AV.

CONSEIL D'ETAT RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 4 -06- 1987
Coordination de H. Coordinatie

L. 17.944/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 maart 1987 door de Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de organisatie en de werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling", heeft op 7 mei 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Région bruxelloise, le 16 mars 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi", a donné le 7 mai 1987 l'avis suivant :

Het ontworpen besluit strekt tot uitvoering van artikel 14, § 3, van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut. Dat artikel richt voor het Brusselse Gewest een openbare instelling op, belast met de taken op het stuk van arbeidsbemiddeling welke door artikel 7, § 1, a, d, e, f en g, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening waren toegewezen en, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, thans tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren.

Voormeld artikel 14, § 3, van de wet van 28 december 1984 belast de Koning met het bepalen van de naam, de inrichting, de vestigingsplaats en de werking van die instelling, alsmede met het inlassen ervan in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Blijkens artikel 14, § 1, tweede lid, van de wet van 28 december 1984, is de instelling ingedeeld bij de categorie B bedoeld in artikel 1 van de controlewet van 16 maart 1954.

Tevens bevat het ontwerp een bepaling waarbij, met toepassing van artikel 20 van de wet van 28 december 1984, de inwerkingtreding van voormeld artikel 14 van diezelfde wet wordt geregeld.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De meeste bepalingen van het ontwerp zijn niet nieuw : sommige zijn een herhaling van de op de nieuwe instelling betrekking hebbende bepalingen van de wet van 28 december 1984 (bijvoorbeeld de artikelen 2, 5, 28, §§ 1 en 4, en 29 van het ontwerp), andere zijn overgenomen uit de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg (zie onder meer de artikelen 7 en volgende van het ontwerp), nog andere zijn in ruime mate geïnspireerd door de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, die op de nieuwe instelling van toepassing is.

Een dergelijk procédé, met name het overnemen in een koninklijk besluit van wetsbepalingen, verdient geen aanbeveling omdat het misleidend kan werken met betrekking tot de hiërarchische rang van de onderscheiden bepalingen. De wijziging van een dergelijke bepaling in het koninklijk besluit zou immers onterecht de indruk kunnen wekken dat de wet zelf is gewijzigd. In onderhavig geval komt daar nog bij dat sommige wetsbepalingen letterlijk werden overgeschreven terwijl andere in een enigszins aangepaste vorm werden overgenomen, wat bij de lezer onzekerheid verwekt over de precieze draagwijdte en de bedoeling van die afwijkingen.

Van het overnemen van bepalingen uit de controlewet van 16 maart 1954 moet hoe dan ook worden afgezien omdat, blijkens artikel 14, § 3, van de wet van 28 december 1984, de bevoegdheid van de Koning op het stuk van de controle van de instelling is beperkt tot de inlassing ervan in de wet van 16 maart 1954, met andere woorden tot een operatie

.../...

van louter wetgevingstechnische aard. Deze opdracht is aan de Koning toegewezen omdat ze pas kan worden uitgevoerd nadat het Staatshoofd, met toepassing van voormeld artikel 14, § 3, van de wet van 28 december 1984, aan de instelling een naam heeft gegeven. De indeling zelf in categorie B als bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954, is geregeld door artikel 14, § 1, tweede lid, van de wet van 28 december 1984.

2. Dienaangaande om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar meegedeeld dat het ontwerp zo nauw mogelijk wil aansluiten bij de bepalingen van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

De vraag rijst dan ook of het niet beter ware dat het ontwerp door middel van het procédé van verwijzingen, de bepalingen van die wet op de nieuwe instelling van toepassing zou maken, met dien verstande dat het zo nodig voor wel bepaalde, specifieke toestanden zou afwijken van die wet.

3. De Raad van State vestigt er alleszins de aandacht op dat het nochtans belangrijke artikel 21 van de wet van 25 april 1963 niet wordt overgenomen.

Dit artikel maakt het de toezichthoudende minister in de eerste plaats mogelijk op te treden in de plaats van het beheerscomité, wanneer dit laatste een door wet of verordening voorgeschreven beslissing niet kan nemen omdat gedurende twee vergaderingen over hetzelfde punt geen meerderheid is bereikt.

.../...

Diezelfde minister kan voorts de bevoegdheden van het beheerscomité uitoefenen wanneer het in de onmogelijkheid is beslissingen te nemen doordat onder meer de organisaties van werkgevers of van werknemers nalaten kandidaat-leden van het comité voor te dragen of doordat, wegens het wegblijven van sommige leden, het comité niet geldig kan beraadslagen.

Gelet op de wijze van samenstelling van het beheerscomité van de nieuwe dienst, welke nagenoeg overeenstemt met die van de beheerscomités van de in de wet van 25 april 1963 bedoelde instellingen, zal moeten worden nagegaan of het niet wenselijk is ook voormeld artikel 21 op de nieuwe instelling van toepassing te maken.

4. Het besluit van deze algemene opmerkingen is derhalve dat het, in het belang van de rechtszekerheid, af te raden is wetsbepalingen over te nemen in dit ontwerp van koninklijk besluit; dat, mocht de Regering, met het oog op een betere leesbaarheid, dit procédé toch behouden, de teksten accuraat moeten worden overgeschreven; dat het aanbeveling verdient de wet van 25 april 1963 van toepassing te maken op de nieuwe instelling en van de bepalingen ervan alleen af te wijken om specifieke, aan de nieuwe instelling eigen redenen; dat, hoe dan ook, moet worden afgezien van het overnemen van bepalingen uit de controlewet van 16 maart 1954 omdat de wet van 28 december 1984 daartoe geen rechtsgrond biedt.

De hierna volgende bijzondere opmerkingen moeten met dit voorbehoud worden gelezen.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Men vervolledige de verwijzing naar de wet van 16 maart 1954 als volgt :

"Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, inzonderheid op artikel 1, vervangen bij het koninklijk besluit nr. 431 van 5 augustus 1986;".

De verwijzing naar de wet van 25 april 1963 kan wegvallen, tenzij, conform de suggestie gedaan onder de algemene opmerkingen, 2, sommige bepalingen ervan uitdrukkelijk op de nieuwe instelling van toepassing worden verklaard.

De derde verwijzing vulle men aan als volgt :

"... 20 juli 1979, inzonderheid op artikel 2, 2°;".

De vijfde, de zesde, de zevende en de achtste aanhefverwijzing betreffen koninklijke besluiten die geen rechtsgrond voor het ontwerp bevatten en kunnen dus worden weggelaten.

De negende en de tiende verwijzing formulere men als volgt :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Openbaar Ambt, gegeven op 28 november 1986;

Gelet op het akkoord van de Voorzitter van de Executieve van het Brusselse Gewest, gegeven op 3 maart 1987;".

.../...

Rekening houdend met het bepaalde in de artikelen 9, § 2, en 10, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955, stelle men de elfde en de twaalfde verwijzing als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, inzonderheid op de artikelen 9, § 2, en 10, § 2, eerste lid;

Gelet op de ontstentenis van het advies van de Algemene syndicale raad van advies over het ontwerp voorgelegd op 28 januari 1987;

Gelet op het verstrijken van de termijn van één maand;".

De voordracht formulere men als volgt :

"Op de voordracht van de Executieve van het Brusselse Gewest en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers :"

Artikel 1.

Het onder 1° van de Nederlandse tekst gebruikte letterwoord "B.G.D.A.B." is niet vloeiend en dus minder geschikt voor courant gebruik. De Raad van State suggereert de afkorting "B.V.A.".

In 2° schrappe men de woorden "... en het toezicht op de Dienst ..." vermits ze vooruitlopen op de bepaling onder artikel 2, § 3.

.../...

Artikel 2.

Na het tot stand komen van de wet van 28 december 1984, waarvan artikel 14, § 1, tweede lid, de nieuwe instelling indeelt bij de categorie B bedoeld in artikel 1 van de controlewet van 16 maart 1954, is deze laatste wet gewijzigd door onder meer het koninklijk besluit nr. 431 van 5 augustus 1986 tot wijziging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, waarbij de openbare instellingen van sociale zekerheid in een afzonderlijke categorie D werden ondergebracht.

In zijn advies bij het ontwerp dat het koninklijk besluit nr. 431 van 5 augustus 1986 is geworden (Belgisch Staatsblad van 21 augustus 1986, blz. 11.538 e.v.), heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, er de Regering op geattendeerd dat, om de nieuwe instelling naar categorie D over te hevelen, artikel 14, § 1, tweede lid, van de wet van 28 december 1984 - dat de instelling in categorie B klasseert - moest worden gewijzigd.

Aan die opmerking is geen gevolg gegeven zodat de instelling in categorie B is gebleven, hoe incoherent dat ook mag zijn.

De Regering zal moeten nagaan of de instelling niet eveneens moet worden overgeheveld naar categorie D, wat uiteraard een wijziging van de wet impliceert. Omdat de Raad van State niet kan vooruit lopen op de beslissing van de Regering, wordt in de hiernavolgende tekstvoorstellen ervan uitgegaan dat de nieuwe instelling alsnog in de bedoelde categorie B gerangschikt blijft.

Voor het overige moet, conform de beginselen van een goede wetgevingstechniek, de eigenlijke inlassing van de nieuwe instelling in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954, worden geregeld in de slotbepalingen van het ontwerp; hiertoe wordt verwezen naar het desbetreffende tekstvoorstel onder artikel 30 van het ontwerp.

Daarmee rekening houdend, stelle men paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. De Dienst is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid en wordt ingedeeld in de categorie B bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

+

In paragraaf 2 vervange men "verleende bevoegdheden" door "toegewezen bevoegdheden".

Artikel 4.

Men wijzige de inleidende zin als volgt :

"De Dienst heeft tot taak voor het Brusselse Gewest de tewerkstellingsmarkt te organiseren en er het beheersbeleid voor te bepalen, met inbegrip van :".

In 1° vervange men, conform de bewoordingen van artikel 7, § 1, a), van de besluitwet van 28 december 1944, "arbeidsbemiddeling voor werknemers" door "plaatsing van de werknemers".

In 2° schrijve men : "... onvrijwillig werklozen ...".

In 3° schrijve men : "... het opnieuw installeren ...".

.../...

In 6° schrijve men : "... het ter beschikking van gebruikers stellen van door de Dienst als werkgever in dienst genomen uitzendkrachten, met het oog op ...".

In 7° schrijve men, conform de bewoordingen van artikel 14, § 1, eerste lid, van de wet van 28 december 1984 : "... de uitvoering van de door de nationale overheid vastgestelde maatregelen inzake plaatsing van werklozen".

Artikel 5.

In het eerste lid schrijve men : "... een beheerscomité samengesteld uit twee taalgroepen".

Het derde lid formulere men als volgt :

"De aanhorigheid van de leden bij de taalgroepen wordt bekrachtigd door de Executieve van het Brusselse Gewest".

Artikel 6.

In het 3° wordt bepaald dat "7 vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties en 7 vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties ... een medebeslissende stem hebben".

Aan de Raad van State is meegedeeld dat alleen voormelde leden stemgerechtigd zijn, met uitsluiting dus van de voorzitter en de ondervoorzitter.

.../...

Naar het voorbeeld van artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, schrijve men dus :

"... die alleen stemgerechtigd zijn".

Artikel 7.

Men formulere dit artikel als volgt :

"§ 1. Op de voordracht van de Executieve van het Brusselse Gewest benoemt de Koning de leden van het beheerscomité uit dubbeltallen voorgedragen door de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

§ 2. De kandidaten moeten Belg en ten minste vijfentwintig jaar zijn".

Tenzij uitdrukkelijk anders is gesteld, houdt de bevoegdheid tot benoemen tevens die tot ontslaan in. Daarom is in het tekstvoorstel het woord "ontslaat" weggelaten, wat de zinsbouw vergemakkelijkt.

Artikel 8.

Ook hier schrappe men, in paragraaf 1, de woorden "en ontslaat". Men schrijve wel : "op de voordracht".

In 5° schrappe men de woorden "zij mogen".

.../...

Artikel 10.

Dit artikel gelast de bevoegde minister of staatssecretaris een vertegenwoordiger bij de Dienst aan te wijzen die in het beheerscomité raadgevende stem heeft.

Ermee rekening gehouden dat, overeenkomstig artikel 9 van de wet van 16 maart 1954, artikel 28, § 1, van het ontwerp ook voorziet in de aanwijzing van twee regeringscommissarissen, moet in dit artikel de specifieke taak van voormeld vertegenwoordiger nauwkeurig worden omschreven, zodat er duidelijkheid bestaat over de verhouding tussen diens opdracht en die van de regeringscommissarissen.

Artikel 12.

In tegenstelling tot het bepaalde in artikel 5, voorziet dit artikel niet in een indeling in taalgroepen van de technische comités, alhoewel op deze laatste eveneens artikel 7, § 3, van de wet van 28 december 1984 van toepassing is, en dit krachtens artikel 14, § 2, van dezelfde wet.

In het tweede lid schrijve men : " ... op de voordracht van de Executieve benoemd uit dubbeltallen voorgedragen door deze organisaties".

.../...

Met betrekking tot het derde lid heeft de gemachtigde ambtenaar meegedeeld dat de benoeming van de personen wegens hun bijzondere bevoegdheid eveneens op de voordracht van de Executieve zal gebeuren. Dit laatste is niet gepreciseerd in de tekst.

Artikel 15.

In het tweede lid schrijve men : " ... tot tien vrije dagen ... ".

In tegenstelling tot het overeenkomstige artikel 15 van de wet van 25 april 1963, bevat het ontworpen artikel geen bepaling waarbij, in geval de minister de urgentie inroept, de voorzitter van het beheerscomité daarover moet worden ingelicht.

Het ware wenselijk, met het oog op de eenvormigheid, die bepaling ook in dit artikel op te nemen.

Artikel 17.

Men schrijve, conform artikel 7, § 7, van de wet van 28 december 1984 : " ... op de voordracht van elke taalgroep ... ".

.../...

Artikel 18.

In 1° is sprake van "de persoon die belast is met het beheer (lees : dagelijks beheer) van de instelling".

Het ware wenselijk vorenstaande uitdrukking te vervangen door de precieze graad van de bedoelde persoon (of personen).

Artikel 21.

Het eerste lid bepaalt dat het dagelijks beheer van de Dienst wordt waargenomen door een administrateur-generaal die wordt bijgestaan door een adjunct-administrateur-generaal.

Deze bepaling is in strijd met artikel 7, § 6, van de wet van 28 december 1984, op de Dienst van toepassing krachtens artikel 14, § 2, van dezelfde wet, dat voorziet in een directeur-generaal en een adjunct-directeur-generaal. Het ontwerp hoort dan ook op dat punt te worden aangepast.

Blijkens het bepaalde in het derde lid stelt de Koning het statuut van de administrateur-generaal (lees : directeur-generaal) en diens adjunct vast en benoemt en ontslaat Hij hen "op voorstel van de Executieve".

.../...

Dit houdt in dat ter zake het initiatief bij de Executieve ligt.

Mocht zulks niet de bedoeling zijn van de Regering, dan kan de tekst worden aangepast als volgt :

"De Koning benoemt en ontslaat hen en bepaalt hun statuut, de Executieve gehoord".

In deze bepaling is de vermelding van de ontslagmogelijkheid behouden omdat deze aan een specifiek vormvereiste wordt onderworpen.

In het vierde lid vervange men "taalrol" door "taalgroep".

Artikel 23.

Het tweede en het derde lid, die het personeelsstatuut betreffen, horen niet thuis in het hoofdstuk "Beheer" en moeten respectievelijk worden ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk "Personeel" en in de slotbepalingen.

In het derde lid schrijve men : "Instelling onder toezicht van het Brusselse Gewest : Brusselse Gewestelijke Dienst voor arbeidsbemiddeling".

Artikel 24.

In tegenstelling tot het bepaalde in artikel 11 van de wet van 25 april 1963, bevat het ontworpen artikel geen bepaling waarbij, in geval van verhindering van de directeur-generaal, diens bevoegdheden worden uitgeoefend door de adjunct of, bij diens afwezigheid, door een personeelslid van de Dienst, aangewezen door het beheerscomité.

.../...

De Regering zal moeten nagaan of, in het belang van de goede werking van de instelling, een gelijkaardige bepaling niet in het ontwerp moet worden ingeschreven.

Artikel 25.

In het eerste lid schrijve men : " ... van de beheers- en bestuursorganen ... ".

Het tweede lid formulere men als volgt :

"Het beheerscomité kan hen machtigen de bevoegdheid tot ondertekenen van door het comité te bepalen stukken en brieven, over te dragen aan een personeelslid van de overeenstemmende taalgroep".

Artikel 26.

Men passe het eerste lid aan als volgt :

"De directeur-generaal en de adjunct-directeur-generaal vertegenwoordigen de Dienst in gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen en treden, binnen de perken van het dagelijks beheer, rechtsgeldig op in naam en voor rekening van de Dienst, zonder dat zij zulks door een beslissing van het beheerscomité moeten staven".

.../...

In het tweede lid vervange men "alsmede" door "of".

Artikel 27.

Men wijzige dit artikel als volgt :

"Binnen de perken en onder de voorwaarden die het bepaalt, kan het beheerscomité, met het oog op de vlotte afhandeling van de zaken, de directeur-generaal en de adjunct-directeur-generaal machtigen de uitoefening van een gedeelte van de hun toegewezen bevoegdheden over te dragen".

Na dit artikel dient, onder het opschrift "Hoofdstuk 4 - Personeel", de bepaling van artikel 23, tweede lid, te worden ingelast.

De daarop volgende hoofdstukken en artikelen moeten dan worden vernummerd.

Artikel 28.

In paragraaf 1, tweede lid, vervange men "taalrol" door "taalgroep".

Zoals reeds aangestipt in de algemene opmerkingen, 1, moeten de paragrafen 2 en 3, waarvan de inhoud overeenkomt met de overeenstemmende bepalingen van de artikelen 9 en 10 van de wet van 16 maart 1954, worden geschrapt.

.../...

Paragraaf 4 is een nutteloze parafrase van artikel 7, § 9, derde lid, van de wet van 28 december 1984 dat krachtens artikel 14, § 2, van die wet op de Dienst van toepassing is. De bepaling van paragraaf 4 wordt dan ook beter uit dit ontwerp weggelaten.

Artikel 29.

Dit artikel moet worden weggelaten, niet alleen om de redenen vermeld in de algemene opmerkingen, 1, maar daarenboven omdat de indruk niet mag worden gewekt dat de Koning de bevoegdheid zou hebben de taalregeling voor de Dienst vast te stellen.

Artikel 30.

Naar luid van het eerste lid zal de Dienst gesubsidieerd worden "binnen de grenzen van de kredieten die te dien einde op de begroting van het Brusselse Gewest zijn uitgetrokken".

De begroting is een zaak van de wetgever en de wet van 28 december 1984 heeft terzake aan de Koning geen enkele bevoegdheid verleend. De bepaling van het eerste lid van artikel 30 kan bijgevolg niet worden gelezen als een bepaling waarbij aan de Dienst een aanspraak of recht op subsidiering wordt verzekerd. Die precaire situatie kan alleen door de wetgever of krachtens een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever worden verholpen.

Het tweede lid is te vaag gesteld om in die redactie te kunnen behouden worden. Er moet nader worden bepaald over welke bijkomende inkomsten de Dienst mag beschikken, bv. schenkingen, legaten, leningen, en eventueel onder welke voorwaarden en met wiens toelating.

+

Na dit artikel moet de inlassing in de wet van 16 maart 1954 worden opgenomen, die kan luiden als volgt, onder het voorbehoud van de opmerking die onder artikel 2 is gemaakt :

"Artikel ... .-

In artikel 1, B, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, vervangen bij het koninklijk besluit nr. 431 van 5 augustus 1986, worden na de woorden "Belgisch Instituut voor normalisatie", de woorden "Brusselse Gewestelijke Dienst voor arbeidsbemiddeling" ingelast.

De nummering van de volgende artikelen moet dan worden aangepast.

.../...

Artikel 31.

Gelet op het bepaalde in artikel 14, § 1, van de wet van 28 december 1984, zijn alleen uitvoeringsbesluiten nodig voor het overdragen van de goederen, rechten en verplichtingen (artikel 13, § 3 van die wet) en van het personeel (artikel 15, § 1, van de wet).

Daarmee rekening houdend, stelle men het eerste lid als volgt :

"Dit besluit treedt in werking op dezelfde datum als de koninklijke besluiten waarbij, met toepassing van de artikelen 13, § 3, en 15, § 1, van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, een gedeelte van het personeel respectievelijk van de goederen, de rechten en de verplichtingen van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening aan de Dienst worden overgedragen"

Het spreekt vanzelf dat de twee in het tekstvoorstel bedoelde besluiten noodzakelijkerwijs een zelfde datum van inwerkingtreding moeten hebben.

+

De bepaling betreffende de inwerkingtreding van artikel 14 van de wet van 28 december 1984, geregeld in het tweede lid, staat los van de overige bepalingen van het ontwerp en moet er logischerwijs aan voorafgaan. Ze kan dus beter het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk koninklijk besluit, te meer daar dit laatste, in tegenstelling tot de overige bepalingen van het ontwerp, niet moet worden genomen op voorstel van de Executieve van het Brusselse Gewest (zie de artikelen 14, § 3 en 20 van de wet van 28 december 1984). De inwerkingstelling van de wet van 28 december 1984 is een zaak van de nationale Regering.

---

L'arrêté en projet vise à exécuter l'article 14, § 3, de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public. L'article précité crée pour la Région bruxelloise un organisme public, chargé des missions qui étaient dévolues, en matière de placement, à l'Office national de l'Emploi en vertu de l'article 7, § 1er, a, d, e, f, et g, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et qui relèvent actuellement de la compétence des Régions en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 14, § 3, précité, de la loi du 28 décembre 1984 charge le Roi de fixer le nom, l'organisation, le lieu d'établissement ainsi que le fonctionnement de cet organisme, et de régler son insertion dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Aux termes de l'article 14, § 1er, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1984, l'organisme est classé dans la catégorie B visée à l'article 1er de la loi de contrôle du 16 mars 1954.

Le projet comporte en outre une disposition qui règle, en application de l'article 20 de la loi du 28 décembre 1984, l'entrée en vigueur de l'article 14 précité de la même loi.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La plupart des dispositions en projet ne sont pas nouvelles : certaines ne font que reproduire les dispositions de la loi du 28 décembre 1984, relatives à l'organisme nouveau (par exemple articles 2, 5, 28, §§ 1er et 4, et 29 en projet), d'autres ont été empruntées à la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale (voir notamment les articles 7 et suivants en projet), d'autres encore sont largement inspirées de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, loi qui est applicable à l'organisme nouveau.

Pareil procédé, à savoir la reproduction dans un arrêté royal de dispositions légales, n'est pas à recommander. Il peut induire en erreur quant au rang hiérarchique des différentes dispositions. La modification d'une telle disposition pourrait, en effet, créer à tort l'impression que c'est la loi elle-même qui a été modifiée. A cela, s'ajoute, dans le cas présent, que certaines dispositions légales ont été transcrites littéralement, tandis que d'autres ont été reprises sous une forme quelque peu adaptée, ce qui est de nature à créer l'incertitude, dans l'esprit du lecteur, sur la portée précise et le but de ces variantes.

Il faut, en tout état de cause, renoncer à reproduire des dispositions de la loi de contrôle du 16 mars 1954, car, aux termes de l'article 14, § 3, de la loi du 28 décembre 1984, le pouvoir du Roi en matière de contrôle de l'organisme se limite à insérer celui-ci dans la loi du 16 mars 1954, c'est-à-dire à une opération de pure technique législative. Cette mission a été confiée

.../...

au Roi parce qu'elle ne peut être exécutée que lorsque le Chef de l'Etat aura, en application de l'article 14, § 3, précité, de la loi du 28 décembre 1984, donné une dénomination à l'organisme. Le classement même dans la catégorie B, visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954, a été réglé par l'article 14, § 1er, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1984.

2. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le fonctionnaire délégué a communiqué que le projet entend serrer d'aussi près que possible les dispositions de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

On peut dès lors se demander s'il ne serait pas préférable de rendre les dispositions de la loi précitée applicables à l'organisme nouveau en recourant au procédé des références, étant entendu que le projet s'écarterait, le cas échéant, de cette loi pour régler certaines situations spécifiques bien déterminées.

3. Le Conseil d'Etat souligne en tout cas qu'un article aussi important que l'article 21 de la loi du 25 avril 1963 n'est pas repris dans le projet.

Cet article habilite, tout d'abord, le Ministre de tutelle à substituer au Comité de gestion lorsque celui-ci est en défaut de prendre une décision prescrite par la loi ou les règlements ou lorsque la décision prescrite par la loi ou les règlements ne peut être prise parce que, à deux séances et sur le même point, aucune majorité ne se fait.

.../...

Il permet en outre au même ministre d'exercer les attributions du comité de gestion lorsque celui-ci est mis dans l'impossibilité d'agir par le fait, notamment, que les organisations d'employeurs ou de travailleurs omettent de présenter des candidats pour le comité ou par le fait que celui-ci ne peut délibérer valablement en raison de l'absence prolongée de certains membres.

Eu égard au mode de composition du comité de gestion du nouvel organisme, qui est quasiment identique à celui des comités de gestion des organismes visés par la loi du 25 avril 1963, il conviendra dès lors de vérifier s'il ne serait pas souhaitable de rendre également applicable au nouvel organisme l'article 21, précité.

4. En conclusion de ces observations générales on peut dire qu'il est à déconseiller, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de reproduire des dispositions légales dans l'arrêté royal en projet; qu'au cas où le Gouvernement, dans un souci de lisibilité, entendrait néanmoins s'en tenir à ce procédé, il y aurait lieu de transcrire fidèlement les textes; qu'il se recommande de rendre la loi du 25 avril 1963 applicable à l'organisme nouveau et de ne déroger aux dispositions de cette loi que pour des motifs spécifiques, propres au nouvel organisme; qu'il faut, en tout état de cause, renoncer à reprendre des dispositions de la loi de contrôle du 16 mars 1954, la loi du 28 décembre 1984 n'offrant pas de fondement légal à cet effet.

C'est avec cette réserve qu'il convient de lire les observations particulières qui suivent.

.../..

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Il y a lieu de compléter comme suit la référence à la loi du 16 mars 1954 :

"Vu la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 1er, remplacé par l'arrêté royal n° 431 du 5 août 1986;".

La référence à la loi du 25 avril 1963 peut être omise, à moins que, conformément à la suggestion faite sous les observations générales, 2, certaines des dispositions de cette loi ne soient expressément rendues applicables au nouvel organisme.

Il y aurait lieu de compléter comme suit l'alinéa 3 :

"... 20 juillet 1979, notamment l'article 2, 2°;".

Les alinéas 5, 6, 7 et 8 du préambule se réfèrent à des arrêtés royaux qui ne fournissent aucune base légale au projet et peuvent dès lors être omis.

Il conviendrait de formuler comme suit les alinéas 9 et 10 :

"Vu l'accord du Ministre de la Fonction publique, donné le 28 novembre 1986;

Vu l'accord du Président de l'Exécutif de la Région bruxelloise, donné le 3 mars 1987;".

Compte tenu des dispositions des articles 9, § 2, et 10, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 20 juin 1955, il conviendrait de rédiger comme suit les alinéas 11 et 12 :

"Vu l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, notamment les articles 9, § 2, et 10, § 2, alinéa 1er;

Vu le défaut d'avis du Comité général de consultation syndicale au sujet du projet, qui lui fut soumis le 28 janvier 1987;

Vu l'expiration du délai d'un mois;".

Dans le texte néerlandais de la formule de proposition, il convient d'écrire :

"Op de voordracht van de Executieve van het Brusselse Gewest en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers :".

Article 1er.

Le sigle "B.G.D.A.B.", figurant au 1° du texte néerlandais, est trop lourd et se prête difficilement à l'usage courant. Le Conseil d'Etat suggère l'abréviation néerlandaise "B.V.A.".

Il conviendrait d'omettre au 2° les mots "et la tutelle de l'Office", qui anticipent sur la disposition de l'article 2, § 3.

Article 2.

Depuis le vote de la loi du 28 décembre 1984, dont l'article 14, § 1er, alinéa 2, classe l'organisme nouveau dans la catégorie B, visée à l'article 1er de la loi du contrôle du 16 mars 1954, cette dernière loi a été modifiée notamment par l'arrêté royal n° 431 du 5 août 1986 modifiant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui classe les organismes publics de sécurité sociale dans une catégorie D distincte.

Dans son avis relatif au projet qui est devenu l'arrêté royal n° 431 du 5 août 1986 (Moniteur belge du 21 août 1986, p. 11.538 et seq.), le Conseil d'Etat, section de législation, a attiré l'attention du Gouvernement sur le fait qu'en vue du transfert du nouvel organisme à la catégorie D, il fallait modifier l'article 14, § 1er, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 1984, qui classe l'organisme dans la catégorie B.

Aucune suite n'a été donnée à cette observation, de sorte que, aussi incohérente que cette situation puisse être, l'organisme a été maintenu dans la catégorie B.

Il appartiendra au Gouvernement de vérifier si l'organisme ne doit pas, lui aussi, être transféré à la catégorie D, ce qui impliquerait nécessairement une modification de la loi. Comme le Conseil d'Etat ne peut préjuger la décision du Gouvernement, les propositions de texte ci-après partent de l'hypothèse que le nouvel organisme reste provisoirement classé dans la catégorie B susvisée.

Pour le surplus, conformément aux principes de bonne légistique, il conviendrait de régler dans les dispositions finales du projet l'insertion proprement dite du nouvel organisme dans l'article 1er de la loi du 16 mars 1954; on se reportera, à cet égard, à la proposition de texte y relative, figurant sous la remarque concernant l'article 30 du projet.

Compte tenu de ce qui précède, il y aurait lieu de rédiger le paragraphe 1er comme suit :

"§ 1er. L'Office est un organisme public doté de la personnalité juridique et classé dans la catégorie B visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

Au paragraphe 2 du texte néerlandais, il conviendrait de remplacer l'expression "verleende bevoegdheden" par "toegewezen bevoegdheden".

Article 4.

Il y aurait lieu de modifier comme suit la phrase introductive :

"L'Office a pour mission, pour la Région bruxelloise, d'organiser le marché de l'emploi et d'en déterminer la politique de gestion, en ce compris :".

Conformément à la terminologie de l'article 7, § 1er, a) de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, il conviendrait de remplacer, dans le 1° du texte néerlandais, l'expression "arbeidsbemiddeling voor werknemers" par "plaatsing van de werknemers".

Au 2° du texte néerlandais, il conviendrait d'écrire "... onvrijwillig werklozen ...".

.../...

Au 3° du texte néerlandais, il y aurait lieu d'écrire "... het opnieuw installeren ...".

Au 6° du texte néerlandais, il conviendrait d'écrire "... het ter beschikking van gebruikers stellen van door de Dienst als werkgever in dienst genomen uitzendkrachten, met het oog op ...".

Au 7° du texte néerlandais, il conviendrait d'écrire, conformément à la terminologie de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 1984 : "... de uitvoering van de door de nationale overheid vastgestelde maatregelen inzake plaatsing van werklozen".

Article 5.

A l'alinéa 1er du texte néerlandais, il conviendrait d'écrire : "... een beheerscomité samengesteld uit twee taalgroepen".

Il y aurait lieu de formuler l'alinéa 3 comme suit :

"L'appartenance des membres à l'un ou à l'autre groupe linguistique est confirmée par l'Exécutif de la Région bruxelloise".

Article 6.

Le 3° dispose que "7 représentants des organisations représentatives des employeurs et ... 7 représentants des organisations représentatives des travailleurs ... ont voix délibérative".

.../...

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que seuls les membres précités ont voix délibérative, à l'exclusion, dès lors, du président et du vice-président.

A l'instar de l'article 2, alinéa 1er, 2°, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, il conviendrait, dès lors, d'écrire :

"... qui ont seuls voix délibérative".

Article 7.

Il conviendrait de formuler cet article comme suit :

"§ 1er. Sur la proposition de l'Exécutif de la Région bruxelloise, le Roi nomme les membres du comité de gestion sur des listes doubles présentées par les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

§ 2. Les candidats doivent être Belges et âgés de vingt-cinq ans au moins".

Sauf disposition formelle contraire, le pouvoir de nommer implique celui de révoquer. La proposition de texte omet dès lors, le mot "révoqué", ce qui a également pour effet de simplifier la phrase.

.../...

Article 8.

Il y aurait lieu, ici encore, d'omettre au paragraphe 1er les mots "et révoque". Il conviendrait, par contre, d'écrire dans le texte néerlandais : "op de voordracht".

Au 5° du texte néerlandais, il conviendrait d'omettre les mots "zij mogen".

Article 10.

Cet article charge le ministre ou secrétaire d'Etat compétent de désigner auprès de l'Office un représentant qui a voix consultative au sein du comité de gestion.

Compte tenu de ce que, conformément à l'article 9 de la loi du 16 mars 1954, l'article 28, § 1er, du projet prévoit également la désignation de deux commissaires du gouvernement, il conviendrait de définir avec précision à cet article la mission spécifique du représentant susvisé, de telle sorte que la relation entre la mission de ce dernier et celle des commissaires du Gouvernement apparaisse clairement.

Article 12.

A la différence des dispositions de l'article 5, le présent article ne prévoit pas la répartition des comités techniques en groupes linguistiques, alors qu'en vertu de l'article 14, § 2, de la loi du 28 décembre 1984, ceux-ci sont également soumis à l'article 7, § 3, de la même loi.

.../...

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire à l'alinéa 2 : "... op de voordracht van de Executieve benoemd uit dubbeltallen voorgedragen door deze organisaties".

En ce qui concerne l'alinéa 3, le fonctionnaire délégué a communiqué qu'en raison de leur compétence spéciale, la nomination de ces personnes interviendra également sur la proposition de l'Exécutif, ce que le texte omet de préciser.

Article 15.

A l'alinéa 2 du texte néerlandais, il convient d'écrire "... tot tien vrije dagen ...".

A la différence de l'article 15 correspondant de la loi du 25 avril 1963, l'article en projet ne comporte aucune disposition prévoyant que, si le Ministre invoque l'urgence, il en informe le président du comité de gestion.

Dans un souci d'uniformité, il serait souhaitable d'inclure une telle disposition également dans l'article en projet.

Article 17.

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire, par analogie avec l'article 7, § 7, de la loi du 28 décembre 1984 : "... op de voordracht van elke taalgroep ...".

.../...

Article 18.

Il est question au 1° de "la personne chargée de la gestion (lire : gestion journalière) de l'organisme".

Il serait souhaitable de remplacer cette expression par l'indication du grade exact de la personne (ou des personnes) visée(s).

Article 21.

L'alinéa 1er dispose que la gestion journalière de l'Office est assumée par un administrateur général assisté d'un administrateur général adjoint.

Cette disposition est contraire à l'article 7, § 6, de la loi du 28 décembre 1984, applicable à l'Office en vertu de l'article 14, § 2, de la même loi et qui prévoit un directeur général et un directeur général adjoint. Il conviendrait, dès lors, d'adapter le projet sur ce point.

Aux termes de l'alinéa 3, le Roi fixe le statut de l'administrateur général (lire : du directeur général) et de son adjoint, qu'Il nomme et révoque "sur proposition de l'Exécutif".

Cela implique qu'en l'espèce, l'initiative appartient à l'Exécutif.

Si telle n'était pas l'intention du Gouvernement, le texte pourrait être adapté comme suit :

.../...

"Le Roi les nomme, les révoque et fixe leur statut, l'Exécutif entendu".

Cette disposition maintient la mention de la faculté de révocation, celle-ci étant soumise à une formalité spécifique.

A l'alinéa 4, il y aurait lieu d'écrire "groupes linguistiques" au lieu de "rôles linguistiques".

Article 23.

Les alinéas 2 et 3, qui concernent le statut du personnel, ne sont pas à leur place au chapitre "Gestion" et doivent être repris, le premier sous un chapitre distinct, intitulé "Personnel", le second parmi les dispositions finales.

A l'alinéa 3, il conviendrait d'écrire : "Organisme contrôlé par la Région bruxelloise : Office régional bruxellois de l'Emploi.

Article 24.

A la différence de l'article 11 de la loi du 25 avril 1963, l'article en projet ne contient aucune disposition en vertu de laquelle, en cas d'empêchement du directeur général, ses pouvoirs sont exercés par son adjoint, et à défaut de ce dernier par un membre du personnel de l'Office, désigné par le comité de gestion.

.../...

Il appartiendra au Gouvernement de vérifier si, dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'organisme, il ne conviendrait pas d'inclure une disposition analogue dans le projet.

Article 25.

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, il y aurait lieu d'écrire : "... van de beheers- en bestuursorganen ...".

Il conviendrait de formuler l'alinéa 2 comme suit :

"Le comité de gestion peut les autoriser à déléguer à un membre du personnel du groupe linguistique correspondant le pouvoir de signer certaines pièces et correspondances à déterminer par le comité".

Article 26.

Il conviendrait d'adapter l'alinéa 1er comme suit :

"Le directeur général et le directeur général adjoint représentent l'Office dans les actes judiciaires et extra-judiciaires et agissent valablement au nom et pour compte de l'Office dans les limites de la gestion journalière, sans avoir à justifier d'une décision du comité de gestion".

.../...

A l'alinéa 2, il convient d'écrire "ou" au lieu de "ainsi que".

Article 27.

Il y aurait lieu de modifier cet article comme suit :

"Dans les limites et aux conditions qu'il détermine, le comité de gestion peut, pour faciliter l'expédition des affaires, autoriser le directeur général et le directeur général adjoint à déléguer une partie des pouvoirs qui leur sont conférés".

A la suite de cet article, il y aurait lieu d'insérer, sous l'intitulé "Chapitre 4 - Personnel", la disposition de l'article 23, alinéa 2.

Dans ce cas, il conviendra d'adapter la numérotation des chapitres et articles subséquents.

Article 28.

Au paragraphe 1er, alinéa 2, il conviendrait de remplacer l'expression "groupes linguistiques" par "rôles linguistiques".

Ainsi qu'il a déjà été signalé dans les observations générales, 1, il y aurait lieu d'omettre les paragraphes 2 et 3, qui ont la même teneur que les dispositions correspondantes des articles 9 et 10 de la loi du 16 mars 1954.

.../...

Le paragraphe 4 est une paraphrase inutile de l'article 7, § 9, alinéa 3, de la loi du 28 décembre 1984, applicable à l'Office en vertu de l'article 14, § 2, de cette loi. Il serait préférable, dès lors, d'omettre le paragraphe 4 du projet.

Article 29.

Il conviendrait d'omettre cet article, non seulement pour les motifs indiqués dans les observations générales, 1, mais aussi pour ne pas créer l'impression que le Roi serait habilité à fixer le régime linguistique de l'Office.

Article 30.

Aux termes de l'alinéa 1er, l'Office sera subventionné "dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget de la Région bruxelloise".

Le budget est l'affaire du législateur et la loi du 28 décembre 1984 n'a attribué au Roi aucun pouvoir en cette matière. La disposition de l'alinéa 1er de l'article 30 ne peut être interprêtée, dès lors, comme une disposition qui assurerait à l'Office un titre ou un droit au subventionnement. Il ne peut être remédié à cette situation précaire que par le législateur ou en vertu d'une habilitation expresse donnée par celui-ci.

.../...

L'alinéa 2 est rédigé en termes trop imprécis pour pouvoir être maintenu dans sa rédaction actuelle. Il conviendrait de préciser de quelles ressources particulières l'Office pourra disposer, par exemple dons, legs, emprunts, ainsi que, le cas échéant, sous quelles conditions et avec quelle autorisation.

A la suite de cet article, il y aurait lieu d'inclure une disposition qui insère le nouvel organisme dans la loi du 16 mars 1954. Cette disposition pourrait être formulée comme suit, sous réserve de la remarque faite sous l'article 2 :

"Article ... .-

A l'article 1er, B, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, remplacé par l'arrêté royal n° 431 du 5 août 1986, les mots "Office régional bruxellois de l'Emploi" sont insérés après les mots "Office national du lait et de ses dérivés".

Il y aurait lieu, dans cette hypothèse, d'adapter la numérotation des articles subséquents.

Article 31.

Eu égard à la disposition de l'article 14, § 1er, de la loi du 28 décembre 1984, des arrêtés d'exécution ne sont nécessaires qu'en vue du transfert des biens, droits et obligations (article 13, § 3, de la loi précitée) et du personnel (article 15, § 1er, de la loi).

.../...

Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"Le présent arrêté entre en vigueur à la même date que les arrêtés royaux transférant à l'Office, en application des articles 13, § 3, et 15, § 1er, de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, une partie du personnel et des biens, droits et obligations de l'Office national de l'Emploi".

Il va de soi que les deux arrêtés visés dans la proposition de texte devront nécessairement avoir la même date d'entrée en vigueur.

*

La disposition concernant l'entrée en vigueur de l'article 14 de la loi du 28 décembre 1984, faisant l'objet de l'alinéa 2, est sans rapport avec les autres dispositions du projet et doit logiquement précéder celle-ci. Il serait donc préférable qu'elle fasse l'objet d'un arrêté royal distinct, d'autant plus que celui-ci, contrairement aux autres dispositions du projet, ne doit pas être pris sur la proposition de l'Exécutif de la Région bruxelloise (voir les articles 14, § 3 et 20 de la loi du 28 décembre 1984). La mise en vigueur de la loi du 28 décembre 1984 est l'affaire du Gouvernement national.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs : G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VERMEIRE.
Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.