KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 december 1997 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met het oog op een naamswijziging van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" (Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 1088/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 13 januari 1998 en 20 januari 1998, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 décembre 1997, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale" (Doc. parl., Chambre, 1996-97, n° 1088/1), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 13 janvier 1998 et 20 janvier 1998, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van wet beoogt in de Franse tekst van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zowel in het opschrift als in het bepalend gedeelte, de woorden "centre(s) public(s) d'aide sociale" telkens te vervangen door "centre(s) public(s) d'action sociale" (artikelen 2 en 3 van het voorstel). Het beoogt eveneens aan de Koning de bevoegdheid te geven om bij een in Ministerraad overlegd besluit de terminologie van de vigerende wetsbepalingen in overeenstemming te brengen met die van de voorgestelde wet (artikel 4).

Het voorstel beoogt geen wijziging van de Nederlandse tekst van de organieke wet. Volgens de indieners heeft de benaming "openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn" "een veel positievere bijklank ... dan de woorden "aide sociale" ("sociale bijstand") die meer het caritatieve aspect in de verf zetten" (1).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. De gemeenschappen zijn, luidens artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op algemene wijze bevoegd, wat de bijstand aan personen betreft, voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

---

(1) Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 1088/1, p. 3.

Op die algemene bevoegdheid zijn er evenwel enkele uitzonderingen. Ze betreffen onder meer de aangelegenheden m.b.t. de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 van de organieke wet van 8 juli 1976 (zie artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Die bepalingen luiden als volgt :

"Artikel 1. Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren.

Art. 2. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Zij vervangen de commissies van openbare onderstand waarvan zij alle goederen, rechten, lasten en verplichtingen overnemen.

Iedere gemeente van het Rijk wordt bediend door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.".

2. Uit die bepalingen volgt dat het oprichten van openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het vaststellen van hun algemene opdracht, en het bepalen van hun band met de gemeenten, tot de federale bevoegdheidssfeer zijn blijven behoren.

Het is ook in de voornoemde wetsbepalingen dat de benaming van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt geregeld. De federale wetgever is derhalve bevoegd gebleven om die benaming eventueel te wijzigen.

Volledigheidshalve moet hierbij nog opgemerkt worden dat het niet is omdat die benaming voorkomt in het voornoemde artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat alleen de bijzondere wetgever bevoegd zou zijn om de benaming te wijzigen. Dat artikel van de bijzondere wet is immers slechts een bevoegdheidsverdelende norm met betrekking tot o.m. de aangelegenheid "openbare centra voor maatschappelijk welzijn", en maakt van de benaming van die instelling op zichzelf niet een bijzondere norm.

3. Is de federale wetgever bevoegd om eventueel de benaming van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te wijzigen, dan kan die bevoegdheid niettemin slechts uitgeoefend worden t.a.v. de bepalingen van de organieke wet die binnen zijn bevoegdheidssfeer zijn gebleven, d.w.z. de artikelen 1 en 2 en de hoofdstukken IV, V en VII (artikel 5, § 1, II, 2˚, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

De opdracht die bij artikel 4 van de voorgestelde wet aan de Koning verleend wordt, moet bevoegdheidsconform geïnterpreteerd worden, en heeft dus ook enkel betrekking op de bepalingen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De gemeenschappen en de gewesten zijn daarentegen bevoegd om, binnen hun bevoegdheidssfeer, de bepalingen waarin sprake is van een "openbaar centrum voor

maatschappelijk welzijn", in voorkomend geval aan te passen aan de gewijzigde federale terminologie (1). Dit geldt i.h.b. voor de bepalingen van de organieke wet waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

Een bijzonder probleem rijst i.v.m. de benaming van het orgaan dat volgens de vigerende bepalingen "raad voor maatschappelijk welzijn" ("conseil de l'aide sociale") heet. Alhoewel die benaming, strikt genomen, niet gewijzigd moet worden, lijkt het toch logisch om ze terzelfder tijd aan te passen. Aangezien de raad voor maatschappelijk welzijn essentieel geregeld wordt in hoofdstuk II van de organieke wet, dat valt binnen de bevoegdheidssfeer van de gemeenschappen, staat het aan de gemeenschappen om in voorkomend geval een initiatief tot wijziging van die benaming te nemen. De federale overheid zou dan, om wetgevingstechnische redenen, de binnen haar bevoegdheid vallende bepalingen moeten aanpassen aan de door de onderscheiden gemeenschappen gekozen benaming.

