



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.484/1
van 3 juni 2022

avis 71.484/1
du 3 juin 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende wijziging
van het koninklijk besluit van
4 juni 2012 tot regeling van de
samenstelling en van de
werking van de Federale
Adviesraad voor Ouderen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
4 juin 2012 réglant la
composition et le
fonctionnement du Conseil
consultatif fédéral des Aînés'

Op 9 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende wijziging van het koninklijk besluit van 4 juni 2012 tot regeling van de samenstelling en van de werking van de Federale Adviesraad voor Ouderen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2022.

*

Le 9 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions, de l'Intégration sociale, et de la Lutte contre la pauvreté à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 4 juin 2012 réglant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif fédéral des Aînés’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2022.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 4 juni 2012 ‘tot regeling van de samenstelling en van de werking van de Federale Adviesraad voor Ouderen’ te wijzigen wat betreft de wijze van samenstelling van die raad.

Het te nemen besluit treedt in werking op 8 juli 2022.

3. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt met betrekking tot de overeenstemming van bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling met de wet van 8 maart 2007 ‘tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Ouderen’, kan worden aangenomen dat rechtsgrond voor het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt geboden door artikel 4, § 1, tweede lid, van de voormelde wet, luidens welke bepaling de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de samenstelling van de Adviesraad bepaalt.

In de aanhef van het ontwerp wordt tevens melding gemaakt van de artikelen 6, § 2, en 7, van dezelfde wet. Deze bepalingen bieden rechtsgrond voor andere bepalingen van het koninklijk besluit van 4 juni 2012 dan deze die thans worden gewijzigd. Zij vormen evenwel geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, zodat de verwijzing naar deze bepalingen in de aanhef dient te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. Ondervraagd over de bedoeling van de gewijzigde samenstelling van de Adviesraad (artikel 2 van het ontwerp) en de toevoeging van een definitie van het begrip “lid” (artikel 1), gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Depuis sa création, le Conseil consultatif fédéral des Aînés (‘CCFA’) a été confronté à des problèmes d'absentéisme (s'agissant souvent de participants âgés la maladie ou d'autres raisons font que fréquemment ils ne peuvent poursuivre leur engagement comme ils l'auraient souhaité). Le CCFA a donc demandé de modifier le mode de représentation afin de passer d'un mode de représentation à titre personnel à un mode de représentation à titre organisationnel.

(...)

L'objet de l'article 1^{er} est de permettre à ce qu'une organisation membre puisse, en cas d'absence, désigner une autre personne membre de l'organisation pour valablement la représenter au sein du CCFA. L'objectif est de rendre continu les activités du CCFA. En effet, il ne sera plus nécessaire de procéder aux changements nominatifs des membres à

remplacer par le biais d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (procédure lourde).”

Luidens artikel 2 van het ontwerp is de Raad samengesteld uit leden “aangewezen door organisaties” en wordt er niet meer vereist dat het gaat om leden van bevoegde organisaties inzake seniorenbeleid. Gevraagd of het effectief de bedoeling is dat er geen nadere aanduiding meer is voor het soort organisaties die leden van de Adviesraad kunnen aanwijzen, antwoordde de gemachtigde:

“Les modifications introduites visent bien entendu à ce que ce soient toujours des organisations actives dans la politique des aînés qui soient présentes au CCFA. La définition introduite à l'article 1^{er} précise en effet que les membres désignés (visés à l'article 2) soient des membres répondant à la définition de membre de l'article 1^{er}, soit une personne désigné par une organisation compétente active en matière de politique des aînés.

(...)

L'intention est de permettre à davantage d'organisations de pouvoir se porter candidates afin de garantir, autant que faire se peut, la continuité des activités du CCFA.”

4.2. Artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 8 maart 2007 luidt als volgt:

“§ 1. De Adviesraad is samengesteld uit 50 leden, van wie 25 vaste leden en 25 plaatsvervangers.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de samenstelling van de Adviesraad.

De leden worden door de Koning benoemd bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de Ministers die respectievelijk bevoegd zijn voor Pensioenen en Sociale Zaken.

§ 2. Elk effectief lid heeft een plaatsvervanger die bij verhindering het effectief lid vervangt.

§ 3. Het mandaat van de effectieve leden en van de plaatsvervangers duurt vier jaar en is hernieuwbaar.

Wanneer een lid ontslag neemt vóór het einde van zijn vierjarig mandaat, wordt het mandaat van het effectief lid voleindigd door zijn plaatsvervanger.”

Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde blijkt dat de ontworpen regeling beoogt de organisaties toe te laten telkens een vertegenwoordiger aan te wijzen, die dan een vergadering bijwoont. Dergelijke regeling blijkt echter niet verenigbaar met voormelde bepalingen van de wet van 8 maart 2007 die voorschrijven dat de leden van de Adviesraad door de Koning worden benoemd en dat er 25 vaste leden en 25 plaatsvervangende leden worden benoemd. Voormelde bepalingen laten immers niet toe dat de organisaties telkens een vertegenwoordiger aanwijzen, die een vergadering bijwoont, doch enkel dat een effectief lid bij verhindering wordt vervangen door zijn plaatsvervanger.

Aangaande de overeenstemming van de ontworpen regeling met de wet van 8 maart 2007 valt bovendien op te merken dat het evenmin mogelijk is te bepalen dat een lid (effectief of plaatsvervangend) wordt aangewezen door een bevoegde organisatie aangezien de wet bepaalt dat de leden door de Koning worden benoemd, op voorstel van de Ministers bevoegd voor Pensioenen en Sociale Zaken. Hoogstens kan worden bepaald dat de kandidaat-leden (effectief of plaatsvervangend) worden voorgedragen door de organisaties en daarna door de Ministers aan de Koning worden voorgesteld voor benoeming.

Een regeling als vervat in dit ontwerp vergt dan ook een voorafgaande wijziging van de wet.

4.3. Uit de toelichting van de gemachtigde kan bovendien worden afgeleid dat het nog steeds de bedoeling is dat de organisaties waaruit de leden van de Adviesraad afkomstig zijn, “bevoegde organisaties inzake seniorenbeleid actief op federaal niveau” zijn.

Het schrappen van dit vereiste in artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 2012 en het onderbrengen ervan in een definitie van “lid” (terwijl “lid” of “leden” in de zin van leden van de organisaties niet meer wordt gebruikt in artikel 2) maakt niet voldoende duidelijk dat het vereiste nog steeds geldt.

4.4. Conclusie is dat het ontwerp voorbarig is omdat het geen doorgang kan vinden zonder voorafgaande wijziging van de wet en het onvoldoende de bedoeling van de stellers van het ontwerp vertaalt.

Het ontwerp moet dan ook aan een grondige herziening worden onderworpen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet om die reden af van een verder onderzoek van de tekst van het ontwerp.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 4 juin 2012 'régulant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif fédéral des Aînés' en ce qui concerne les règles relatives à la composition de ce conseil.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 8 juillet 2022.

3. Sous réserve des observations formulées ci-après sur la conformité de certaines parties du dispositif en projet avec la loi du 8 mars 2007 'créant un Conseil consultatif fédéral des Aînés', on peut admettre que le fondement juridique du projet d'arrêté royal soumis pour avis est procuré par l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée, aux termes duquel le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la composition du Conseil consultatif.

Le préambule du projet fait en outre mention des articles 6, § 2, et 7, de cette même loi. Ces dispositions procurent un fondement juridique à des dispositions de l'arrêté royal du 4 juin 2012 autres que celles modifiées aujourd'hui. Toutefois, elles ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, de sorte qu'il y a lieu d'omettre la référence qui est faite à celles-ci dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4.1. Interrogé sur l'objectif poursuivi par la composition modifiée du Conseil consultatif (article 2 du projet) et l'ajout d'une définition de la notion de « membre » (article 1^{er}), le délégué a fourni les explications suivantes :

« Depuis sa création, le Conseil consultatif fédéral des Aînés ('CCFA') a été confronté à des problèmes d'absentéisme (s'agissant souvent de participants âgés la maladie ou d'autres raisons font que fréquemment ils ne peuvent poursuivre leur engagement comme ils l'auraient souhaité). Le CCFA a donc demandé de modifier le mode de représentation afin de passer d'un mode de représentation à titre personnel à un mode de représentation à titre organisationnel.

(...)

L'objet de l'article 1^{er} est de permettre à ce qu'une organisation membre puisse, en cas d'absence, désigner une autre personne membre de l'organisation pour valablement la représenter au sein du CCFA. L'objectif est de rendre continu les activités du CCFA. En effet, il ne sera plus nécessaire de procéder aux changements nominatifs des membres à remplacer par le biais d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (procédure lourde) ».

Aux termes de l'article 2 du projet, le Conseil est composé de membres « *désignés par des organisations* » et il n'est plus exigé qu'il s'agisse de membres d'organisations compétentes en matière de politique des seniors. À la question de savoir si l'intention est effectivement qu'il n'y ait plus de précisions quant au type d'organisations pouvant désigner des membres du Conseil consultatif, le délégué a répondu :

« Les modifications introduites visent bien entendu à ce que ce soient toujours des organisations actives dans la politique des aînés qui soient présentes au CCFA. La définition introduite à l'article 1^{er} précise en effet que les membres désignés (visés à l'article 2) soient des membres répondant à la définition de membre de l'article 1^{er}, soit une personne désignée par une organisation compétente active en matière de politique des aînés.

(...)

L'intention est de permettre à davantage d'organisations de pouvoir se porter candidates afin de garantir, autant que faire se peut, la continuité des activités du CCFA ».

4.2. L'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 8 mars 2007 s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Le Conseil consultatif est composé de 50 membres, répartis en 25 membres effectifs et 25 membres suppléants.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition du Conseil consultatif.

Les membres sont nommés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition des Ministres qui ont, respectivement, les Pensions et les Affaires sociales dans leurs attributions.

§ 2. Chaque membre effectif a un suppléant qui le remplace en cas d'empêchement.

§ 3. Le mandat des membres effectifs et des suppléants a une durée, renouvelable, de quatre ans.

Lorsqu'un membre démissionne avant la fin de son mandat de quatre ans, le mandat du membre effectif est achevé par son suppléant ».

Il ressort des explications fournies par le délégué que le dispositif en projet vise à permettre aux organisations de désigner chaque fois un représentant, qui assiste alors à une réunion. Un tel régime ne semble toutefois pas conforme aux dispositions précitées de la loi du 8 mars 2007 qui prescrivent que les membres du Conseil consultatif sont nommés par le Roi et que 25 membres effectifs et 25 membres suppléants sont nommés. En effet, les dispositions précitées ne permettent pas aux organisations de désigner chaque fois un représentant pour assister à une réunion, mais uniquement qu'un membre effectif soit remplacé par son suppléant en cas d'empêchement.

En outre, en ce qui concerne la conformité du dispositif en projet avec la loi du 8 mars 2007, il convient de noter qu'il n'est pas non plus possible de prévoir qu'un membre (effectif ou suppléant) soit désigné par une organisation compétente, puisque la loi énonce que les membres sont nommés par le Roi, sur proposition des Ministres qui ont les Pensions et les Affaires sociales dans leurs attributions. Tout au plus peut-on disposer que les candidats membres (effectifs ou suppléants) sont présentés par les organisations pour être ensuite proposés par les Ministres au Roi en vue de leur nomination.

Un dispositif tel qu'inscrit dans le projet à l'examen nécessite donc une modification préalable de la loi.

4.3. Il peut par ailleurs se déduire des explications fournies par le délégué que l'intention reste que les organisations dont sont issus les membres du Conseil consultatif soient des « organisations compétentes en matière de politique des seniors actives au niveau fédéral ».

La suppression de cette exigence à l'article 2 de l'arrêté royal du 4 juin 2012 et son incorporation dans une définition de la notion de « membre » (alors qu'il n'est plus fait usage de « membre » ou « membres » au sens de membres des organisations à l'article 2) ne fait pas apparaître suffisamment clairement que cette condition s'applique toujours.

4.4. En conclusion, le projet s'avère prématuré du fait qu'il ne peut se concrétiser sans une modification préalable de la loi et qu'il traduit insuffisamment l'intention des auteurs du projet.

Le projet sera donc soumis à un remaniement fondamental. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à poursuivre l'examen du texte du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME