

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.476/1
32.477/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 32.476/1
32.477/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 november 2001 door de Minister van Sociale Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de regels voor de verdeling en de toewijzing van de financiële middelen en voor de controle daarop in het kader van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie", heeft op 8 november 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie sociale, le 5 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles de répartition, d'affectation et de contrôle des moyens financiers dans le cadre de l'accord de coopération entre l'Etat, les Régions et la Communauté germanophone au sujet de l'économie sociale", a donné le 8 novembre 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"dat de tewerkstellingsinspanningen voor risicogroepen en in het bijzonder voor bestaansminimumgerechtigden en financiële steuntrekkers, onverwijld moeten worden bevorderd; dat de sociale economie-initiatieven voor deze doelgroep een geschikte vorm van tewerkstelling en begeleiding vormt; dat de inspanningen van de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap voor de verdere ontwikkeling van de sociale economie onverwijld in het kader van het samenwerkingsakkoord ondersteund moeten worden; dat het essentieel is dat de objectieven van het akkoord zo spoedig mogelijk in uitvoering kunnen treden, met name de verdubbeling van het aantal arbeidsplaatsen in de sociale inschakelingseconomie en de evenredige vertegenwoordiging van de bestaansminimumgerechtigden en financiële steungerechtigden in de globaliteit van de tewerkstellingsprogramma's; dat ook de twee andere pijlers van het samenwerkingsakkoord, met name de ontwikkeling van de buurtdiensten en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap een essentiële bijdrage leveren in de prioriteiten van de regering inzake de versterking van de sociale cohesie, armoedebestrijding, sociale inschakeling en duurzame ontwikkeling van onze economie.

Het samenwerkingsakkoord is nu ook door alle regio's en de Duitstalige Gemeenschap goedgekeurd en de parlementaire procedure beëindigd. De documenten in bijlage staven dit. Het gaat bovendien over middelen voor 2000 en 2001 die nog dit jaar geliquideerd moeten worden".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

ALGEMENE OPMERKING

De beide ontwerpbesluiten bevatten een aantal bepalingen waarin wordt afgeweken van regels die zijn opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie, of waarin die regels worden aangevuld of gewoonweg worden hernomen.

Zo wordt in artikel 2, § 2, van de ontwerpen de inhoud van artikel 8 van dat samenwerkingsakkoord overgenomen en bepaalt artikel 2, § 4, ervan dat op verzoek van één van de overeenkomstsluitende partijen de in het samenwerkingsakkoord geregelde verdeling van de geldmiddelen kan worden aangepast na akkoord van de betrokken partijen. Artikel 3 van de beide ontwerpen herneemt in essentie het bepaalde in artikel 9, § 2, van het samenwerkingsakkoord. Artikel 4 van de beide ontwerpen wijkt dan weer in aanzienlijke mate af van artikel 9, §§ 3 en 4, van het samenwerkingsakkoord.

Het staat niet aan één van de partijen bij een samenwerkingsakkoord om op eenzijdige wijze af te wijken van de bepalingen van zulk een akkoord ¹, om bepalingen uit te vaardigen die dat akkoord aanvullen, althans niet voorzover die aanvullingen de gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden van de bij het samenwerkingsakkoord betrokken partijen betreft, en zelfs niet om bepalingen uit zulk een akkoord te hernemen. Wel kan elke bij het samenwerkingsakkoord betrokken overheid binnen de eigen bevoegdheidssfeer maatregelen nemen die het betrokken samenwerkingsakkoord concretiseren.

¹De door de gemachtigde van de regering ingeroepen praktische moeilijkheden bij de uitvoering van het samenwerkingsakkoord vermogen uiteraard geen afbreuk te doen aan dat beginsel.

De in het ontwerp vervatte afwijkingen of aanvullingen op het samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 zullen, indien de andere bij het samenwerkingsakkoord betrokken overheden ermee instemmen, het voorwerp moeten uitmaken van een nieuw wijzigend samenwerkingsakkoord waarmee, gelet op het gegeven dat het zo-even genoemde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 een samenwerkingsakkoord is dat door de betrokken wetgevers is goedgekeurd, die wetgevers opnieuw zullen moeten instemmen.

Conclusie is derhalve dat het ontwerp een grondige herwerking behoeft in het licht van de zo-even geformuleerde opmerkingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De artikelen 55 tot 58 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bieden geen rechtsgrond aan de ontworpen besluiten, worden erdoor uiteraard niet gewijzigd of opgeheven, noch is de vermelding van die artikelen noodzakelijk voor een beter begrip van die besluiten.

Het vierde lid van de aanhef kan derhalve in de beide ontwerpen vervallen.

2. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient, wanneer in de adviesaanvraag om een spoedeisend advies wordt verzocht, de in die aanvraag opgegeven motivering volledig te worden overgenomen in de aanhef van de verordening. De motivering die in de aanhef van de voorliggende ontwerpen wordt weergegeven, moet derhalve in overeenstemming worden gebracht met de motivering die voorkomt in de adviesaanvraag, namelijk door tevens de derde alinea van de adviesaanvraag in de aanhef weer te geven.

Artikel 2

1. Onverminderd de hierboven gemaakte algemene opmerking moet er worden op gewezen dat louter praktische uitvoeringsregels zoals adressen van bepaalde besturen of rekeningnummers, opgenomen in artikel 2, § 2, van de ontwerpen, niet thuishoren in een reglementair koninklijk besluit.