ALGEMENE OPMERKING

1. De beoogde vervanging van de Franse term "aide sociale" door "action sociale" doet de vraag rijzen of de nieuwe benaming op een adequate wijze de opdracht zou weergeven van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, zoals vastgesteld door de organieke wet van 8 juli 1976.

---

(1) Vgl. Arbitragehof, 17 december 1992, nr. 78/92, overw. B.5.6.

Dat de openbare centra voor "maatschappelijk welzijn" die benaming gekregen hebben, hangt immers samen met de opdracht die hun verleend is om het recht van eenieder op "maatschappelijke dienstverlening" ("aide sociale") te verzekeren (artikel 1 van de organieke wet). Met het gebruik van de benaming "maatschappelijk welzijn" ("aide sociale") wilde de wetgever bewust afstappen van de idee van "onderstand" ("assistance"), welke als vernederend en afschrikkend beschouwd werd (1). In de dienstverlening zou immers geen onderscheid meer gemaakt worden tussen behoeftigen en niet-behoeftigen (2).

Toen de grondwetgever in 1994 de economische, sociale en culturele rechten erkende, had hij het o.m. over het recht op "sociale bijstand" ("aide sociale") (artikel 23, tweede lid, 2°, van de Grondwet). Daarmee nam ook de grondwetgever, wat de Franse tekst betreft, afstand van de term "assistance" (3).

Als de wetgever thans van oordeel zou zijn dat de term "aide sociale" op zijn beurt nog teveel verwijst naar

---

(1) Zie het verslag van de commissie van de Senaat over het ontwerp dat geleid heeft tot de organieke wet van 8 juli 1976, Parl. St., Senaat, 1974-75, nr. 581-1, pp. 2 en 7.

(2) Zelfde verslag, pp. 3 en 7.

(3) Zie de bespreking in de werkgroep "Economische en sociale grondrechten" van de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4°, (24), 99-100.

het caritatieve aspect, kan hij de benaming van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn uiteraard wijzigen. De term "action sociale" zou dan meer de "dynamische actie" weergeven, waarop de indieners van het voorstel de nadruk leggen (1).

In die gedachtengang is er dan echter geen enkele reden om alleen de Franse tekst te wijzigen. Ook de Nederlandse tekst zou dan integendeel aangepast moeten worden, opdat hij niet zou verwijzen naar het resultaat van de maatschappelijke dienstverlening, maar naar de middelen die tot resultaat moeten leiden. Logischerwijze zou de benaming in het Nederlands dan moeten zijn : "openbaar centrum voor sociale (of maatschappelijke) actie".

De Raad van State vermoedt dat de indieners van het voorstel zich beperken tot een (welbepaalde) wijziging van de Franse benaming, om aldus in de beide talen de bestaande afkorting ("O.C.M.W.", "C.P.A.S") te kunnen bewaren. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt is dat echter geen voldoende reden om in het Nederlands en het Frans tot benamingen te komen, die niet met elkaar overeenstemmen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden als volgt. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de federale wetgever om de benaming van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te wijzigen, als hij die niet meer geschikt acht. De Nederlandse en de Franse tekst behoren dan echter met elkaar overeen te stemmen. Het staat aan de wetgever om te oordelen of de beoogde voordelen van de naamsverandering

---

(1) Toelichting, p. 3.

opwegen tegen de praktische bezwaren die voortvloeien uit het feit dat dan ook de afkorting, althans in het Nederlands, gewijzigd zal worden.

2. Gelet op wat voorafgaat, zijn de hiernavolgende opmerkingen van subsidiaire aard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift wekt verkeerdelijk de indruk dat ook de Nederlandstalige benaming wordt gewijzigd.

Artikel 1

Volgens artikel 1 regelt de voorgestelde wet een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

De algemene bewoordingen van artikel 4 van het voorstel wekken de indruk dat het de bedoeling is om ook in zogenaamde "bicamerale" wetten de terminologie van de vigerende bepalingen in overeenstemming te brengen met die van de voorgestelde wet.

Als dat inderdaad de bedoeling is, regelt de voorgestelde wet gedeeltelijk ook een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Artikel 1 van het voorstel zou dan aangepast moeten worden, tenzij artikel 4 het voorwerp zou uitmaken van een afzonderlijke tekst.

PORTEE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi soumise pour avis tend à remplacer chaque fois dans le texte français de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, tant dans l'intitulé que dans le dispositif, les mots "centre(s) public(s) d'aide sociale" par "centre(s) public(s) d'action sociale" (articles 2 et 3 de la proposition). Elle vise également à conférer au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le pouvoir d'adapter la terminologie des dispositions législatives en vigueur à celle de la loi proposée (article 4).

La proposition n'envisage pas de modifier le texte néerlandais de la loi organique. Selon les auteurs, la dénomination "openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn" "revêt une connotation plus positive que les mots "aide sociale" qui évoquent beaucoup plus un aspect caritatif" (1).

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. Aux termes de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes, de façon générale, en matière d'aide aux personnes, pour ce qui est de la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale.

Il existe néanmoins certaines exceptions à cette compétence générale. Elles concernent notamment les matières relatives aux centres publics d'aide sociale qui sont régies par les articles 1er et 2 de la loi organique du 8 juillet 1976 (voir l'article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Ces dispositions s'énoncent comme suit :

"Article 1er. Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

---

(1) Doc. parl., Chambre, 1996-97, n° 1088/1, p. 3.

Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide.

Art. 2. Les centres publics d'aide sociale sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique. Ils remplacent les commissions d'assistance publique et succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations. Chaque commune du Royaume est desservie par un centre public d'aide sociale.".

2. Il résulte de ces dispositions qu'il entre toujours dans la sphère de compétences de l'autorité fédérale de créer des centres publics d'aide sociale, de déterminer leur mission générale et de définir leur lien avec la commune.

Ce sont également les dispositions législatives susvisées qui règlent la dénomination des centres publics d'aide sociale. Le législateur fédéral est dès lors demeuré compétent pour modifier éventuellement cette dénomination.

Dans un souci d'exhaustivité, l'on observera en outre que ce n'est pas parce que cette dénomination apparaît à l'article 5 précité de la loi spéciale du 8 août 1980, que le législateur spécial serait seul compétent pour modifier cette dénomination. Cet article de la loi spéciale ne constitue au reste qu'une norme répartitrice de compétences, portant notamment sur la matière "centres publics d'aide sociale", et ne fait pas de la dénomination elle-même de cette institution, une norme spéciale.

3. Dans l'hypothèse où le législateur fédéral est compétent pour modifier éventuellement la dénomination des

centres publics d'aide sociale, cette compétence ne peut toutefois être exercée qu'en vertu des dispositions de la loi organique demeurées dans sa sphère de compétences, à savoir les articles 1er et 2 et les chapitres IV, V et VII (article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980).

La délégation accordée au Roi par l'article 4 de la loi proposée doit être interprétée selon le critère de compétence et porte dès lors uniquement sur les dispositions qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

En revanche, les communautés et les régions sont habilitées, dans leur sphère de compétences, à adapter, le cas échéant, les dispositions qui font état d'un "centre public d'aide sociale" à la terminologie fédérale modifiée (1). Cela vaut en particulier pour les dispositions de la loi organique qui relèvent de la compétence des communautés.

La dénomination de l'organe qui, selon les dispositions en vigueur, est appelé "conseil de l'aide sociale" soulève un problème spécifique. Bien qu'au sens strict, cette dénomination ne doive pas être modifiée, il semble néanmoins logique d'adapter celle-ci par la même occasion. Dès lors que c'est essentiellement le chapitre II de la loi organique, appartenant à la sphère des compétences communautaires, qui règle le conseil de l'aide sociale, c'est aux communautés qu'il incombe, le cas échéant, de prendre

---

(1) Comp. Cour d'arbitrage, 17 décembre 1992, n° 78/92, cons. B.5.6.

l'initiative de modifier cette dénomination. Pour des raisons de légistique, l'autorité fédérale devrait alors adapter les dispositions tombant dans le cadre de ses compétences à la dénomination choisie par les différentes communautés.

OBSERVATION GENERALE

1. La substitution envisagée du terme français "action sociale" au terme "aide sociale" soulève la question de savoir si la nouvelle dénomination est susceptible de traduire adéquatement la mission conférée au centre public d'aide sociale, fixée par la loi organique du 8 juillet 1976.

En effet, la dénomination même des centres publics d'"aide sociale" est liée à la mission qui leur a été assignée pour assurer le droit de chacun à l'"aide sociale" (article 1er de la loi organique). En choisissant les termes "aide sociale", le législateur a délibérément écarté l'idée d'"assistance", considérée comme humiliante et effrayante (1). En effet, la distinction entre les personnes indigentes et les autres devait disparaître dans le cadre de cette aide (2).

---

(1) Voir le rapport de la commission du Sénat sur le projet qui a conduit à la loi organique du 8 juillet 1976, Doc. parl., Sénat, 1974-75, n° 581-1, pp. 2 et 7.

(2) Même rapport, pp. 3 et 7.

En reconnaissant, en 1994, les droits économiques, sociaux et culturels, le constituant entendait assurer notamment le droit à une "aide sociale" (article 23, alinéa 2, 2°, de la Constitution). Ce faisant, le constituant a lui aussi écarté le terme "assistance" dans le texte français (1).

Si le législateur est actuellement d'avis que le choix du terme "aide sociale" donne à son tour trop d'importance à l'aspect caritatif, il peut évidemment modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale. Le terme "action sociale" évoquera alors davantage "l'action dynamique" sur laquelle les auteurs de la proposition mettent l'accent (2).

Dans cet esprit, il n'y a cependant aucune raison pour ne modifier que le seul texte français. Le texte néerlandais devrait lui aussi faire l'objet d'une adaptation, de sorte qu'il se reporte, non pas au résultat de l'aide sociale, mais aux moyens qui doivent conduire à ce résultat. Selon toute logique, la dénomination néerlandaise devrait être alors : "openbaar centrum voor sociale (of maatschappelijke) actie".

---

(1) Voir la discussion au sein du groupe de travail "Droits économiques et sociaux fondamentaux" de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, Doc. Parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/4°, (24), 99-100.

(2) Développements, p. 3.

Le Conseil d'Etat suppose que les auteurs de la proposition se limitent à modifier la dénomination française (de façon bien circonscrite), afin de pouvoir conserver le sigle existant dans les deux langues ("O.C.M.W.", "C.P.A.S."). Toutefois, d'un point de vue légistique, ce n'est pas là une raison suffisante pour justifier l'existence, côte à côte, de deux dénominations, l'une néerlandaise et l'autre française qui ne soient pas en concordance.

En résumé, il peut être conclu ce qui suit. C'est dans le cadre de l'opportunité politique, qu'il incombe au législateur fédéral d'apprécier s'il y a lieu de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale au cas où il estime que celle-ci n'est plus appropriée. Il convient alors cependant de mettre le texte néerlandais en concordance avec le texte français. Il appartient au législateur de juger si les avantages escomptés d'un changement de dénomination contrebalancent les inconvénients pratiques induits par la modification du sigle, à tout le moins dans la langue néerlandaise.

2. Compte tenu de ce qui précède, les observations énoncées ci-après sont de nature subsidiaire.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé donne, à tort, l'impression que la dénomination néerlandaise est, elle aussi, modifiée.

Article 1er

Selon l’article 1er, la loi proposée règle une matière visée à l’article 78 de la Constitution.

Les termes généraux utilisés à l’article 4 de la proposition donnent à penser qu’il est prévu d’adapter la terminologie des dispositions en vigueur à celle de la loi proposée, y compris dans des lois dites "bicamérales".

Si telle est effectivement l’intention, la loi proposée règle aussi en partie une matière visée à l’article 77 de la Constitution. Il y aurait donc lieu d’adapter l’article 1er de la proposition, à moins que l’article 4 ne fasse l’objet d’un texte distinct.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	kamervoorzitter, président de chambre,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER