



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.718/4
du 5 juillet 2023

advies 73.718/4
van 5 juli 2023

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
11 avril 2003 instituant un
service volontaire d'utilité
collective'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
11 april 2003 tot instelling van
een vrijwillige dienst van
collectief nut'

Le 30 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Défense à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 11 avril 2003 instituant un service volontaire d'utilité collective'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 juillet 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2023.

*

Op 30 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 11 april 2003 tot instelling van een vrijwillige dienst van collectief nut'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

L'article 3 de la loi du 11 avril 2003 énonce, dans sa version actuelle, ce qui suit :

« Après un accord préalable des autorités compétentes, le Roi, peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre le service volontaire d'utilité collective aux administrations régionales et communautaires, provinciales et communales ».

L'article 3 de l'avant-projet entend adapter cette disposition aux fins de préciser, d'une part, que le Roi est habilité à déterminer les conditions et les modalités d'admission et de fin du service volontaire d'utilité collective au sein de ces administrations régionales et communautaires, provinciales et communales et, d'autre part, que les avantages pécuniaires et matériels octroyés aux prestataires du service volontaire d'utilité collective « sont intégralement à charge » de ces administrations.

En ce qui concerne les administrations régionales et communautaires, il convient de rappeler qu'en raison du principe d'autonomie respective des entités fédérées, l'imposition d'obligations envers celles-ci ne peut se concevoir sans la conclusion préalable d'un accord de coopération. À cet égard, le simple renvoi dans le dispositif en projet à un « accord préalable des autorités compétentes » ne peut suffire à pallier cette lacune.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

Il convient de viser l'article 74 de la Constitution et non son article 78.

Article 2

Au 3^o, les mots « sur proposition du ministre compétent pour le service public concerné » seront omis.

En attribuant directement des compétences à un ministre, le législateur empiète sur une prérogative qui, en principe, revient au Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Dans le régime constitutionnel belge, le Roi agit toujours sur proposition d'un ministre et le législateur n'a pas à s'ingérer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif, alors que l'article 96 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de nommer ses ministres, et donc de leur attribuer des compétences ¹.

Article 4

1. L'article 4, 1°/2, en projet énonce :

« Peut être admise à sa demande à un service volontaire d'utilité collective, la personne qui :

[...]

1°/2 justifie d'une maîtrise suffisante du français, du néerlandais ou de l'allemand ».

Le commentaire de l'article précise :

« Pour les candidats prestataires qui disposent d'un certificat de l'enseignement primaire ou de l'enseignement secondaire inférieur et/ou supérieur (en français, en néerlandais ou en allemand), la maîtrise de la langue est présumée acquise. Dans les autres cas, la notion de 'maîtrise suffisante' de la langue ne concerne que l'expression orale et ne s'applique pas à l'expression écrite. Par 'maîtrise suffisante', on entend la capacité d'un individu à comprendre son interlocuteur et à pouvoir s'exprimer de façon intelligible ».

Dans un souci de sécurité juridique, ces précisions figureront dans le dispositif.

2. L'article 4, 1°/3, en projet énonce :

« Peut être admise à sa demande à un service volontaire d'utilité collective, la personne qui :

[...]

1°/3 a reçu un avis de sécurité positif de l'autorité de sécurité compétente, délivré sur la base d'une vérification de sécurité conformément aux dispositions de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, ou ne pas avoir refusé cette vérification de sécurité. Par dérogation à l'article 22septies de la loi précitée, aucune rétribution n'est due par la personne qui fait l'objet d'une vérification de sécurité ».

Comme en a convenu le délégué de la Ministre, les mots « , ou ne pas avoir refusé cette vérification de sécurité » ne sont, en l'espèce, pas pertinents, dès lors que tous les candidats à un service volontaire d'utilité collective devront, pour être admis à ce service, recevoir un avis de sécurité positif de l'autorité de sécurité compétente ; ces mots seront donc omis.

L'article 4, 1°/3, en projet sera revu en ce sens.

¹ Voir, en ce sens, l'avis n° 40.603/3 donné le 20 juin 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 25 février 2007 'modifiant la loi du 13 juin 1986 sur le prélèvement et la transplantation d'organes', *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2680/001, pp. 14-22.

3. Le commentaire de l'article gagnerait à exposer la raison pour laquelle l'auteur de l'avant-projet estime nécessaire d'imposer, à l'article 4, 3°, en projet, une obligation de résidence légale et principale ininterrompue de cinq années en Belgique comme condition d'admission au service volontaire d'utilité collective.

Article 5

Dès lors que l'article 5, § 3, de la loi du 11 avril 2003 prévoit déjà, dans l'alinéa 1^{er}, 2°, de sa version française, que le Roi fixe « les domaines d'activités dans lesquels la personne effectue un service volontaire d'utilité collective », le 1° ne présente aucune utilité et sera omis.

Article 9

L'article 9 de l'avant-projet énonce :

« Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et au plus tard le 31 décembre 2023 ».

Pour des motifs de clarté, les mots « et au plus tard le 31 décembre 2023 » seront remplacés par les mots « laquelle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2023 ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est en outre attirée sur le fait que la loi du 11 avril 2003 n'est pas encore entrée en vigueur. En effet, conformément à l'article 6 de cette loi, il appartient au Roi d'en fixer la date d'entrée en vigueur, sans qu'une date limite d'entrée en vigueur n'ait été prévue à cet égard. Cependant, à ce jour, aucun arrêté royal n'a été adopté à cet effet.

Il sera donc veillé à ce que l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 2003 intervienne au même moment que l'entrée en vigueur de l'avant-projet.

OBSERVATIONS FINALES

L'auteur de l'avant-projet veillera à la concordance des deux versions linguistiques.

Ainsi, par exemple,

– dans la version française de l'article 4, 2°, de l'avant-projet il est prévu d'insérer la condition selon laquelle la personne « a eu au moins 5 années de résidence légale et principale en Belgique » alors que la version néerlandaise prévoit à cet égard que la personne « minstens 5 jaar een ononderbroken wettelijk verblijf en de hoofdverblijfplaats in België heeft » ;

– en vertu de l'article 5, 3°, de l'avant-projet (article 5, § 3, alinéa 1, 4°, a), en projet), les mots « per maand » ne figureront plus, après la modification en projet, dans la version néerlandaise de la loi du 11 avril 2003 alors que la version française ne prévoit pas d'omettre les mots « par mois ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

De huidige versie van artikel 3 van de wet van 11 april 2003 luidt als volgt:

“Na voorafgaand akkoord van de bevoegde overheden kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de vrijwillige dienst van collectief nut uitbreiden tot de administraties van gewesten, gemeenschappen, provincies en gemeenten.”

Artikel 3 van het voorontwerp strekt ertoe die bepaling aldus aan te passen dat daarin enerzijds vermeld wordt dat de Koning ertoe gemachtigd wordt de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating tot en het einde van de vrijwillige dienst van collectief nut binnen die administraties van gewesten en gemeenschappen, provincies en gemeenten te bepalen, en anderzijds dat de geldelijke en materiële voordelen die aan de verrichters van een vrijwillige dienst voor collectief nut toegekend worden, “volledig ten laste [zijn]” van die administraties.

Wat de administraties van gewesten en gemeenschappen betreft, dient erop gewezen te worden dat het, gelet op het beginsel van de respectieve autonomie van de deelstaten, ondenkbaar is dat aan deze laatste verplichtingen opgelegd worden zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord gesloten wordt. Het feit dat in het ontworpen dispositief verwezen wordt naar een “voorafgaand akkoord van de bevoegde overheden” kan wat dat betreft niet volstaan om die tekortkoming te verhelpen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 1

Er dient niet naar artikel 78 maar naar artikel 74 van de Grondwet verwezen te worden.

Artikel 2

In de bepaling onder 3° moeten de woorden “op voorstel van de voor de betrokken overheidsdienst bevoegde minister” weggelaten worden.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Door aan een minister rechtstreeks bevoegdheden toe te wijzen eigent de wetgever zich een prerogatief toe dat in principe aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toebehoort (artikel 37 van de Grondwet).

In het Belgisch grondwettelijk stelsel handelt de Koning steeds op voorstel van een minister en heeft de wetgever zich niet te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht, terwijl het op grond van artikel 96 van de Grondwet de Koning toekomt om zijn ministers te benoemen, en dus om hun bevoegdheden toe te wijzen.¹

Artikel 4

1. Het ontworpen artikel 4, 1°/2, luidt als volgt:

“Kan op zijn verzoek worden toegelaten tot een vrijwillige dienst van collectief nut, de persoon die:

(...)

1°/2 blijkt geeft van een voldoende beheersing van het Frans, het Nederlands of het Duits”.

In de bespreking van het artikel staat het volgende:

“Van kandidaten-verrichters die een getuigschrift van het basisonderwijs of van het lager en/of hoger middelbaar onderwijs (in het Frans, in het Nederlands of in het Duits) hebben, wordt aangenomen dat zij de taal beheersen. In de andere gevallen heeft het begrip ‘voldoende beheersing’ van de taal alleen betrekking op de mondelinge uitdrukking en is het niet van toepassing op de schriftelijke uitdrukking. Onder ‘voldoende beheersing’ wordt verstaan de capaciteit van een individu om zijn gesprekspartner te begrijpen en zich op een verstaanbare manier te kunnen uitdrukken.”

Ter wille van de rechtszekerheid moeten die preciseringen opgenomen worden in het dispositief.

2. Het ontworpen artikel 4, 1°/3, luidt als volgt:

“Kan op zijn verzoek worden toegelaten tot een vrijwillige dienst van collectief nut, de persoon die:

(...)

1°/3 een positief veiligheidsadvies gekregen heeft van de bevoegde veiligheidsoverheid, afgeleverd op basis van een veiligheidsverificatie overeenkomstig de bepalingen van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, of deze veiligheidsverificatie niet geweigerd heeft. In afwijking van artikel 22septies van de voornoemde wet is de persoon die het voorwerp uitmaakt van een veiligheidscertificatie geen retributie verschuldigd.”

¹ Zie in die zin advies 40.603/3 van 20 juni 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 februari 2007 ‘tot wijziging van de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen’, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2680/001, 14-22.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de woorden “, of deze veiligheidsverificatie niet geweigerd heeft” *in casu* niet relevant zijn, aangezien alle kandidaat-verrichters van een vrijwillige dienst van collectief nut van de bevoegde veiligheidsoverheid een positief veiligheidsadvies zullen moeten krijgen om tot die dienst toegelaten te worden; die woorden moeten dan ook weggelaten worden.

Het ontworpen artikel 4, 1°/3, moet in die zin herzien worden.

3. Het verdient aanbeveling om in de bespreking van het artikel uiteen te zetten waarom de steller van het voorontwerp het nodig acht om in het ontworpen artikel 4, 3°, voor te schrijven dat de persoon die tot een vrijwillige dienst van collectief nut toegelaten wil worden al “minstens vijf jaar een ononderbroken wettelijk verblijf en een hoofdverblijfplaats in België” moet hebben.

Artikel 5

Aangezien in de Franse tekst van artikel 5, § 3, van de wet van 11 april 2003 in het eerste lid, 2°, reeds gesteld wordt dat “les domaines d’activités dans lesquels la personne effectue un service volontaire d’utilité collective ” door de Koning bepaald worden, heeft de bepaling onder 1° geen enkel nut en moet ze weggelaten worden.

Artikel 9

Artikel 9 van het voorontwerp luidt als volgt:

“De Koning bepaalt voor deze wet de dag van inwerkingtreding, en uiterlijk op 31 december 2023.”

Ter wille van de duidelijkheid moet de redactie ervan als volgt aangepast worden:

“De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze wet, die uiterlijk op 31 december 2023 in werking treedt.”

Voorts wordt de steller van het voorontwerp erop gewezen dat de wet van 11 april 2003 nog niet in werking getreden is. Overeenkomstig artikel 6 van die wet staat het aan de Koning die datum van inwerkingtreding te bepalen, maar daarbij wordt niet voorzien in een uiterste datum van inwerkingtreding. Tot op heden is nog geen koninklijk uitvoeringsbesluit vastgesteld.

Er moet dan ook op toegezien worden dat de wet van 11 april 2003 op hetzelfde ogenblik in werking treedt als het voorontwerp.

SLOTOPMERKINGEN

De steller van het voorontwerp moet waken over de overeenstemming tussen beide taalversies.

Zo bijvoorbeeld

– voorziet de Franse tekst van artikel 4, 2°, van het voorontwerp in de invoeging van de voorwaarde dat de persoon “a eu au moins 5 années de résidence légale et principale en Belgique”, terwijl de Nederlandse versie in dat verband bepaalt dat de persoon “minstens 5 jaar een ononderbroken wettelijk verblijf en de hoofdverblijfplaats in België heeft”;

– zullen de woorden “per maand” krachtens artikel 5, 3°, van het voorontwerp (ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, 4°, a)) na de ontworpen wijziging niet meer in de Nederlandse tekst van de wet van 11 april 2003 staan, terwijl de Franse tekst niet voorziet in de schrapping van de woorden “par mois”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET