

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 januari 1997 door de Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting en regeling van de sociale dienst van het Ministerie van Middenstand en Landbouw, en vaststelling van de samenstelling van zijn sociaal comité", heeft op 28 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises, le 29 janvier 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "créant et organisant le service social du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, et fixant la composition de son comité social", a donné le 28 octobre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de oprichting van een sociale dienst van het ministerie van Middenstand en Landbouw, dat bij koninklijk besluit van 28 november 1994 houdende oprichting, organisatie en vastlegging van de personeelsformatie van het ministerie van Middenstand en Landbouw is gevormd uit de samenvoeging van de vroegere ministeries van Landbouw en van Middenstand.

Het ontworpen besluit bevat definities (artikel 1), bepalingen met betrekking tot de oprichting als zodanig van de sociale dienst (artikel 2), de personen die de prestaties van de dienst kunnen genieten (artikel 3), de aard van de door de dienst te verstrekken hulp (artikel 4), de wijze waarop de beslissingen over de aanvragen tot tussenkomst van de sociale dienst genomen worden (artikel 5), een machtiging aan de minister om bepaalde opdrachten van de sociale dienst toe te vertrouwen aan derde instellingen (artikel 6), de samenstelling en werking van het sociaal comité (artikelen 7, 8 en 9), en overgangsregelingen (artikelen 10 en 11).

2. Voor de overige bepalingen van het ontwerp bieden de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet rechtsgrond. Uit die bepalingen put de Koning de bevoegdheid om de organisatie en de interne werking van de federale ministeries te regelen.

.../...

Voor artikel 6 van het ontwerp wordt rechtsgrond gevonden in artikel 13 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Luidens het derde lid van dit artikel kunnen openbare instellingen, instellingen van openbaar nut of verenigingen zonder winstoogmerk, onder door de Koning te bepalen voorwaarden en mits instemming van de administratieve overheid die de sociale diensten hebben opgericht, met het beheer van die diensten belast worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit is niet logisch opgebouwd. Het zou beter zijn om eerst het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te bepalen, daarna te voorzien in de oprichting van de sociale dienst, en ten slotte bepaalde aspecten ervan te regelen (werking van de dienst, oprichting van het sociaal comité, overgangsmaatregelen).

2. De terminologie wordt bovendien niet consequent gehanteerd. Zo is er sprake van "prestaties van de sociale dienst" (artikel 3 van het ontwerp), "sociale prestaties" en "activiteiten van de sociale dienst" (artikel 4), "tussenkomen of voordelen" en "steun" (artikel 5). Daarnaast worden ook de begrippen "individuele financiële tussenkomen" en "collectieve voordelen" (artikel 4) gehanteerd.

.../...

3. In de Nederlandse tekst getuigen sommige formuleringen of woorden van een archaïsch woordgebruik, of zijn ze te letterlijk uit het Frans vertaald, zoals bijvoorbeeld de woorden "instrueren" (artikel 5, eerste lid) en "geïnstrueerd" (artikel 7, vierde lid), "op touw gezette diensten" (artikel 6, derde streepje), "includeert" (artikel 7, tweede lid), "volbracht" (artikel 10).

4. In het licht van wat voorafgaat zal bij het onderzoek van de artikelen van het ontwerp een tekstvoorstel gedaan worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De in het tweede tot het vijfde lid van de aanhef vermelde bepalingen vormen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Ze moeten vervangen worden door een verwijzing naar de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

In het eerste lid, dat dan het tweede lid zou moeten worden, verwijze men inzonderheid naar artikel 13 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

.../...

2. Het protocol nr. 253 waarin de conclusies zijn opgenomen van de onderhandeling binnen het Comité van de federale, communautaire en gewestelijke overheden, draagt de datum van 20 december 1996.

Men verbeterde bijgevolg de zesde aanhefbepaling.

3. Men vervolledigde de zevende aanhefbepaling met de datum waarop het advies van de inspectie van financiën gegeven werd.

Tekstvoorstel

Artikel 1 (artikel 1 van het ontwerp)

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder ... (verder zoals in artikel 1 van het ontwerp)".

Artikel 2 (artikel 2 van het ontwerp)

"Bij het bestuur der algemene diensten van het ministerie van Middenstand en Landbouw wordt een sociale dienst opgericht".

.../...

Artikel 3 (artikel 3 van het ontwerp)

"De werking van de sociale dienst heeft betrekking op de volgende personen, voorzover deze geen voordelen van een andere sociale dienst of werkgever kunnen verkrijgen :

... (verder zoals in artikel 3 van het ontwerp)".

Artikel 4 (artikel 4, eerste, tweede en derde lid, tweede volzin, van het ontwerp)

"De sociale dienst heeft tot doel aan de personen bedoeld in artikel 3 materiële en niet-materiële hulp te verschaffen, en dit onder de vorm van individuele of collectieve voordelen. Het algemeen kader en de toepassingsmodaliteiten van deze voordelen worden door de minister bepaald, na raadpleging of op voorstel van het sociaal comité bedoeld in artikel 8.

Deze voordelen kunnen onder meer betrekking hebben op :

... (verder zoals in het tweede lid, 1° tot 8°, en het derde lid, tweede volzin, van artikel 4 van het ontwerp)".

.../...

Artikel 5 (artikel 6 van het ontwerp)

"De minister kan, op voorstel of na raadpleging van het sociaal comité bedoeld in artikel 8, beslissen om het leveren van bepaalde prestaties, met uitsluiting van die bedoeld in artikel 4, 1° tot en met 4°, toe te vertrouwen aan één of meer instellingen.

Om hiervoor in aanmerking te komen, moet een instelling aan de volgende voorwaarden voldoen :

- 1° opgericht zijn als vereniging zonder winstoogmerk, openbare instelling of instelling van openbaar nut, met als voornaamste doelstelling het verwezenlijken van de opdrachten van de sociale dienst;

(verder zoals in artikel 6, tweede, derde en vierde streepje, van het ontwerp, rekening houdend met algemene opmerking 3)".

Artikel 6 (artikel 4, derde lid, eerste volzin, van het ontwerp)

"De sociale dienst stelt met betrekking tot zijn werking een vademecum op waarin de sociale voordelen met bedragen en toekenningsvoorwaarden worden opgenomen. Dit vademecum wordt ter beschikking gesteld van iedere persoon bedoeld in artikel 3".

.../...

Artikel 7 (artikel 5 partim van
het ontwerp)

"De sociale dienst ontvangt de aanvragen tot het verkrijgen van voordelen, stelt de dossiers samen, en volgt elke zaak op".

Artikel 8 (artikel 5 partim van
het ontwerp)

"Bij de sociale dienst wordt een sociaal comité opgericht dat als taak heeft om te beslissen omtrent de aanvragen tot het verkrijgen van de voordelen bedoeld in dit besluit.

De aanvrager kan bij de minister beroep instellen tegen de beslissing over zijn aanvraag. Dit beroep heeft geen schorsende werking.

De minister beslist na het sociaal comité te hebben geraadpleegd" (1).

Artikel 9 (artikelen 7, eerste
lid, en 8 van het ont-
werp)

"De minister bepaalt het aantal effectieve en plaatsvervangende leden van het sociaal comité.

(1) In artikel 5, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister een beslissing neemt "in geval van ontvankelijk beroep". Bij gebreke van het stellen van ontvankelijkheidsvereisten, heeft die laatste zinsnede geen zin.

De leden worden voor drie jaar (?) benoemd door de minister, voor de ene helft op voordracht van de administratie van het ministerie, voor de andere helft op voordracht van de vakorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de basisoverlegcomités van het ministerie.

De leden worden benoemd onder de personeelsleden die ten minste één jaar dienst hebben bij het ministerie. In de mate van het mogelijke weerspiegelt de samenstelling van het sociaal comité de verscheidenheid van de bestuurseenheden van het ministerie.

Er wordt tevens rekening gehouden met de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 ter bevordering van de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen in organen met adviserende bevoegdheid".

Artikel 10 (artikel 7, tweede lid,
van het ontwerp)

"De voorzitter en de ondervoorzitter van het sociaal comité worden voor drie jaar benoemd door de minister, beurtelings de ene voorgedragen door de administratie, de andere door de vakorganisaties bedoeld in artikel 9.

Indien de voorzitter of de ondervoorzitter zijn mandaat niet kan voltooien, wordt hij opgevolgd door een lid van het sociaal comité, voorgedragen op dezelfde wijze als zijn voorganger".

.../...

Artikel 11 (artikel 7, derde tot
vijfde lid, van het
ontwerp)

"Het sociaal comité stelt een huishoudelijk reglement op, dat het ter goedkeuring aan de minister voorlegt.

In geval van staking van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.

Het secretariaat van de vergaderingen van het sociaal comité wordt waargenomen door de maatschappelijke assistenten van het ministerie, die de op de agenda geplaatste zaken hebben onderzocht. Zij nemen zonder stemrecht aan de vergaderingen deel".

Artikel 12 (artikel 9 van het ont-
werp)

"Het sociaal comité deelt zijn beslissingen en adviezen aan de minister mee. Het legt hem jaarlijks een werkingsverslag en een voorstel van begroting voor.

De minister geeft gevolg aan de adviezen en voorstellen van het comité binnen dertig dagen na de mededeling ervan, en geeft het comité kennis van zijn beslissing".

Artikel 13

Zoals in artikel 10 van het ontwerp.

.../...

Overeenkomstig algemene opmerking 3 schrijve men in de Nederlandse tekst evenwel " vervuld " in plaats van "volbracht".

Artikel 14

Zoals in artikel 11 van het ontwerp, mits aanpassing van de interne verwijzing.

Artikel 15

Zoals in artikel 12 van het ontwerp, mits aanpassing van de interne verwijzing.

Artikel 16

Zoals in artikel 13 van het ontwerp.

Slotopmerking

In zoverre de sociale diensten van de vroegere ministeries van Landbouw en van Middenstand geregeld waren door verordenende besluiten, dienen deze opgeheven te worden. De Raad van State meent te weten dat dit voor het ministerie van Landbouw het geval is met het besluit van de Regent van 15 maart 1949 houdende oprichting van een sociale dienst en het ministerieel besluit van 16 maart 1949 tot regeling der inrichting en werking van de sociale dienst.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend créer un service social du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, lequel a été constitué par la fusion des ministères antérieurs de l'Agriculture et des Classes moyennes, en vertu de l'arrêté royal du 28 novembre 1994 portant création, organisation et fixation du cadre du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture.

L'arrêté en projet contient des définitions (article 1er), des dispositions concernant la création en tant que telle du service social (article 2), les personnes pouvant bénéficier des prestations du service (article 3), la nature de l'aide à fournir par le service (article 4), la manière dont les décisions relatives aux demandes d'intervention du service social sont prises (article 5), une autorisation donnée au ministre de confier certaines missions du service social à des institutions tierces (article 6), la composition et le fonctionnement du comité social (articles 7, 8 et 9) et des règles transitoires (articles 10 et 11).

2. Les autres dispositions du projet trouvent un fondement légal aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. De ces dispositions, le Roi tire le pouvoir de régler l'organisation et le fonctionnement interne des ministères fédéraux.

.../...

Quant à l'article 6 du projet, il trouve son fondement légal à l'article 13 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Aux termes de l'alinéa 3 de cet article, des établissements publics, des établissements d'utilité publique ou des associations sans but lucratif peuvent, aux conditions fixées par le Roi et moyennant l'assentiment des autorités administratives qui ont créé les services sociaux, être chargés de la gestion de ces services.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet n'est pas construit de façon logique. Il serait préférable de déterminer tout d'abord le champ d'application du règlement en projet, de prévoir ensuite la création du service social et de régler enfin certains de ses aspects (fonctionnement du service, création du comité social, mesures transitoires).

2. De plus, la terminologie utilisée manque de cohérence. Ainsi, il est question de "prestations du service social" (article 3 du projet), de "prestations sociales" (article 4), d'"interventions ou avantages" et d'"aides" (article 5). En outre, il est fait appel aux notions d'"interventions financières individuelles" et d'"avantages collectifs" (article 4).

.../...

3. Dans le texte néerlandais, certains mots ou formulations témoignent d'archaïsme, d'autres sont la traduction trop littérale du français. Ainsi en est-il des mots "instrueren" (article 5, alinéa 1er) et "geïnstrueerd" (article 7, alinéa 4), "op touw gezette diensten" (article 6, troisième tiret), "includeert" (article 7, alinéa 2), "volbracht" (article 10).

4. A la lumière de ce qui précède, l'examen des articles du projet s'accompagnera d'une proposition de texte.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Les dispositions mentionnées aux deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule ne procurent aucun fondement légal à l'arrêté en projet. Il y aura lieu de remplacer celles-ci par une référence aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Au premier alinéa, qui devrait alors devenir le deuxième alinéa, il conviendra de se référer notamment à l'article 13 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

.../...

2. Le protocole n° 253 dans lequel sont consignées les conclusions de la négociation au sein du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux porte la date du 20 décembre 1996.

Il importe dès lors de corriger en conséquence le sixième alinéa du préambule.

3. Il y aura lieu de compléter le septième alinéa du préambule en mentionnant la date à laquelle l'avis de l'inspection des finances a été donné.

Proposition de texte

Article 1er (article 1er du projet)

"Pour l'application du présent arrêté, on entend par ... (la suite comme à l'article 1er du projet)".

Article 2 (article 2 du projet)

"Il est créé un service social auprès de l'administration des services généraux du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture".

.../...

Article 3 (article 3 du projet)

L'action du service social s'étend aux personnes suivantes, pour autant qu'elles ne bénéficient pas d'avantages accordés par un autre service social ou employeur :

... (la suite comme à l'article 3 du projet)".

Article 4 (article 4, alinéas 1er, 2 et 3, deuxième phrase, du projet)

"Le service social a pour objectif de fournir aux personnes visées à l'article 3, une aide matérielle et une aide morale, et ce, sous la forme d'avantages individuels ou collectifs. Le cadre général et les modalités d'application de ces avantages sont fixés par le ministre, après consultation ou sur proposition du comité social visé à l'article 8.

Ces avantages peuvent porter notamment sur :

... (la suite comme à l'alinéa 2, 1° à 8°, et à l'alinéa 3, deuxième phrase, de l'article 4 du projet)".

Article 5 (article 6 du projet)

"Le ministre peut, sur proposition ou après consultation du comité social visé à l'article 8, décider de

.../...

confier l'accomplissement de certaines prestations à une ou plusieurs institutions, à l'exception de celles prévues à l'article 4, 1° à 4°.

Afin d'entrer en ligne de compte, une institution doit satisfaire aux conditions suivantes :

- 1° avoir été créée en tant qu'association sans but lucratif, organisme public ou établissement d'utilité publique, ayant pour objectif principal la réalisation des missions du service social;

(la suite comme à l'article 6, deuxième, troisième et quatrième tirets, du projet, compte tenu de l'observation générale 3)".

Article 6 (article 4, alinéa 3, première phrase, du projet)

"Le service social rédige, au sujet de son action, un vade-mecum faisant état des avantages sociaux ainsi que de leurs taux et de leurs modalités d'octroi. Ce vade-mecum est mis à la disposition de toute personne visée à l'article 3".

Article 7 (article 5 partim du projet)

"Le service social reçoit les demandes d'obtention des avantages, constitue les dossiers et assure le suivi de chaque affaire".

Article 8 (article 5 partim du projet)

"Il est institué auprès du service social un comité social qui a pour tâche de statuer sur les demandes d'obtention des avantages prévus par le présent arrêté.

Le demandeur a la faculté d'introduire un recours auprès du ministre contre la décision prise à l'égard de sa demande. Ce recours n'est pas suspensif.

Le ministre statue après avoir consulté le comité social" (1).

Article 9 (article 7, alinéa 1er, et article 8 du projet)

"Le ministre détermine le nombre de membres effectifs et suppléants du comité social.

Les membres sont nommés par le ministre pour trois ans (?), pour moitié sur présentation de l'administration du ministère, et pour moitié sur présentation des organisations syndicales représentées au sein des comités de concertation de base du ministère.

(1) L'article 5, alinéa 3, du projet, dispose que le ministre prend une décision "en cas de recours recevable". Ce dernier membre de phrase n'est pas pertinent dans la mesure où il n'a pas été fixé de conditions de recevabilité.

Les membres sont nommés parmi les membres du personnel qui comptent au moins un an de service au ministère. Dans la mesure du possible, la composition du comité social reflétera la diversité des entités administratives du ministère.

Il est également tenu compte des dispositions de la loi du 20 juillet 1990 visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis".

Article 10 (article 7, alinéa 2, du projet)

"Le président et le vice-président du comité social sont nommés pour trois ans par le ministre, sur présentation en alternance de l'administration et des organisations syndicales visées à l'article 9.

Au cas où le président ou le vice-président ne peuvent terminer leur mandat, celui-ci est achevé par un membre du comité social, présenté de la même manière que son prédécesseur".

Article 11 (article 7, alinéas 3 à 5, du projet)

"Le comité social rédige un règlement d'ordre intérieur, qu'il soumet à l'approbation du ministre.

.../...

En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

Le secrétariat des réunions du comité social est assuré par les assistants sociaux du ministère qui ont examiné les affaires mises à l'ordre du jour. Ils participent aux réunions, sans voix délibérative".

Article 12 (article 9 du projet)

"Le comité social communique ses décisions et avis au ministre. Il lui soumet chaque année un rapport d'activité et une proposition de budget.

Le ministre donne suite aux avis et propositions du comité dans les trente jours de leur communication et informe le comité de sa décision".

Article 13

Reproduire l'article 10 du projet.

Conformément à l'observation générale 3, il convient toutefois d'écrire, dans le texte néerlandais, le mot "vervuld" au lieu de "volbracht".

.../...

Article 14

Reproduire l'article 11 du projet, moyennant adaptation de la référence interne.

Article 15

Reproduire l'article 12 du projet, moyennant adaptation de la référence interne.

Article 16

Reproduire l'article 13 du projet.

Observation finale

Dans la mesure où les services sociaux des anciens ministères de l'Agriculture et des Classes moyennes étaient régis par des arrêtés réglementaires, il y a lieu de les abroger. De l'avis du Conseil d'Etat, tel serait le cas, pour le ministère de l'Agriculture, de l'arrêté du Régent du 15 mars 1949 portant création d'un service social et de l'arrêté ministériel du 16 mars 1949 réglant l'organisation et le fonctionnement du service social.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. Ch. BAMPS, adjunct-referendaris, en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme Ch. BAMPS, référendaire adjoint, et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER