suivantes .....".

*

* *

La phrase liminaire de l'article 3 devrait être rédigée comme suit : "Dans le même arrêté, il est inséré un article 10bis rédigé comme suit : "....". Une observation similaire vaut pour la phrase liminaire des articles 4 et 6.

Le début du nouvel article 10bis indiquerait de manière à la fois plus simple et plus claire l'objet de la modification envisagée si la référence, superflue, aux autres dispositions de l'arrêté royal du 24 mars 1967 était omise et si le régime projeté était pris pour ce qu'il est en fait, à savoir une forme de subvention complémentaire. Il conviendrait donc d'écrire :

"Article 10bis.-

Dans les limites des crédits prévus pour l'éducation populaire, il est accordé aux organismes de formation socio-culturelle en association une subvention complémentaire de 95 p.c. ....".

../...

En outre, dans le même article, on remplacera les mots "l'article 2 du présent arrêté" par les mots "l'article 4, alinéa h, du présent arrêté" puisque le texte nouveau entend se référer de toute évidence, non pas aux articles de l'arrêté modificatif en projet, mais aux articles de l'arrêté modifié, tel qu'il se présentera après la modification.

*

* *

A la fin de l'article 10ter proposé par l'article 4 du projet, il est question de "organisme de formation socio-culturelle en association au sens de l'article 1bis". Il s'agit manifestement là d'une erreur matérielle. Il faut lire : "article 3bis".

Dorénavant, les organismes de formation socio-culturelle en association devront, pour être admis au bénéfice des subventions, remplir une double condition :

1. avoir été agréés comme organismes nationaux d'éducation populaire, ainsi que c'était le cas jusqu'à présent;
2. avoir été "admis" par le ministre comme organismes de formation socio-culturelle en association.

L'admission visée au 2. ci-dessus est en fait un agrément complémentaire; il n'y a donc nulle raison de ne pas empl employer le mot "agréer". On écrira donc "agréées" au lieu de "admises".

Pour bénéficier de l'agrément ordinaire au titre "d'organisme national", l'association doit satisfaire aux conditions énoncées clairement à l'article 4 de l'arrêté royal du 24 mars 1967. Pour bénéficier de l'agrément complémentaire comme

../...

organisme de formation socio-culturelle en association, l'organisme doit remplir, en outre, les conditions prévues par le nouvel article 3bis. A l'examen des critères à prendre en considération, on constate qu'il s'agit, pour une large part, de facteurs relevant du domaine de l'appréciation. En complément aux réserves et considérations qu'il a faites lors de l'examen du nouvel article 3bis, concernant l'imprécision de ces dispositions et les difficultés que leur application peut soulever, le Conseil d'Etat recommande l'insertion, dans le projet, d'une disposition prévoyant que, s'il refuse l'agrément, le ministre doit motiver sa décision.

*

* *

Le texte néerlandais du nouvel article 18bis proposé par l'article 6 du projet utilise le terme "uitbetaald", auquel la version française fait correspondre le terme "liquidé". Le terme néerlandais "betaling" se rend généralement en français par "paiement", le terme français "liquidation" correspondant plutôt au néerlandais "verevening". Il s'agit donc de deux notions différentes. Il y aurait lieu d'assurer, d'une façon ou d'une autre, la concordance entre les deux textes sur ce point.

*

* *

L'article 7 fait rétroagir l'arrêté en projet au 1er janvier 1971. Aucun argument susceptible de justifier cette rétroactivité ne peut être invoqué en l'occurrence. Il ne s'agit manifestement pas d'une régularisation ni d'une mesure de couverture tendant à mettre fin à l'incertitude de certaines situations ou à d'éventuelles contestations ayant pour objet des sommes déjà payées.

../...

Il ressort des déclarations du fonctionnaire délégué que le ministre n'a pas, jusqu'à présent, fixé les limites de la rémunération des agents de cadre des organismes nationaux de formation socio-culturelle en association, comme le prescrit in fine le nouvel article 10bis. Il s'ensuit que certaines conditions supplémentaires devront encore être imposées et leur réalisation vérifiée, et qu'en outre certains calculs et investigations devront être faits en rapport avec les demandes et l'agrément.

Dans oes circonstances, il n'apparaît pas qu'il soit de bonne technique d'attacher à l'arrêté effet rétroactif au 1er janvier 1971.

Pour être complet, il convient de signaler qu'un récent arrêté de même nature intéressant la culture française, à savoir l'arrêté royal du 16 juillet 1971 établissant les conditions d'agréation et d'octroi de subventions aux organismes nationaux et régionaux d'éducation permanente, n'est pas assorti d'effet rétroactif.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

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

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

R. DECKMYN, hoofdgriffier.
greffier en chef.

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. R. VAN HAECKE, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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. R. VAN HAECKE, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

R. DECKMYN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.