



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.114/1
van 8 april 2015

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de organieke wet van
8 juli 1976 betreffende de
openbare centra voor
maatschappelijk welzijn'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.114/1
du 8 avril 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant la loi organique du
8 juillet 1976 des centres
publics d'action sociale'

Op 11 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste 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 8 april 2015.

*

Le 11 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la Politique de l'Aide aux personnes à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 26 mars 2015. 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 Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

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 8 avril 2015.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 ‘tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten’ (hierna: richtlijn 2011/85/EU) om te zetten voor wat betreft de financiële en boekhoudkundige rapportering door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW’s) gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Daartoe wordt de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn’ (hierna: OCMW-wet) op verschillende punten gewijzigd.

VORMVEREISTEN

2. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ volgt dat elk lid van het Verenigd College voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

Krachtens artikel 9 van laatstgenoemde ordonnantie treedt de verplichting om een “gendertest” op te stellen in werking “vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie” terwijl de ordonnantie in het algemeen krachtens het genoemde artikel 9 in werking trad op de datum waarop de ordonnantie werd bekendgemaakt. Nu de genoemde ordonnantie werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 16 juni 2014, dus in de loop van de legislatuur 2014-2019,¹ zal de verplichting om een “gendertest” uit te voeren pas ingaan bij aanvang van de volgende legislatuur.

Het ontwerp is bijgevolg niet onderworpen aan de verplichting bedoeld in artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. De ontworpen regeling vormt een gedeeltelijke omzetting, met name voor wat de Brusselse OCMW’s betreft, van de zeer algemeen geformuleerde verplichtingen van richtlijn 2011/85/EU.

¹ Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement is vernieuwd op 25 mei 2014. Krachtens artikel 71, § 1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 26, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘betreffende de Brusselse Instellingen’, komt de Verenigde Vergadering van rechtswege bijeen op de dag na de dag waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van rechtswege bijeenkomt na een vernieuwing, met name de dag na de derde dinsdag na de dag waarop de vernieuwing plaatsvond. In dit geval gaat het om woensdag 11 juni 2014. Deze dag is “de eerste dag van de nieuwe legislatuur”. Aangezien de ordonnantie na deze datum is bekendgemaakt, is de eerste dag van de nieuwe legislatuur, de derde woensdag die volgt op de vernieuwing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in 2019.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State meermaals heeft gesteld,² moeten wegens de noodzaak om Europese richtlijnen correct om te zetten en om het parlement adequaat in te lichten omtrent de keuze van de middelen die de regering aan het parlement voorstelt aan te wenden, onder meer tabellen tot omzetting van de desbetreffende richtlijnen en van de bepalingen van het ontwerp opgemaakt worden in de beide richtingen³ en bij het ontwerp zelf worden gevoegd.⁴ Die tabellen zijn inderdaad zeer nuttig, zowel voor de wetgevende vergadering als voor degenen voor wie de rechtsregels bestemd zijn. Een zodanig vereiste stemt bovendien overeen met artikel 15.1 van richtlijn 2011/85/EU.⁵

De stellers van het ontwerp dienen de nodige concordantietabellen bij het voorontwerp van ordonnantie te voegen opdat de Verenigde Vergadering zich met kennis van zaken zou kunnen uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van het voorontwerp aanwendt om te zorgen voor de omzetting van de bovengenoemde richtlijn, en te voorkomen dat de uitoefening van het recht van amendement, dat is vervat in de artikelen 29 en 72, laatste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, de grenzen overschrijdt van de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten laat.

4. Het ontwerp bevat geen omzetting van de regel uit artikel 3.1 van Richtlijn 2011/85/EU, voor zover daarin niet enkel een interne controle voor de stelsels voor overheidsboekhouding wordt opgelegd,⁶ maar ook onafhankelijke audits worden opgelegd.

5. Artikel 15.2 van Richtlijn 2011/85/EU bepaalt dat wanneer de lidstaten bepalingen vaststellen ter omzetting van de richtlijn, in die bepalingen zelf naar de richtlijn wordt verwezen of ernaar wordt verwezen bij de officiële bekendmaking ervan. Nergens uit de tekst van het voorontwerp van ordonnantie blijkt dat aan deze verplichting wordt voldaan.

Om aan de verplichting bedoeld in artikel 15.2. van richtlijn 2011/85/EU te voldoen, verdient het aanbeveling om in artikel 1 van het ontwerp een lid toe te voegen waarin wordt aangegeven dat het om de omzetting van richtlijn 2011/85/EU gaat.

² Omtrent de noodzaak, zowel voor de steller van het voorontwerp en het parlement, als voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State, om over zulke tabellen te kunnen beschikken, zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2005-2006 van de Raad van State, nrs. 15 tot 17 (www.raadvst-consetat.be).

³ Zie daaromtrent *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten. Handleiding wetgevingstechniek*, Raad van State, 2008, waarin uitdrukkelijk te lezen staat dat twee concordantietabellen moeten worden opgemaakt, te weten enerzijds een concordantietabel met de artikelen van de richtlijn en van de ermee overeenstemmende artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet, en anderzijds een concordantietabel met de artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en van de richtlijn (blz. 118, §§ 191.1 en 191.2), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State.

⁴ *Ibidem*, blz. 118, § 193.

⁵ De tweede zin luidt als volgt: “De Raad spoort de lidstaten ertoe aan voor zichzelf en in het belang van de Unie hun eigen concordantietabellen op te stellen, die voor zover mogelijk het verband weergeven tussen deze richtlijn en de omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken.”

⁶ Zie hiervoor artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 1

6. Artikel 1 van het voorontwerp dient te worden aangevuld overeenkomstig hetgeen werd opgemerkt *sub* 5.

Artikel 11

7. Uit de tekst van het ontworpen artikel 93, § 5, van de OCMW-wet, noch uit de memorie van toelichting blijkt aan welke instantie (de OCMW-raad, het Verenigd College?) het vast bureau het verslag moet overmaken. Het verdient aanbeveling om zulks te verduidelijken in de tekst van de ontworpen bepaling.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet de transposer la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres' (ci-après : directive 2011/85/UE) en ce qui concerne le rapport financier et comptable rédigé par les centres publics d'action sociale (ci-après : CPAS) établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. À cette fin, la loi 'organique des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976 (ci-après : la loi sur les CPAS) est modifiée sur plusieurs points.

FORMALITÉS

2. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque membre du Collège réuni doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender ».

En vertu de l'article 9 de cette dernière ordonnance, l'obligation d'établir un « test gender » entre en vigueur « dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de [cette] ordonnance », tandis que selon l'article 9 précité, l'ordonnance est, d'une manière générale, entrée en vigueur le jour de sa publication. Dès lors que l'ordonnance précitée a été publiée au *Moniteur belge* du 16 juin 2014, c'est-à-dire au cours de la législature 2014-2019¹, l'obligation de réaliser un « test gender » ne prendra effet qu'au début de la législature suivante.

Le projet n'est dès lors pas soumis à l'obligation visée à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 16 mai 2014.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Le dispositif en projet transpose partiellement, notamment en ce qui concerne les CPAS bruxellois, les obligations de la directive 2011/85/UE, qui sont formulées d'une manière très générale.

¹ Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a été renouvelé le 25 mai 2014. En vertu de l'article 71, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, combiné avec l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', l'Assemblée réunie se réunit de plein droit le lendemain du jour où le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale se réunit de plein droit après un renouvellement, à savoir le jour suivant le troisième mardi suivant le jour auquel le renouvellement a eu lieu. En l'espèce, il s'agit du mercredi 11 juin 2014. Ce jour est « le premier jour de la nouvelle législature ». L'ordonnance ayant été publiée après cette date, le premier jour de la nouvelle législature sera le troisième mercredi qui suivra le renouvellement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en 2019.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé², la nécessité d'assurer correctement la transposition de directives européennes et celle d'informer adéquatement le parlement sur le choix des moyens que le gouvernement lui propose de mettre en œuvre, commandent entre autres que des tableaux de transposition des directives en cause et des dispositions du projet, soient établis dans les deux sens³ et soient joints au projet lui-même⁴. Ces tableaux sont en effet très utiles, tant pour l'assemblée législative que pour les destinataires des règles. Une telle exigence est en outre conforme à l'article 15.1 de la directive 2011/85/UE⁵.

Les auteurs du projet doivent joindre les tableaux de concordance requis à l'avant-projet d'ordonnance afin que l'Assemblée réunie puisse se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens que l'auteur de l'avant-projet met en œuvre pour procéder à la transposition de la directive précitée et pour éviter que l'exercice du droit d'amendement prévu par les articles 29 et 72, dernier alinéa, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen reconnaît aux États membres.

4. Le projet ne transpose pas la règle énoncée à l'article 3.1 de la directive 2011/85/UE, dans la mesure où celui-ci impose non seulement un contrôle interne des systèmes de comptabilité publique⁶, mais également des audits indépendants.

5. L'article 15.2 de la directive 2011/85/UE dispose que lorsque les États membres adoptent des dispositions transposant la directive, celles-ci contiennent une référence à la directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Il n'apparaît nulle part dans le texte de l'avant-projet d'ordonnance que cette obligation a été respectée.

Afin de satisfaire à l'obligation visée à l'article 15.2 de la directive 2011/85/UE, il est recommandé d'ajouter à l'article 1^{er} du projet un alinéa précisant qu'il s'agit de la transposition de la directive 2011/85/UE.

² Concernant la nécessité, tant pour l'auteur de l'avant-projet et le parlement que pour la section de législation du Conseil d'État, de pouvoir disposer de tels tableaux, voir par exemple le rapport annuel 2005-2006 du Conseil d'État, n^{os} 15 à 17 (www.raadvst-consetat.be).

³ Voir à ce sujet *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Guide de légistique*, Conseil d'État, 2008, qui requiert expressément l'établissement de deux tableaux de transposition : un tableau de correspondance entre les articles de la directive et ceux de l'acte de transposition et un tableau de correspondance entre les articles de l'acte de transposition et ceux de la directive (p. 118, §§ 191.1 et 191.2), à consulter sur le site internet du Conseil d'État.

⁴ *Ibidem*, p. 118, § 193.

⁵ La deuxième phrase s'énonce comme suit : « Le Conseil encourage les États membres à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de l'Union, leurs propres tableaux de correspondance, qui illustreront, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition et à les rendre publics ».

⁶ Voir ci-dessus l'article 3 du projet.

Article 1^{er}

6. Il y a lieu de compléter l'article 1^{er} de l'avant-projet conformément à l'observation formulée au point 5.

Article 11

7. Il ne ressort ni du texte de l'article 93, § 5, en projet, de la loi sur les CPAS, ni de l'exposé des motifs, à quel organe (le conseil du CPAS, le Collège réuni ?) le bureau permanent doit transmettre le rapport. Il est recommandé de préciser ce point dans le texte de la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME