KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 12 mei 1986 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de inrichting en de bevoegdheid van de Hoge Raad voor Maatschappelijk Welzijn", en op 4 juli 1986 door de Staatssecretaris om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 9 juli 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale, le 12 mai 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant l'organisation et les attributions du Conseil supérieur de l'Aide sociale" et invité,le 4 juillet 1986, par le Secrétaire d'Etat à lui communiquer cet avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 9 juillet 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp beoogt de vervanging van het koninklijk besluit van 31 mei 1977 tot regeling van de inrichting en de bevoegdheid van de Hoge Raad voor maatschappelijk welzijn.

Het genoemde koninklijk besluit van 31 mei 1977 dient te worden vervangen, of op zijn minst te worden aangepast, in de mate dat artikel 116 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn - d.i. de wetsbepaling waarin het besluit zijn rechtsgrond vindt - moet worden geacht impliciet te zijn gewijzigd doordat artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervoming der instellingen het beleid inzake maatschappelijk welzijn in beginsel heeft aangemerkt als een persoonsgebonden materie in de zin van artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, met andere woorden als een Gemeenschapsaangelegenheid.

De bepaling van artikel 116, tweede lid, van de wet van 8 juli 1976, luidens welke de op te richten Hoge Raad voor maatschappelijk welzijn "drie afdelingen (omvat) die afzonderlijk en per gewest kunnen vergaderen ter bespreking van de problemen die eigen zijn aan hun gewest", is immers niet meer overeen te brengen met de principiële overdracht van de bevoegdheid inzake maatschappelijk welzijn aan de Gemeenschappen.

Blijkens de bij de adviesaanvraag gevoegde toelichting is het inzonderheid die bepaling van artikel 116 waaraan moet worden toegeschreven dat de Hoge Raad voor maatschappelijk welzijn nooit heeft gefunctioneerd.

.../...

Hoewel kan worden voorgehouden dat voor de aanpassing c.q. de vervanging van het koninklijk besluit van 31 mei 1977 een voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in het bedoelde artikel 116, zoals dat impliciet werd gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - opvatting die in de bij de adviesaanvraag gevoegde toelichting uitvoerig wordt uiteengezet - heeft de Regering het toch geraden geacht een ontwerp tot wijziging van artikel 116 bij het Parlement in te dienen.

Uit een tweede schrijven, waarin de dringende behandeling van het ontwerp-besluit wordt gerechtvaardigd met de woorden "gelet op de gewijzigde omstandigheden en op de hoogdringendheid", blijkt te kunnen worden opgemaakt dat de Regering zich heeft voorgenomen het ontworpen besluit uit te vaardigen vooraleer het Parlement het ontwerp tot wijziging van artikel 116 heeft aangenomen.

Aan de Raad van State werd geen afdoende verklaring gegeven voor deze hoogst ongewone houding van de Regering.

Zolang de parlementaire procedure niet ten einde is, valt bovendien niet met zekerheid te zeggen of de wetgever - aan wiens beslissing de Regering in de gegeven omstandigheden haar bevoegdheid ontleent - het hem voorgelegde ontwerp niet zal wijzigen of aanvullen.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Zoals in artikel 116 van de wet van 8 juli 1976 - zowel in de bestaande als in de ontworpen nieuwe versie - schrijve men in het Nederlands "de bevoegdheden" in plaats van "de bevoegdheid".

Aanhef.

1. Het is niet gebruikelijk in de aanhef van een besluit te verwijzen naar een besluit dat volledig wordt opgeheven. De derde aanhefverwijzing wordt derhalve beter geschrapt.

2. De in de aanhef opgenomen consideransen zijn gedeeltelijk te vaag en gedeeltelijk nietszeggend. Het verdient aanbeveling de aan de Raad van State toegezonden "Toelichting" als "Verslag aan de Koning" bij het besluit te voegen, in welk geval de bedoelde consideransen zonder meer kunnen wegvallen.

3. Vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State, dient het akkoord van de Minister van Begroting te worden vermeld, met precisering van de datum waarop dat akkoord werd gegeven.

.../...

Artikel 1.

1. Men vulle paragraaf 1 aan als volgt : "De Hoge Raad voor maatschappelijk welzijn, hierna de Hoge Raad genoemd, bestaat uit ..." en schrijve dan in alle verdere bepalingen consequent : "de Hoge Raad".

2. Gelet op de inhoud van het eerste lid van paragraaf 1, late men de daaropvolgende bepalingen niet voorafgaan door een streepje, maar redigere men ze als onafhankelijke volzinnen.

3. Luidens paragraaf 2 moet ieder plaatsvervangend lid behoren tot dezelfde gemeenschap als het werkend lid dat hij vervangt.

Blijkbaar wordt met "gemeenschap" bedoeld respectievelijk de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap in de zin van artikel 3ter van de Grondwet.

Hierbij moet echter worden opgemerkt dat ons staatsrecht het behoren tot een bepaalde gemeenschap als juridisch begrip niet kent. Een criterium dat men zou kunnen hanteren om een zekere representativiteit ten aanzien van de zoëven genoemde Gemeenschappen te verzekeren, is de taal die de betrokkene spreekt.

Deze opmerking geldt ook voor paragraaf 3.

.../...

4. Paragraaf 2 waarborgt tenslotte enkel dat een plaatsvervanging de numerieke verhoudingen tussen "de vertegenwoordigers van de verschillende gemeenschappen" niet zal wijzigen. Indien het ook de bedoeling is de verhoudingen vast te leggen voor de effectieve leden, zou met dat doel een bepaling in paragraaf 1 moeten worden opgenomen.

5. De bepaling van paragraaf 3 zou beter op haar plaats zijn in paragraaf 1.

Naar het voorbeeld van de Franse tekst, spreke men ook in de Nederlandse tekst van "Twee ondervoorzitters" en niet van "De twee ondervoorzitters".

Artikel 2.

De in de Nederlandse tekst voorkomende term "werkgroepen" stemt niet overeen met de in de Franse tekst gebruikte term "commissions".

Artikel 4.

De tekst dient te preciseren of de in dit artikel vermelde personen een medebeslissende of slechts een raadgevende stem zullen hebben, wanneer ze de vergaderingen van de Hoge Raad zullen bijwonen.

Artikel 6.

Het is vermoedelijk de bedoeling dat voor het bepalen van de meerderheid die vereist is om geldig te kunnen

.../...

beraadslagen en beslissen, alleen met het aantal stemgerechtigde leden rekening moet worden gehouden. Het is evenwel geraden zulks in de tekst te preciseren om betwistingen te voorkomen.

Artikel 8.

De termen waarin, in dit artikel, de aangelegenheden worden omschreven waarover de Hoge Raad advies zal kunnen uitbrengen, stemmen woordelijk overeen met de termen waarin artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de aangelegenheden formuleert waarvoor, inzake maatschappelijk welzijn, het Rijk ratione materiae bevoegd is gebleven.

Men vervange, in deze bepaling, de streepjes door 1° en 2°.

Artikel 9.

Daar het nemen van een beslissing altijd een stemming veronderstelt, hoe informeel die ook plaatsvindt, verdient het aanbeveling in paragraaf 3 het woord "eventuele" te schrappen.

Artikel 12.

Aangezien artikel 8 aan de Hoge Raad enkel de bevoegdheid verleent om adviezen uit te brengen, dienen de woorden "en de voorstellen" te worden geschrapt.

.../...

De Nederlandse tekst stelle men beter als volgt : "De adviezen van de Hoge Raad mogen worden bekendgemaakt ...".

Artikel 13.

De redactie van deze bepaling zou meer in overeenstemming zijn met artikel 1, indien men overal zou schrijven : "de voorzitter, de twee ondervoorzitters en de leden van de Hoge Raad".

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet a pour objet de remplacer l'arrêté royal du 31 mai 1977 réglant l'organisation et les attributions du Conseil supérieur de l'aide sociale.

L'arrêté royal du 31 mai 1977 précité doit être remplacé, ou au moins être adapté, dans la mesure où l'article 116 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale - c'est-à-dire la disposition légale dans laquelle l'arrêté trouve son fondement légal - doit être réputé avoir été implicitement modifié en ce que la politique de l'aide sociale a été, en principe, définie par l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles comme une matière personnalisable au sens de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, en d'autres termes, comme une matière relevant des Communautés.

La disposition de l'article 116, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976, aux termes de laquelle le Conseil supérieur de l'aide sociale à créer "comprend trois sections qui peuvent se réunir séparément et par région aux fins de discuter les problèmes qui sont propres à leur région", n'est plus compatible avec ce transfert de principe aux Communautés des compétences en matière d'aide sociale.

Il ressort de la note explicative jointe à la demande d'avis, que c'est plus particulièrement à cette disposition de l'article 116 que doit être imputé le fait que le Conseil supérieur de l'aide sociale n'a jamais fonctionné.

.../...

Bien que l'on puisse soutenir qu'un fondement légal suffisant pour réaliser l'adaptation ou, le cas échéant, le remplacement de l'arrêté royal du 31 mai 1977, peut être trouvé dans cet article 116, tel qu'il a été implicitement modifié par la loi spéciale du 8 août 1980 - thèse qui est largement développée dans la note jointe à la demande d'avis-, le Gouvernement a cependant jugé utile de saisir les Chambres législatives d'un projet de loi modifiant ledit article 116.

Une seconde lettre, qui demande l'examen urgent du projet d'arrêté "en raison des circonstances modifiées et de l'urgence", laisse supposer que le Gouvernement se propose d'édicter l'arrêté en projet avant que les Chambres législatives n'aient adopté le projet modifiant l'article 116 précité.

Aucune explication adéquate n'a été fournie au Conseil d'Etat pour cette attitude fort inhabituelle du Gouvernement.

Par ailleurs, aussi longtemps que la procédure parlementaire n'est pas terminée, il est impossible de déterminer avec certitude si le législateur - à la décision duquel le Gouvernement empruntera en l'occurrence ses pouvoirs - ne va pas modifier ou compléter le projet dont il est saisi.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Comme le fait l'article 116 de la loi du 8 juillet 1976 - tant dans sa version actuelle que dans sa nouvelle version en projet - il conviendrait d'écrire, dans le texte néerlandais de l'intitulé, "de bevoegdheden" au lieu de "de bevoegdheid".

Préambule.

1. Il n'est pas d'usage qu'un arrêté se réfère dans son préambule à un arrêté qu'il abroge intégralement. Il vaudrait mieux, dès lors, supprimer l'alinéa 3 du préambule.

2. Les considérants qui figurent dans le préambule sont en partie trop imprécis, en partie dépourvus de signification. Il est recommandé que le contenu de la note explicative adressée au Conseil d'Etat soit jointe à l'arrêté sous la forme d'un "Rapport au Roi". Dans ce cas, les considérants visés peuvent être omis sans inconvénient.

3. Avant de se référer à l'avis du Conseil d'Etat, le préambule doit mentionner l'accord du Ministre du Budget en précisant la date à laquelle cet accord a été donné.

Article ler.

1. Il convient de compléter le paragraphe ler comme suit : "Le Conseil supérieur de l'aide sociale, dénommé ci-après le Conseil supérieur, est composé ...", et de toujours écrire par la suite, dans les autres dispositions du projet : "le Conseil supérieur".

2. Vu le contenu de l'alinéa ler du paragraphe ler, il conviendrait de formuler les dispositions subséquentes sous la forme de propositions indépendantes plutôt que de les faire précéder d'un tiret.

3. Le paragraphe 2 dispose que chaque suppléant doit appartenir à la même communauté que le membre effectif qu'il supplée.

Le terme "communauté" semble viser ici les Communautés française, flamande et germanophone au sens de l'article 3ter de la Constitution.

Il convient cependant d'observer à cet égard que notre droit constitutionnel ne connaît pas l'appartenance à une communauté en tant que notion juridique. Pour assurer une certaine représentativité à l'égard des Communautés visées on pourrait utiliser le critère de la langue parlée par l'intéressé.

.../...

Cette observation s'applique également au paragraphe 3.

4. Enfin, le paragraphe 2 garantit uniquement qu'une suppléance ne viendra pas modifier les rapports numériques entre "les représentants des différentes communautés". Si l'on entend fixer ces rapports également pour les membres effectifs, il y aurait lieu d'insérer dans le paragraphe 1er une disposition à cet effet.

5. La disposition du paragraphe 3 trouverait mieux sa place au paragraphe 1er.

Sur le modèle du texte français, il conviendrait d'écrire dans le texte néerlandais "Twee ondervoorzitters" au lieu de "De twee ondervoorzitters".

Article 2.

Le terme "werkgroepen", utilisé dans le texte néerlandais, ne concorde pas avec le terme "commissions", utilisé dans le texte français.

Article 4.

Le texte devrait préciser si les personnes mentionnées dans l'article assisteront aux réunions du Conseil supérieur avec voix délibérative ou seulement avec voix consultative.

.../...

Article 6.

L'intention est sans doute de ne faire entrer en ligne de compte en vue de la détermination de la majorité requise pour délibérer valablement que le seul nombre des personnes ayant voix délibérative. Afin d'éviter des contestations, il est recommandé d'inscrire cette précision dans le texte du projet.

Article 8.

Les termes dans lesquels cet article définit les matières sur lesquelles le Conseil supérieur pourra émettre un avis, sont identiques à ceux que l'article 5, § ler, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 utilise pour désigner les matières qui, dans le domaine de l'aide sociale, sont restées de la compétence de l'Etat ratione materiae.

Il y a lieu, dans cette disposition, de remplacer les tirets par 1° et 2°.

Article 9.

La prise d'une décision supposant toujours un vote, quelque informelles qu'en soient les modalités, il est recommandé de supprimer au paragraphe 3 le mot "éventuel".

.../...

Article 12.

L'article 8 ne permettant au Conseil supérieur que d'émettre des avis, il y a lieu de supprimer les mots "et propositions".

Le texte néerlandais gagnerait à être rédigé comme suit :

"De adviezen van de Hoge Raad mogen worden bekendgemaakt ...".

Article 13.

La rédaction de cette disposition serait plus conforme à l'article ler si l'on y écrivait partout : "le président, les deux vice-présidents et les membres du Conseil supérieur".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,

J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.