2. Het staat niet aan de federale overheid om te bepalen hoe de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap hun uit het samenwerkingsakkoord voortvloeiende verbintenissen dienen te concretiseren.

Artikel 2, § 5, dient derhalve uit de beide ontwerpen te worden weggelaten.

Slotopmerking

Beide ontwerpen behoeven een grondig nazicht op taalkundig en legistiek vlak. Ook de stijl ervan is voor verbetering vatbaar.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance :

"dat de tewerkstellingsinspanningen voor risicogroepen en in het bijzonder voor bestaansminimumgerechtigden en financiële steuntrekkers, onverwijld moeten worden bevorderd; dat de sociale economie-initiatieven voor deze doelgroep een geschikte vorm van tewerkstelling en begeleiding vormt; dat de inspanningen van de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap voor de verdere ontwikkeling van de sociale economie onverwijld in het kader van het samenwerkingsakkoord ondersteund moeten worden; dat het essentieel is dat de objectieven van het akkoord zo spoedig mogelijk in uitvoering kunnen treden, met name de verdubbeling van het aantal arbeidsplaatsen in de sociale inschakelingseconomie en de evenredige vertegenwoordiging van de bestaansminimumgerechtigden en financiële steungerechtigden in de globaliteit van de tewerkstellingsprogramma's; dat ook de twee andere pijlers van het samenwerkingsakkoord, met name de ontwikkeling van de buurtdiensten en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap een essentiële bijdrage leveren in de prioriteiten van de regering inzake de versterking van de sociale cohesie, armoedebestrijding, sociale inschakeling en duurzame ontwikkeling van onze economie.

Het samenwerkingsakkoord is nu ook door alle regio's en de Duitstalige Gemeenschap goedgekeurd en de parlementaire procedure beëindigd. De documenten in bijlage staven dit. Het gaat bovendien over middelen voor 2000 en 2001 die nog dit jaar geliquideerd moeten worden".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir souligner que l'adéquation de la motivation précitée pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

OBSERVATION GENERALE

Les deux projets d'arrêté comportent un certain nombre de dispositions qui s'écartent, complètent ou reproduisent purement et simplement des règles inscrites dans l'accord de coopération entre l'Etat, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale.

Ainsi, l'article 2, § 2, des projets reproduit le contenu de l'article 8 de cet accord de coopération et leur article 2, § 4, prévoit qu'à la demande d'une des parties contractantes, la répartition des moyens financiers réglée dans l'accord de coopération peut être adaptée après accord des parties concernées. L'article 3 des deux projets reproduit essentiellement la règle énoncée à l'article 9, § 2, de l'accord de coopération. L'article 4 des deux projets s'écarte à nouveau dans une mesure importante de l'article 9, §§ 3 et 4, de l'accord de coopération.

Il n'appartient pas à l'une des parties à un accord de coopération de s'écarter unilatéralement des dispositions de pareil accord ², d'édicter des dispositions qui le complètent, du moins pas dans la mesure où ces ajouts concernent l'exercice conjoint de compétences des parties associées à l'accord de coopération, même de reproduire des dispositions d'un tel accord. Dans sa sphère de compétences propre, chaque autorité associée à l'accord de coopération peut cependant prendre des mesures concrétisant l'accord de coopération concerné.

2

Les difficultés d'ordre pratique rencontrées lors de l'exécution de l'accord de coopération et invoquées par le délégué du Gouvernement ne peuvent évidemment pas porter atteinte à ce principe.

Si les autres autorités associées à l'accord de coopération du 4 juillet 2000 y acquiescent, les dérogations ou ajouts prévus dans le projet à propos de l'accord de coopération devront faire l'objet d'un nouvel accord de coopération modificatif auquel les législateurs concernés devront à nouveau donner leur assentiment vu que l'accord de coopération susvisé du 4 juillet 2000 a été approuvé par ces législateurs.

Force est dès lors de conclure que le projet requiert un remaniement en profondeur à la lumière des observations qui viennent d'être formulées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, ne procurent aucun fondement légal aux arrêtés en projet, ne sont évidemment pas modifiés ou abrogés par ces derniers et leur mention n'est pas davantage nécessaire pour une meilleure compréhension de ces arrêtés.

Le quatrième alinéa du préambule peut dès lors être omis dans les deux projets.

2. Aux termes de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lorsque l'avis est demandé d'urgence, la motivation figurant dans la demande doit être intégralement reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire. La motivation reproduite dans le préambule des présents projets doit dès lors être mise en concordance avec la motivation figurant dans la demande d'avis, à savoir en reproduisant aussi chaque fois dans le préambule le troisième alinéa de la demande d'avis.

Article 2

1. Sans préjudice de l'observation générale formulée ci-dessus, il convient de signaler que les modalités d'exécution purement pratiques, comme les adresses de certaines administrations ou les numéros de compte, figurant à l'article 2, § 2, des projets, n'ont pas leur place dans un arrêté royal réglementaire.

2. Il n'appartient pas à l'autorité fédérale de déterminer comment les régions et la Communauté germanophone doivent concrétiser leurs engagements découlant de l'accord de coopération.

L'article 2, § 5, doit dès lors être supprimé dans les deux projets.

Observation finale

Les deux projets doivent faire l'objet d'un examen approfondi sur le plan de la langue et de la légistique. Leur style est également susceptible d'être amélioré.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME