



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.741/3
van 23 april 2019

avis 65.741/3
du 23 avril 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van het
Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
oprichting en regeling van de
gemeenschappelijke sociale dienst
voor Iriscare en de Diensten van
het Verenigd College en tot
vaststelling van de samenstelling
van zijn beheerscomité'

un projet d'arrêté du Collège réuni
de la Commission communautaire
commune 'créant et organisant le
service social commun à Iriscare et
aux Services du Collège réuni et
fixant la composition de son
Comité de gestion'

Op 22 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Openbaar Ambt, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot oprichting en regeling van de gemeenschappelijke sociale dienst voor Iriscare en de Diensten van het Verenigd College en tot vaststelling van de samenstelling van zijn beheerscomité’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 april 2019.

*

Le 22 mars 2019, 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 Fonction publique, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘créant et organisant le service social commun à Iriscare et aux Services du Collège réuni et fixant la composition de son Comité de gestion’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 16 avril 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 avril 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: het Verenigd College) strekt ertoe binnen Iriscare¹ en de diensten van het Verenigd College² een gemeenschappelijke sociale dienst op te richten (artikel 2 van het ontwerp) met als doel om aan de personen bedoeld in artikel 4 van het ontwerp ondersteuning te geven in de vorm van individuele en collectieve voordelen (artikel 3).

De gemeenschappelijke sociale dienst wordt beheerd door een beheerscomité dat bevoegd is om beslissingen te nemen over het beheer en de financiële tegemoetkomingen van die dienst (artikel 5). De samenstelling van het beheerscomité wordt geregeld (artikel 6), evenals de wijze van beraadslagen en beslissen (artikelen 7 en 8), en er wordt in een verplichting voorzien om een jaarverslag over de activiteiten van de gemeenschappelijke sociale dienst aan het Verenigd College te bezorgen (artikel 9).

De financiële middelen van de gemeenschappelijke sociale dienst worden ter beschikking gesteld door Iriscare (artikel 10), dat eveneens instaat voor de administratieve en logistieke ondersteuning van het beheerscomité (artikel 11).

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking ervan (artikel 12).

¹ Zijnde de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag, opgericht bij de ordonnantie van 23 maart 2017 'houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag' (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

² Zijnde de diensten van het Verenigd College, zoals geregeld bij het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 5 juni 2008 'houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad' (artikel 1, 2°, van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp blijkt dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in artikel 4, § 7, van de ordonnantie van 23 maart 2017 ‘houdende de oprichting van de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’. Deze bepaling luidt als volgt:

“De Dienst en de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kunnen gemeenschappelijke diensten oprichten, volgens de door het Verenigd College vastgestelde nadere regels. Bij de ontwikkeling van die gemeenschappelijke diensten moet de beheersautonomie van iedere identiteit gerespecteerd worden.”

In de parlementaire voorbereiding wordt omtrent deze bepaling onder meer gesteld dat “[d]e organen (...) ook gemeenschappelijke diensten [kunnen] vormen (bijvoorbeeld een vertaaldienst)”.³ Hier wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Tot slot bepaalt artikel 4, § 7, dat de ION en het bestuur een gemeenschappelijke dienst zouden kunnen oprichten. Die mogelijkheid is wellicht het ingewikkeldst om te concretiseren, want ze moet efficiënt zijn en de beheersautonomie van de entiteiten respecteren.”⁴

3.2. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het aan Iriscare en de diensten van het Verenigd College toekomt om een gemeenschappelijke sociale dienst op te richten. Gevraagd hoe, gelet hierop, artikel 4, § 7, van de ordonnantie van 23 maart 2017 rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde:

“Bij de Diensten van het Verenigd College is het Verenigd College de organiserende macht, net als bij de federale overheidsdiensten de Koning en zijn ministers. Vandaar ook de rol van het Verenigd College bij de oprichting van de gemeenschappelijke sociale dienst.”

3.3. Hiermee kan niet worden ingestemd. In artikel 4, § 7, van de ordonnantie van 23 maart 2017 wordt het Verenigd College enkel gemachtigd de nadere regels vast te stellen die Iriscare en de diensten van het Verenigd College in acht moeten nemen bij de oprichting van een gemeenschappelijke sociale dienst.

Deze bepaling verleent aan het Verenigd College daarentegen niet de bevoegdheid om in hun plaats zelf bij besluit een gemeenschappelijke sociale dienst op te richten. Uit artikel 4, § 7, van de ordonnantie van 23 maart 2017 vloeit onomstotelijk voort dat het aan Iriscare en de diensten van het Verenigd College toekomt om een dergelijke dienst op te richten. Het gegeven dat het Verenigd College bij zijn diensten de organiserende macht is, doet daaraan geen afbreuk. Dat is des te meer het geval nu Iriscare over rechtspersoonlijkheid beschikt,⁵ en het derhalve aan de organen van die rechtspersoon toekomt om te beslissen of ze samen met de diensten van het Verenigd College tot de oprichting van een gemeenschappelijke sociale dienst willen overgaan.

³ *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. B-69/2, 11.

⁴ *Ibid.*, 37.

⁵ Artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 23 maart 2017.

3.4. Er moet worden besloten dat het ontworpen besluit rechtsgrond ontbeert en in zijn huidige vorm geen doorgang kan vinden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni), soumis pour avis, a pour objet de créer auprès d'Iriscare¹ et des services du Collège réuni² un service social commun (article 2 du projet) qui a pour but de fournir aux personnes visées à l'article 4 du projet une aide sous la forme d'avantages individuels et collectifs (article 3).

Le service social commun est administré par un comité de gestion habilité à prendre des décisions relatives à la gestion et aux interventions financières de ce service (article 5). Le projet règle la composition du comité de gestion (article 6) ainsi que le mode de délibération et de décision (articles 7 et 8) et prévoit l'obligation de remettre un rapport annuel des activités du service social commun au Collège réuni (article 9).

Les moyens financiers du service social commun sont mis à disposition par Iriscare (article 10), qui assure également le soutien administratif et logistique du comité de gestion (article 11).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication (article 12).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Il ressort du première alinéa du préambule du projet que le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 4, § 7, de l'ordonnance du 23 mars 2017 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales'. Cette disposition s'énonce comme suit :

« L'Office et les services du Collège réuni de la Commission communautaire commune peuvent constituer des services communs, selon les modalités arrêtées par le Collège réuni. Le développement de ces services communs se fera en respectant l'autonomie de gestion de chacune des entités ».

¹ À savoir l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales, créé par l'ordonnance du 23 mars 2017 'portant création de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales' (article 1^{er}, 1^o, du projet).

² À savoir les services du Collège réuni, régis par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 'portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale' (article 1^{er}, 2^o, du projet).

En ce qui concerne cette disposition, les travaux préparatoires précisent notamment que « [l]es organes pourront également constituer des services communs (par exemple un pool de traduction) »³. Ils ajoutent encore ce qui suit :

« Enfin l'article 4, § 7, prévoit que l'OIP et l'administration pourraient constituer un service commun. Cette hypothèse est sans doute la plus complexe à mettre en œuvre car elle doit être efficace, tout en respectant l'autonomie de gestion des entités »⁴.

3.2. Il résulte de ce qui précède qu'il revient à Iriscare et aux services du Collège réuni de créer un service social commun. À la question de savoir comment, par conséquent, l'article 4, § 7, de l'ordonnance du 23 mars 2017 peut procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Bij de Diensten van het Verenigd College is het Verenigd College de organiserende macht, net als bij de federale overheidsdiensten de Koning en zijn ministers. Vandaar ook de rol van het Verenigd College bij de oprichting van de gemeenschappelijke sociale dienst ».

3.3. On ne peut se rallier à ce point de vue. L'article 4, § 7, de l'ordonnance du 23 mars 2017 habilite uniquement le Collège réuni à arrêter les modalités qu'Iriscare et les services du Collège réuni doivent respecter lors de la création d'un service social commun.

En revanche, cette disposition ne confère pas au Collège réuni le pouvoir de créer lui-même par arrêté, à leur place, un service social commun. Il découle incontestablement de l'article 4, § 7, de l'ordonnance du 23 mars 2017 qu'il revient à Iriscare et aux services du Collège réuni de créer pareil service. Le fait que le Collège réuni soit le pouvoir organisateur de ses services n'y change rien. Il en est d'autant plus ainsi qu'Iriscare est doté de la personnalité juridique⁵ et qu'il revient dès lors aux organes de cette personne morale de décider s'ils veulent procéder conjointement avec les services du Collège réuni à la création d'un service social commun.

3.4. Force est de conclure que l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique et ne peut aboutir dans sa forme actuelle.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° B-69/2, p. 11.

⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁵ Article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 23 mars 2017.