KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 9e maart 1984 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 75 van het koninklijk besluit van 5 juli 1963 betreffende de sociale reclassering van de minder-validen", heeft de 21e maart 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 9 mars 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 75 de l'arrêté royal du 5 juillet 1963 concernant le reclassement social des handicapés", a donné le 21 mars 1984 l'avis suivant :

Met dit ontwerp worden geschrapt van de lijst van gerechtigden op uitkeringen en aanvullend loon als bedoeld in artikel 75 van het koninklijk besluit van 5 juli 1963 betreffende de sociale reclassering van de minder-validen, de minder-validen die in het raam van een sociaal reclasseringsproces een beroepsopleiding, omscholing of herscholing volgen :

a. hetzij op basis van een leerovereenkomst in de nijverheid, in de ambachten en neringen, in de koopvaardij of in de zeevisserij;

b. hetzij op basis van een bijzondere leerovereenkomst voor omscholing van minder-validen in een openbaar bestuur of in een instelling van openbaar nut.

Het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan de wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de minder-validen, inzonderheid aan het bepaalde in artikel 3, 8°, dat betrekking heeft op de uitkeringen en het aanvullend loon die aan de minder-validen tijdens de duur van hun beroepsopleiding, omscholing en herscholing kunnen worden verleend.

In artikel 5 van het ontwerp tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (Gedr. St., Senaat, 1983-1984, nr 629/1), dat de taken van het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen over de Staat en de Gemeenschappen verdeelt, komt omtrent de zoëven genoemde aangelegenheid geen bepaling voor. Waaruit mag blijken dat die aangelegenheid wordt beschouwd als een zaak van bijstand aan personen in de zin van artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn.

De vraag is of, zolang het Rijksfonds gehandhaafd blijft, de nationale overheid de bevoegdheid behoudt om normatieve regelingen uit te vaardigen in aangelegenheden waarvoor sinds de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, de Gemeenschappen bevoegd zijn.

De omstandigheid dat een administratieve dienst in stand wordt gehouden en het feit dat hij alleen over de vereiste financiële middelen beschikt, vormen samen een feitelijke situatie die de grondwettige en wettige bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gemeenschappen niet vermag te wijzigen of ongedaan te maken. De wetten tot hervorming der instellingen bevatten overigens geen enkele bepaling waarbij de normatieve bevoegdheid terzake van gemeenschaps- of gewestaangelegenheden de Staat voorbehouden blijft, zolang de administratieve diensten en het personeel niet aan de gemeenschappen en de gewesten zijn overgedragen.

Het is in rechte niet aannemelijk dat de nationale instellingen de macht zouden kunnen hebben om in lengte van jaren, in strijd met de wet, een normatieve bevoegdheid te blijven uitoefenen, alleen omdat zij nalaten de herstructurering en de overdracht van diensten en personeel, waarvoor zij exclusief bevoegd zijn, te verrichten.

Ten hoogste zou men kunnen aanvaarden, met een beroep op het continuïteitsbeginsel, dat tijdelijke regelingen die wegens hun verdwijnen na verloop van hun geldigheidsduur, sociaal onaanvaardbare leemten zouden laten in de verzorging van de minder-validen (zie L. 15.989/1), nog door de nationale overheid zouden kunnen verlengd worden, in afwachting dat de Gemeenschappen bekwaam worden om dergelijke regelingen uit te voeren, toe te passen en te financieren.

/

Met betrekking tot het ontwerp dat heden aan de Raad van State is overgelegd, lijken de voorwaarden om op het continuïteitsbeginsel een beroep te doen niet verenigd te zijn : door het ontbreken van de ontworpen regeling wordt geen leemte geschapen in de voorzieningen ten behoeve van de betrokken bevolkingsgroep.

De Raad van State is zich bewust van de problemen die door het in dit advies vertolkt standpunt rijzen. De Gemeenschappen zijn uitsluitend bevoegd om in deze aangelegenheid normatief op te treden, maar zij beschikken niet over de middelen om hun normen uit te voeren en toe te passen. De nationale overheid heeft die middelen wél, maar mag niet meer normatief optreden. Het komt de Raad van State evenwel niet toe de in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vastgelegde bevoegdheidsverdeling te wijzigen of een schending ervan te helpen rechtvaardigen met het doel de gerezen problemen uit de weg te gaan of te regelen, met andere woorden met een motivering die behoort tot het beleid.

Het antwoord op de boven gestelde vraag is bijgevolg ontkennend.

De conclusie is dan ook dat de Koning niet meer bevoegd is om de in het ontwerp vervatte regeling vast te stellen.

Le projet supprime dans la liste des bénéficiaires d'allocations et compléments de rémunération au sens de l'article 75 de l'arrêté royal du 5 juillet 1963 relatif au reclassement social des handicapés, les handicapés qui, dans le cadre d'un processus de reclassement social, suivent une formation, une réadaptation ou rééducation professionnelle :

a. soit sur la base d'un contrat d'apprentissage dans l'industrie, dans les métiers et négoces, dans la marine marchande ou la pêche maritime;

b. soit sur la base d'un contrat d'apprentissage spécial pour la réadaptation professionnelle des handicapés dans une administration publique ou un organisme d'intérêt public.

Le projet emprunte son fondement légal à la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés, et spécialement à l'article 3, 8°, qui concerne les allocations et le complément de rémunération qui peuvent être accordés aux handicapés pendant la durée de leur formation, réadaptation et rééducation professionnelles.

L'article 5 du projet portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (Doc., Sénat, 1983-1984, n° 629/1), qui répartit les missions du Fonds national de reclassement social des handicapés entre l'Etat et les Communautés, ne comporte aucune disposition relative à la matière qui vient d'être mentionnée. Il est permis d'en inférer que cette matière est considérée comme relevant de l'aide aux personnes au sens de l'article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, matière qui est de la compétence des Communautés.

La question est de savoir si, aussi longtemps que le Fonds national est maintenu, l'autorité nationale demeure compétente pour édicter des dispositions normatives dans des matières qui, depuis la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, sont de la compétence des Communautés.

La circonstance qu'un service administratif soit maintenu et le fait que ce service soit seul à disposer des moyens financiers nécessaires, constituent une situation de fait qui ne saurait avoir pour effet de modifier ou de rendre inopérante la répartition constitutionnelle et légale des compétences entre l'Etat et les Communautés. Les lois de réformes institutionnelles ne comportent d'ailleurs aucune disposition qui réserve à l'Etat la compétence normative dans des matières communautaires ou régionales aussi longtemps que les services administratifs et le personnel n'ont pas été transférés aux communautés et aux régions.

Il ne peut être admis en droit que les institutions nationale puissent, contrairement à la loi, continuer pendant des années à exercer une compétence normative uniquement parce qu'elles omettent de procéder à la restructuration et au transfert des services et du personnel, opérations qui sont de leur compétence exclusive.

On pourrait tout au plus admettre, en invoquant le principe de la continuité, que l'autorité nationale prolonge encore des régimes temporaires dont la disparition à l'expiration de leur durée de validité créerait des lacunes inadmissibles du point de vue social dans le système d'aide aux handicapés (voir L. 15.989/1), en attendant que les Communautés soient en mesure d'exécuter, d'appliquer et de financer elles-mêmes de tels régimes.

.../...

En ce qui concerne le projet actuellement soumis au Conseil d'Etat, les conditions qui justifieraient un recours au principe de la continuité ne paraissent pas réunies : l'absence de la réglementation en projet ne créera pas de lacunes dans le système d'aide au groupe de la population intéressé.

Le Conseil d'Etat est conscient des problèmes que le point de vue exprimé dans le présent avis va soulever. Les Communautés ont la compétence exclusive d'établir des normes dans ces matières mais elles ne disposent pas des moyens pour exécuter et appliquer leurs normes. Le pouvoir national lui dispose effectivement de ces moyens, mais n'a plus de compétence normative. Il n'appartient toutefois pas au Conseil d'Etat de modifier la répartition des compétences arrêtée par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 ou de contribuer à en justifier la méconnaissance dans le but d'éviter ou de régler les problèmes qui se posent, c'est-à-dire, en recourant à une motivation d'ordre politique.

La réponse à la question posée ci-dessus est dès lors négative.

En conclusion, le Roi n'est plus compétent pour établir la réglementation contenue dans le projet.

De verenigde kamers waren samengesteld uit		Les chambres réunies étaient composées de
de Heren : Messieurs :	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
	P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	H. COREMANS, Gh. TACQ, A. VANWELKENHUYZEN, P. FINCOEUR,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	F. RIGAUX, C. DESCHAMPS, G. SCHRANS, J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouwen : Mesdames :	M. BENARD, R. DEROY,	griffiers, greffiers.

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

Het verslag werd uitgebracht door de HH. J. VERMEIRE, auditeur, en J. REGNIER, adjunct-auditeur.

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 MM. J. VERMEIRE, auditeur, et J. REGNIER, auditeur adjoint.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.