



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.278/1
van 12 november 2013

avis 54.278/1
du 12 novembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot oprichting van een
netwerk van federale
armoedeambtenaren'

un projet d'arrêté royal 'portant
création d'un réseau de
fonctionnaires fédéraux de
lutte contre la pauvreté'

Op 10 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van een netwerk van federale armoedeambtenaren'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2013.

*

Le 10 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Lutte contre la Pauvreté à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant création d'un réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 31 octobre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een netwerk op te richten van federale armoedeambtenaren, dat de evolutie en de uitvoering van de federale plannen inzake armoedebestrijding zal opvolgen. De ambtenaren worden aangewezen en ondersteund door de federale overheidsinstellingen die in de bijlage bij het besluit zijn opgenomen. Elke federale armoedeambtenaar dient de federale plannen inzake armoedebestrijding tot uitvoering te brengen binnen zijn federale overheidsinstelling. Elk jaar dient het netwerk een samenvatting op te maken van de uitgewerkte maatregelen, de maatregelen die in uitwerking zijn en de niet-uitgewerkte maatregelen inzake armoedebestrijding.

2.1. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt in het algemeen geboden door artikel 37 van de Grondwet. Dit grondwetsartikel laat de Koning toe zijn overheidsdiensten te organiseren en inzonderheid ministeriële departementen, ministeriële kabinetten en adviesorganen voor handelingen die onder zijn bevoegdheid vallen, op te richten, te organiseren en af te schaffen.

2.2. In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt aan enkele publiekrechtelijke rechtspersonen (meer bepaald de openbare instellingen van sociale zekerheid:¹ het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen, de Rijksdienst voor pensioenen, de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening en het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering; het autonoom overheidsbedrijf Bpost² en de openbare instelling met rechtspersoonlijkheid 'Pensioendienst voor de Overheidssector'³) en aan SELOR⁴ en de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging⁵ opgedragen om een ambtenaar aan te duiden die de opdrachten waarin artikel 3 voorziet, zal uitvoeren. Daarnaast worden voormelde instellingen verplicht de door hen aangeduide ambtenaar te ondersteunen bij het uitvoeren van zijn opdrachten.

In zoverre in artikel 2, § 2, opdrachten worden gegeven aan voormelde instellingen, dienen de stellers van het ontwerp te onderzoeken of hiervoor in de wetten die de oprichting en de taken van die instellingen bepalen (of elders), een uitdrukkelijke rechtsgrond kan worden gevonden, dan wel of deze opdrachten inpasbaar zijn in de taken die bij deze wetten aan die instellingen worden toegewezen, in welk geval de rechtsgrond kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de bepalingen waarbij die taken worden omschreven. Zo dat het geval is, dient in de aanhef hiervan melding te worden gemaakt. Zo niet, kunnen dergelijke opdrachten door de Koning niet aan voormelde instellingen worden gegeven, bij gebrek aan de nodige rechtsgrond daartoe.

¹ Koninklijk besluit van 3 april 1997 'houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels' (BS, 30 april 1997).

² Wet van 21 maart 1991 'betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven' (BS, 27 maart 1991).

³ Wet van 12 januari 2006 'tot oprichting van de 'Pensioendienst voor de Overheidssector'' (BS, 3 februari 2006).

⁴ Artikel 159 van de wet van 20 juli 1991 'houdende sociale en diverse bepalingen' (BS, 1 augustus 1991).

⁵ Artikelen 40 tot 42 van de programmawet van 10 februari 1998 'tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap' (BS, 21 februari 1998).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. In de aanhef moet op een correcte wijze worden verwezen naar de rechtsgrond voor het ontwerp, rekening houdende met de opmerkingen die hierover onder de randnummers 2.1 en 2.2 werden gemaakt.

4. De bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het tweede en het derde lid van de aanhef, strekken het ontwerp niet tot rechtsgrond en worden door het ontwerp niet gewijzigd. Ze dienen bijgevolg te worden geschrapt. Indien de verwijzing naar het Federaal plan Armoedebestrijding nuttig geacht wordt voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan, na de verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, een lid in de aanhef worden opgenomen waarin kort wordt toegelicht waaruit actiepunten 2 van het Federaal plan Armoedebestrijding bestaat, voorafgegaan door de woorden “Overwegende dat”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

5. Artikel 1 van het ontwerp vormt als dusdanig niet de uitvoering van artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 december 2002. Aangezien het ontwerp ertoe strekt een netwerk op te richten, wordt het artikel best als volgt herschreven:

“Er wordt, bij de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie, een netwerk van federale armoedeambtenaren opgericht, hierna te noemen ‘het netwerk’, dat de evolutie en uitvoering van de federale plannen inzake armoedebestrijding opvolgt.”

De opdracht van de Programmatorische Overheidsdienst om in te staan voor de coördinatie van het netwerk, wordt best opgenomen in artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 2

6. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, eerste lid, dient tussen de woorden “ambtenaren” en “uit de federale” het woord “afkomstig” te worden ingevoegd en dienen de woorden “in de bijlage van dit besluit” te worden vervangen door de woorden “die werden opgenomen in de bijlage bij dit besluit”. In de Franse tekst van diezelfde bepaling vervangt men het woord “reprises” door “figurant”.

7. In artikel 2, § 1, tweede lid, moet verduidelijkt worden wie met de “betrokken ministers” wordt bedoeld. Het artikel wordt best als volgt herschreven: “De minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie kan een federale overheidsinstelling toevoegen aan of schrappen uit de bijlage bij dit besluit, nadat hij daarvoor de instemming heeft bekomen van de minister onder wie de betrokken federale overheidsinstelling ressorteert”.

8. De Nederlandse tekst van artikel 2, § 2, van het ontwerp moet worden verbeterd en kan worden herschreven als volgt:

“§ 2. De federale overheidsinstellingen die werden opgenomen in de bijlage bij dit besluit, duiden elk een ambtenaar aan die zal worden belast met de uitvoering van de opdrachten waarin artikel 3 voorziet.

Deze instellingen verbinden zich ertoe de door hen aangeduide ambtenaar te ondersteunen bij het uitvoeren van de opdrachten die hem worden toevertrouwd.”

Artikel 3

9. In artikel 3 van het ontwerp dienen de woorden “van federale ambtenaren” te worden geschrapt. De woorden “hun departement” dienen telkens te worden vervangen door de woorden “de federale overheidsinstelling waarin ze tewerkgesteld zijn”.

10. In artikel 3, eerste punt, dat beter artikel 3, 1°, wordt, dienen tussen de woorden “federale plannen” en “die betrekking hebben op” de woorden “inzake armoedebestrijding” te worden ingevoegd.

11. In de Nederlandse tekst van artikel 3, tweede punt, dat beter artikel 3, 2°, wordt, dienen de woorden “beleid rond armoedebestrijding” te worden vervangen door het woord “armoedebestrijdingsbeleid”.

12. In artikel 3, derde punt, dat beter artikel 3, 3°, wordt, dienen de woorden “het plan” te worden vervangen door de woorden “de federale plannen inzake armoedebestrijding”.

Artikel 5

13. De woorden “Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie” dienen te worden vervangen door de woorden “Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie”.

14. Gelet op de voorgestelde wijziging van artikel 1 van het ontwerp, moeten tussen de woorden “verzorgt” en “het secretariaat” de woorden “de coördinatie en” worden ingevoegd.

Artikel 6

15. In de Nederlandse tekst van artikel 6, derde lid, van het ontwerp schrijve men “Deze samenvatting wordt bezorgd aan elke federale overheidsinstelling die werd opgenomen in de bijlage bij dit besluit” en in de Franse tekst vervange men het woord “reprise” door het woord “figurant”.

Artikel 7

16. Een staatssecretaris mag niet aangewezen worden om koninklijke besluiten uit te voeren, zelfs indien hij ze heeft mede voorgedragen of ondertekend.⁶ Artikel 7 dient dan ook te worden herschreven als volgt: “De minister bevoegd voor Armoedebestrijding is belast met de uitvoering van dit besluit.”

BIJLAGE

17. Er dient over te worden gewaakt dat de Nederlandse en de Franse tekst van de bijlage volledig in overeenstemming zijn. Zo, bijvoorbeeld, dienen de woorden “POD Maatschappelijke Integratie” in de Nederlandse tekst te worden vervangen door de woorden “POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie”.

*

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), aanbeveling nr. 167.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'objectif du projet d'arrêté royal soumis pour avis est de créer un réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté, chargé de suivre l'évolution et l'exécution des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté. Les fonctionnaires sont désignés et soutenus par les institutions publiques fédérales mentionnées dans l'annexe de l'arrêté. Chaque fonctionnaire fédéral de lutte contre la pauvreté doit mettre à exécution les plans fédéraux de lutte contre la pauvreté dans son institution publique fédérale. Chaque année, le réseau doit établir un récapitulatif des mesures qui ont été concrétisées, de celles qui sont en cours de concrétisation et de celles qui n'ont pas pu être concrétisées en matière de lutte contre la pauvreté.

2.1. D'une manière générale, le projet trouve son fondement à l'article 37 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle habilite le Roi à organiser ses services publics et plus précisément à créer, organiser et supprimer des départements ministériels, des cabinets ministériels et des organes consultatifs pour des actes qui relèvent de sa compétence.

2.2. L'article 2, § 2, du projet charge quelques personnes morales de droit public (en particulier les institutions publiques de sécurité sociale ¹ : l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants, l'Office national des Pensions, l'Office national de l'Emploi et l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité ; l'entreprise publique autonome Bpost ² et l'organisme public doté de la personnalité juridique 'Service des Pensions du Secteur public' ³), ainsi que SELOR ⁴ et l'Agence pour la Simplification Administrative ⁵ de désigner un fonctionnaire qui exécutera les missions prévues à l'article 3. Les institutions précitées sont en outre tenues de soutenir le fonctionnaire qu'elles ont désigné dans la mise en place de ses missions.

Dans la mesure où l'article 2, § 2, confie des missions aux institutions précitées, les auteurs du projet doivent examiner si l'on peut trouver, à cet effet, un fondement juridique explicite dans les lois qui prévoient la création et les tâches de ces institutions (ou dans d'autres dispositions), ou si ces missions peuvent s'accorder avec les tâches que ces lois attribuent à ces institutions, auquel cas le fondement juridique peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution que le Roi puise dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec les dispositions qui définissent ces tâches. Dans l'affirmative, le préambule doit en faire mention. Dans la négative, le Roi ne peut pas déléguer de telles missions aux institutions précitées, le fondement juridique requis à cet effet faisant défaut.

¹ Arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' (*M.B.*, 30 avril 1997).

² Loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' (*M.B.*, 27 mars 1991).

³ Loi du 12 janvier 2006 'portant création du 'Service des Pensions du Secteur public'' (*M.B.*, 3 février 2006).

⁴ Article 159 de la loi du 20 juillet 1991 'portant des dispositions sociales et diverses' (*M.B.*, 1^{er} août 1991).

⁵ Articles 40 à 42 de la loi-programme du 10 février 1998 'pour la promotion de l'entreprise indépendante' (*M.B.*, 21 février 1998).

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

3. Le préambule doit viser le fondement juridique du projet d'une manière correcte, en tenant compte des observations qui ont été faites à ce sujet aux numéros 2.1 et 2.2.

4. Les dispositions auxquelles les deuxième et troisième alinéas du préambule font référence ne procurent pas de fondement juridique au projet et ne sont pas modifiées par celui-ci. Il faut par conséquent les supprimer. Si l'on estime nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet de faire référence au Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté, on peut inscrire dans le préambule, après la référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, un alinéa expliquant brièvement en quoi consiste le point d'action 2 du Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté, précédé des mots « Considérant que ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

5. En tant que tel, l'article 1^{er} du projet ne donne pas exécution à l'article 2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2002. Dès lors que le projet vise à créer un réseau, mieux vaudrait réécrire l'article comme suit :

« Il est créé auprès du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale, un réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté, ci-après dénommé 'le réseau', qui suit l'évolution et l'exécution des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté ».

Mieux vaut inscrire la mission consistant à assurer la coordination du réseau par le Service public de programmation à l'article 5 du projet.

Article 2

6. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'insérer le mot « afkomstig » entre les mots « ambtenaren » et « uit de federale » et de remplacer les mots « in de bijlage van dit besluit » par les mots « die werden opgenomen in de bijlage bij dit besluit ». Dans le texte français de la même disposition, on remplacera le mot « reprises » par le mot « figurant ».

7. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par les « ministres concernés ». Mieux vaudrait réécrire l'article comme suit : « Le ministre qui a l'Intégration sociale dans ses attributions peut ajouter une institution publique fédérale à l'annexe du présent arrêté ou en supprimer une, après avoir obtenu à cet effet l'accord du ministre dont relève l'institution publique fédérale concernée ».

8. Le texte français de l'article 2, § 2, du projet doit être amélioré et peut être réécrit de la manière suivante :

« § 2. Les institutions publiques fédérales figurant dans l'annexe du présent arrêté désignent chacune un fonctionnaire qui sera chargé de l'exécution des missions prévues à l'article 3.

Les institutions s'engagent à soutenir le fonctionnaire qu'elles désignent dans la mise en place des missions qui lui sont attribuées ».

Article 3

9. À l'article 3 du projet, il faut supprimer le mot « fédéral ». Les mots « leur département » doivent chaque fois être remplacés par les mots « l'institution publique fédérale dans laquelle ils sont occupés ».

10. À l'article 3, point 1, qui doit de préférence devenir l'article 3, 1°, il y a lieu d'insérer les mots « de lutte contre la pauvreté » entre les mots « plans fédéraux » et les mots « qui ont trait ».

11. Dans le texte néerlandais de l'article 3, point 2, qui doit de préférence devenir l'article 3, 2°, les mots « beleid rond armoedebestrijding » doivent être remplacés par les mots « armoedebestrijdingsbeleid ».

12. À l'article 3, point 3, qui doit de préférence devenir l'article 3, 3°, les mots « du plan » doivent être remplacés par les mots « des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté ».

Article 5

13. Les mots « Service public de programmation Intégration sociale » doivent être remplacés par les mots « Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Économie sociale ».

14. Eu égard à la modification proposée de l'article 1^{er} du projet, il y a lieu d'insérer les mots « la coordination et » entre les mots « assure » et « le secrétariat ».

Article 6

15. Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 3, du projet, on écrira « Deze samenvatting wordt bezorgd aan elke federale overheidsinstelling die werd opgenomen in de bijlage bij dit besluit » et dans le texte français, on remplacera le mot « reprise » par le mot « figurant ».

Article 7

16. Un secrétaire d'État ne peut pas être désigné pour exécuter des arrêtés royaux, même s'il les a proposés ou contresignés conjointement ⁶. L'article 7 sera dès lors réécrit comme suit : « Le ministre ayant la Lutte contre la Pauvreté dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

ANNEXE

17. Il faut veiller à ce qu'il y ait une concordance parfaite entre les textes français et néerlandais de l'annexe. C'est ainsi que, par exemple, dans le texte néerlandais les mots « POD Maatschappelijke Integratie » doivent être remplacés par les mots « POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), recommandation n° 167.