

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.022/4
DU 4 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense, le 4 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'admission et à la fin du service volontaire d'utilité collective", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de viser plus précisément, au titre de fondement légal, la loi du 11 avril 2003 instituant un service volontaire d'utilité collective, notamment l'article 5, §§ 1^{er} et 3, remplacés par la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 11 avril 2003 instituant un service volontaire d'utilité collective.

2. Comme l'indique son intitulé, l'arrêté en projet se limite aux seuls aspects liés à l'"admission" et à la "fin" du service volontaire d'utilité collective, l'attention de l'auteur du projet est cependant attirée sur ce qu'il convient que le Roi prenne également

.../...

pour le 1^{er} septembre 2007, date d'entrée en vigueur prévue du présent projet ⁽¹⁾, les autres arrêtés royaux d'exécution qu'appellent les différentes habilitations contenues dans la loi du 11 avril 2003, précitée, telle que modifiée par la loi du 25 avril 2007, précitée, notamment celles relatives à la fixation du statut pécuniaire des personnes qui effectuent un service volontaire d'utilité collective ⁽²⁾ et celles relatives à l'organisation de la formation que doivent suivre ces personnes au sein du ministère de la Défense ⁽³⁾.

Dispositif

Article 1^{er}

Contrairement aux acronymes VDAB, FOREm et ORBEm, les sigles "ADG" et "IBFFP" n'ont pas été consacrés par les décrets constitutifs de l'Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft et de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle ⁽⁴⁾. Une observation similaire vaut pour le sigle "RDBB" (Regionale Dienst voor Beroepsopleiding Brussel-Hoofdstad).

Il convient donc d'utiliser leur dénomination complète.

Article 6

Dans son avis 42.887/4, donné le 26 avril 2007, la section de législation a observé que :

"(...) le mode de traitement des demandes introduites par les candidats au service d'utilité collective, prévu à l'article 6 du projet, nécessite la conclusion préalable

⁽¹⁾ Voir l'article 18.

⁽²⁾ Voir l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, 4/, de la loi du 11 avril 2003, précitée.

⁽³⁾ Voir l'article 5, § 4, de la même loi.

⁽⁴⁾ Décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle, et décret du 17 janvier 2000 portant création d'un office de l'emploi en Communauté germanophone.

d'un accord de coopération avec les Communautés et Régions, en ce qu'il organise l'intervention d'organismes communautaires et régionaux dans cette procédure (l'article 1^{er}, 5/, du projet, cite les organismes suivants : VDAB, FOREM, ADG, ORBEM et IBFFP)⁽⁵⁾".

La disposition examinée ne diffère de l'article 6 du projet inscrit sous le numéro de rôle 42.887/4, que par le remplacement, dans la seconde phrase de son alinéa 1^{er}, du verbe "décide" par "apprécie".

Nonobstant cette légère modification, le dispositif en projet n'en impose pas moins de manière unilatérale plusieurs obligations aux "services publics de l'emploi et de la formation compétents", organismes créés par les entités fédérées dans le cadre de leurs compétences respectives.

Une telle façon de procéder ne peut se concevoir sans la conclusion préalable d'un accord de coopération.

À cet égard, le simple renvoi dans le dispositif en projet et dans les considérants du préambule à un "protocole d'accord" à conclure entre le ministre de la Défense, d'une part, et les ministres régionaux et communautaires compétents, d'autre part, ne peut suffire à pallier cette lacune.

En outre :

- a) le "protocole d'accord" joint au dossier de la demande d'avis, vise une situation toute autre que celle des demandeurs d'emploi qui introduiraient une demande d'admission au service volontaire d'utilité collective, puisqu'il s'adresse, en effet, comme l'indique l'alinéa 4 du préambule, en priorité aux jeunes qui quittent la Défense, après avoir acquis durant leur carrière militaire initiale des compétences professionnelles et comportementales de nature à leur permettre de maximaliser par la suite leur potentiel sur le marché de l'emploi;

⁽⁵⁾ Pour ce qui concerne l'autorité fédérale, l'assentiment à un tel accord de coopération permettra également de suppléer à l'absence de fondement légal spécifique permettant au Roi d'arrêter le système de coopération envisagé.

- b) une lecture combinée des articles 6, 8 et 13, alinéa 2, du projet d'arrêté donne à penser que l'intention de l'auteur du projet est de conférer aux services publics compétents en matière d'emploi et de formation tout ou partie d'une mission qui relève en réalité de l'autorité fédérale, à savoir assurer une sélection parmi les demandes de participation au service volontaire d'utilité collective en fonction notamment de critères relevant de la Défense.

En conclusion, les articles 6 et 8 du projet d'arrêté doivent être revus. Il convient en effet que l'auteur du projet fasse mieux ressortir son intention en la matière et s'assure, le cas échéant, que les mesures d'exécution arrêtées par le Roi ne nécessitent pas, eu égard à des tâches administratives qui seraient confiées au service public "emploi et formation", la conclusion préalable d'un accord de coopération.

Article 8

En vertu de cette disposition, il incombe à l'autorité que le ministre désigne d'attribuer les "places ouvertes" en fonction des desiderata exprimés par l'intéressé et dans l'ordre d'introduction des demandes.

L'arrêté en projet reste toutefois en défaut d'exécuter l'habilitation confiée au Roi par l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi du 11 avril 2003, précitée, tel que remplacé par la loi du 25 avril 2007, précitée, quant à la détermination des "domaines d'activités dans lesquels la personne effectue un service volontaire d'utilité collective". L'arrêté en projet doit être complété sur ce point.

Article 11

1. L'article 11 du projet prévoit que l'admission de l'intéressé au service d'utilité collective "est actée sur un document signé par lui et par le chef du personnel de la Défense ou de son représentant".

Interrogé sur la notion de "chef du personnel", le fonctionnaire délégué à précisé que ces termes seraient remplacés par ceux de "directeur des ressources humaines".

2. Les alinéas 2 et 3 en projet se réfèrent à un "règlement de service" arrêté par le ministre. Il incombe cependant au Roi de fixer les aspects essentiels du statut du personnel qui effectue un service volontaire d'utilité collective et, notamment, le statut administratif des intéressés et la manière dont la discipline est réglée comme le prévoit expressément l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/ de la loi du 11 avril 2003, précitée.

La subdélégation du pouvoir réglementaire conférée au ministre par la disposition en projet, ne peut donc porter que sur des éléments accessoires.

En outre, de telles dispositions constituent des arrêtés ministériels lesquels doivent être soumis aux règles du contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'avis du Conseil d'État ⁽⁶⁾.

Article 12

L'article 12 du projet prévoit la possibilité, pour le prestataire du service d'utilité collective, de suspendre l'exécution de celui-ci "moyennant notification dans un délai raisonnable".

Il conviendrait de prévoir un délai précis (comme c'est le cas à l'article 13, alinéa 1^{er}, 3/, du projet), plutôt que de recourir à la notion de "délai raisonnable".

Article 14

1. Il appartient au ministre et non à une autorité désignée par lui, de déterminer le modèle du certificat "des compétences acquises".

⁽⁶⁾ Voir par analogie l'avis 40.080/4, donné le 18 avril 2006, sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 mai 2006 modifiant plusieurs arrêtés royaux relatifs au statut des candidats militaires, ainsi que les nombreux avis auxquels celui-ci renvoie.

2. Il y a lieu, par ailleurs, d'assurer la cohérence entre cette disposition et celles que le Roi doit prendre en matière de formation, conformément à l'article 5, § 4, de la loi du 11 avril 2003, précitée, modifiée par la loi du 25 avril 2007, précitée.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.022/4
VAN 4 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 4 mei 2007 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toelating tot en het einde van de vrijwillige dienst van collectief nut", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef moet als rechtsgrond meer bepaald worden verwezen naar de wet van 11 april 2003 tot instelling van een vrijwillige dienst van collectief nut, inzonderheid naar artikel 5, §§ 1 en 3, vervangen bij de wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 11 april 2003 tot instelling van een vrijwillige dienst van collectief nut.

2. Zoals in het opschrift van het ontworpen besluit wordt vermeld, beperkt het ontworpen besluit zich tot de "toelating" tot en het "einde" van de vrijwillige dienst van collectief nut. De steller van het ontwerp wordt er evenwel opmerkzaam op gemaakt

.../...

dat de Koning tegen 1 september 2007, de geplande datum van inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp ⁽¹⁾, ook de andere koninklijke uitvoeringsbesluiten behoort uit te vaardigen die noodzakelijk zijn voor de verschillende machtigingen vervat in de voormelde wet van 11 april 2003, zoals gewijzigd bij de voormelde wet van 25 april 2007, inzonderheid de machtigingen betreffende het vaststellen van de bezoldigingsregeling van de personen die een vrijwillige dienst van collectief nut verrichten ⁽²⁾ en de machtigingen betreffende de organisatie van de opleiding die deze personen moeten volgen bij het Ministerie van Landsverdediging ⁽³⁾.

Dispositief

Artikel 1

In tegenstelling tot de letterwoorden VDAB, FOREM en BGDA zijn de afkortingen "ADG" en "IBFFP" niet bekrachtigd in de decreten tot oprichting van het Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft en het Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle ⁽⁴⁾. Een soortgelijke opmerking geldt voor de afkorting "RDBB" van de Regionale Dienst voor Beroepsopleiding Brussel-Hoofdstad.

De benaming van die instellingen moet dus voluit worden geschreven.

⁽¹⁾ Zie artikel 18.

⁽²⁾ Zie artikel 5, § 3, eerste lid, 4/, van de voormelde wet van 11 april 2003.

⁽³⁾ Zie artikel 5, § 4, van dezelfde wet.

⁽⁴⁾ Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 17 maart 1994 houdende oprichting van het Franstalig Brussels Instituut voor Beroepsopleiding en het decreet van 17 januari 2000 tot oprichting van een dienst voor arbeidsbemiddeling in de Duitstalige Gemeenschap.

Artikel 6

In haar advies 42.887/4 van 26 april 2007 heeft de afdeling wetgeving het volgende opgemerkt :

"(...) gelet op de manier waarop de aanvragen ingediend door de kandidaten voor het verrichten van een dienst van collectief nut zullen worden behandeld, welke manier wordt omschreven in artikel 6 van het ontwerp, (moet) vooraf een samenwerkingsakkoord worden gesloten met de gemeenschappen en de gewesten, doordat dit artikel voorschrijft dat bij deze procedure gemeenschaps- en gewestinstellingen worden betrokken (artikel 1, 5/, van het ontwerp somt de volgende instellingen op : de VDAB, de FOREM, de ADG, de BGDA en de RDBB)⁽⁵⁾".

De Franse versie van de voorliggende bepaling verschilt slechts van de Franse versie van artikel 6 van het ontwerp ingeschreven onder het rolnummer 42.887/4 door de vervanging, in de tweede zin van het eerste lid, van het werkwoord "décide" door het werkwoord "apprécie".

Ondanks die lichte wijziging legt het ontworpen dispositief desalniettemin op eenzijdige wijze verschillende verplichtingen op aan de "bevoegde diensten voor tewerkstelling en opleiding" die de deeltentiteiten hebben opgericht in het kader van hun respectieve bevoegdheden.

Die werkwijze is ondenkbaar zonder dat vooraf een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten.

Die leemte kan niet worden weggewerkt door dienaangaande in het ontworpen dispositief en in de considerans van de aanhef gewoon te verwijzen naar een "protocolakkoord" dat moet worden gesloten tussen enerzijds de Minister van Landsverdediging en anderzijds de bevoegde gewest- en gemeenschapsministers.

⁽⁵⁾ Wat de federale overheid betreft, zal via de instemming met een zodanig samenwerkingsakkoord eveneens de ontstentenis van een specifieke rechtsgrond kunnen worden verholpen op basis waarvan de Koning het voorgenomen systeem van samenwerking kan vaststellen.

Daarbij komt dat :

- a) het "protocolakkoord" dat bij het dossier van de adviesaanvraag is gevoegd, betrekking heeft op een geheel andere situatie dan die van werkzoekenden die een aanvraag tot toelating tot de vrijwillige dienst van collectief nut zouden indienen, aangezien het protocolakkoord, zoals in het vierde lid van de aanhef ervan staat, immers bij voorrang bedoeld is voor jongeren die het Ministerie van Landsverdediging verlaten nadat ze tijdens hun initiële militaire loopbaan professionele en gedragscompetenties hebben verworven waarmee ze hun kansen op de arbeidsmarkt later kunnen maximaliseren;
- b) bij een gezamenlijke lezing van de artikelen 6, 8 en 13, tweede lid, van het ontwerpbesluit de indruk ontstaat dat het de bedoeling is van de steller van het ontwerp de diensten die bevoegd zijn voor tewerkstelling en opleiding geheel of gedeeltelijk een taak toe te vertrouwen die eigenlijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, namelijk een selectie maken uit de aanvragen om deelname aan een vrijwillige dienst van collectief nut, op basis onder meer van criteria die bepaald worden door Landsverdediging.

Het besluit is dan ook dat de artikelen 6 en 8 van het ontwerpbesluit herzien moeten worden. De steller van het ontwerp behoort immers zijn bedoeling terzake duidelijker weer te geven en in voorkomend geval na te gaan of, gezien de administratieve taken die aan de dienst "tewerkstelling en opleiding" zouden worden toevertrouwd, niet eerst een samenwerkingsakkoord moet worden afgesloten alvorens de Koning uitvoeringsmaatregelen kan nemen.

Artikel 8

Krachtens deze bepaling staat het aan de overheid die door de minister wordt aangewezen om de "opengestelde plaatsen" toe te wijzen op basis van de door de betrokkene geuite desiderata en in de volgorde van indiening van de aanvragen.

.../...

In het ontworpen besluit wordt evenwel de machtiging die bij artikel 5, § 3, eerste lid, 2/, van de voornoemde wet van 11 april 2003, zoals vervangen bij de voornoemde wet van 25 april 2007, aan de Koning is toevertrouwd, niet ten uitvoer gelegd wat betreft het bepalen van de "activiteitsdomeinen waarbinnen de persoon een vrijwillige dienst van collectief nut levert". Het ontworpen besluit moet op dat punt worden aangevuld.

Artikel 11

1. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat de toelating van de betrokkene tot de dienst van collectief nut "geacteerd (wordt) in een document dat door hem en door de personeelschef van Defensie of zijn vertegenwoordiger wordt ondertekend".

Om meer uitleg gevraagd aangaande het begrip "personeelschef", heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat dat woord vervangen zou worden door "directeur human resources".

2. In het tweede en het derde lid van het ontwerp is er sprake van een "dienstreglement" uitgevaardigd door de minister. Het staat evenwel aan de Koning om de kernpunten te bepalen van het statuut van het personeel dat een vrijwillige dienst van collectief nut vervult, en inzonderheid het administratief statuut van de betrokkenen en de wijze waarop de tucht is geregeld, zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 5, § 3, eerste lid, 1/ en 2/, van de voornoemde wet van 11 april 2003.

De verdere overdracht van de verordeningsbevoegdheid aan de minister die plaatsvindt bij de ontwerpbepalings, mag dus alleen voor bijkomstige zaken.

Bovendien vormen zulke bepalingen ministeriële besluiten waarop de regels van administratieve en begrotingscontrole van toepassing zijn, en die voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd ⁽⁶⁾.

Artikel 12

Artikel 12 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de verrichter van een dienst van collectief nut om de uitvoering daarvan te schorsen "mits verwittiging binnen een redelijke termijn".

Er dient een precieze termijn te worden bepaald (zoals dat geschiedt in artikel 13, eerste lid, 3/, van het ontwerp) in plaats van het begrip "redelijke termijn" te gebruiken.

Artikel 14

1. Het is de taak van de minister en niet van een door hem aangewezen overheid om het model vast te stellen van het attest "van verworven competenties".

2. Bovendien moet worden gezorgd voor samenhang tussen deze bepaling en die welke de Koning overeenkomstig artikel 5, § 4, van de voornoemde wet van 11 april 2003, gewijzigd bij de voornoemde wet van 25 april 2007, moet uitvaardigen aangaande de opleiding.

⁽⁶⁾ Zie ook advies 40.080/4, gegeven op 18 april 2006, over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 23 mei 2006 tot wijziging van meerdere koninklijke besluiten betreffende het statuut van de kandidaat-militairen, en de talrijke adviezen waarnaar daarin wordt verwezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE