Conseil d'Etat
LEGISLATION
27 JUIN 1955

ML. L. 4821/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e Juni 1955 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een sociale dienst bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin", heeft de 1e Juli 1955 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 24 juin 1955, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création du service social au Ministère de la Santé publique et de la Famille", a donné le 1er juillet 1955 l'avis suivant :

In de eerste plaats lijdt het geen twijfel, dat een koninklijk besluit een Minister niet kan bevoegd verklaren om op eigen gezag een werkzaamheid, die met het openbaar belang verband houdt, op te leggen aan een privaatrechtelijk rechtspersoon.

De redactie van artikel 4 moet op dat punt worden gewijzigd. Het is zeer goed denkbaar dat de Minister aan een vereniging zonder winstoogmerk een deel van de aan de sociale dienst van zijn departement toegekende taak zou kunnen "opdragen". In de term "opdragen" zou niet langer de gedachte van een gezagshandeling maar wel van een wederzijdse instemming besloten liggen.

Ook artikel 5 van het ontwerp, dat de eisen voor de erkenning van de V.Z.W.O. stelt, doet grote bezwaren rijzen. X

De in c van dit artikel neergelegde verplichting voor de V.Z.W.O., haar beheer toe te vertrouwen aan een raad "die bestaat uit vertegenwoordigers van de vakverenigingen naar dezelfde verhouding als in de departementale syndicale raad van advies", impliceert dat een wijziging in de samenstelling van de syndicale raad van advies van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin als het ware van rechtswege meteen voor de vereniging de verplichting medebrengt, de samenstelling van haar raad van beheer te wijzigen. Zodanige verplichting nu kan alleen het gevolg zijn van een beding in de statuten van de V.Z.W.O..

Het grootste bezwaar rijst evenwel in verband met hetgeen in d van artikel 5 is bepaald. Volgens deze bepaling woont een vertegenwoordiger van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin van rechtswege, met adviserende stem, alle vergaderingen van de "bestuursraad"

van de V.Z.W.O. bij. Deze vertegenwoordiger beschikt over drie dagen om beroep in te stellen tegen de uitvoering van iedere beschikking die hij in strijd acht met de wet, met de statuten of met het algemeen belang. Een dergelijke bepaling die bij koninklijk besluit de wettelijke bekwaamheid van één der organen van de V.Z.W.O. beperkt en deze privaatrechtelijke rechtspersoon onder het toezicht van de openbare overheid plaatst, is bezwaarlijk overeen te brengen met de beginselen van de wet van 27 Mei 1921 op de V.Z.W.O., waarbij het beslissingsrecht en de aansprakelijkheid voor hun handelingen aan twee met het beheer van de V.Z.W.O. belaste organen worden opgedragen, met name de algemene vergadering en de raad van beheer.

Aan de andere kant is het geen zaak van een V.Z.W.O. in haar eigen statuten grenzen te stellen aan de bevoegdheid van een overheidslichaam.

In het laatste lid van artikel 5 worden bepaalde beraadslagingen van de raad van beheer van de V.Z.W.O. aan het beroepsgeheim onderworpen. Het is niet zeer duidelijk welke de strekking van zulk een bepaling kan zijn. Het staat immers buiten kijf, dat de Koning niet bevoegd is om aan een private vereniging het beroepsgeheim op te leggen. Ten hoogste zouden de statuten van de vereniging een dergelijke regel voor de beheerders mogen voorschrijven. Doch zelfs in deze onderstelling ziet men niet welke sanctie aan deze regel zou verbonden zijn. Een dergelijke statuutbepaling zou niet tot gevolg hebben dat de in artikel 458 van het Wetboek van Strafrecht omschreven straffen toepasselijk worden.

De regel van artikel 6, waarbij aan het personeel wordt toegestaan "vooraleer enigerlei beslissing getroffen wordt, de raad van beheer te verzoeken een onderzoek door een maatschappelijk assistent te doen in-

stellen", is waardeloos. Aan een dergelijke regel zou desnoods een plaats kunnen worden gegeven hetzij in de statuten van de V.Z.W.O., hetzij in een verbintenis welke deze vereniging ter fine van erkenning aangaat.

Bij het ontwerp zijn nog andere, weliswaar minder gewichtige opmerkingen te maken : rechtsgrond van het ontwerp is artikel 29 van de Grondwet. Het tweede, derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid van de aanhef kunnen zonder bezwaar wegvallen. De datum waarop de Eerste-Minister zijn advies heeft gegeven, zou moeten worden vermeld. Tenslotte zou het ontwerp aan de Minister van Financiën ter medeondertekening moeten worden voorgelegd.

Le projet a pour objet non seulement de créer un service social au Ministère de la Santé publique et de la Famille (articles 1er, 2 et 3), mais encore d'habiliter le Ministre à charger une association sans but lucratif, agréée par lui, de réaliser une partie de la mission confiée au service social institué par l'article 1er (articles 4 à 7).

En tant qu'il institue un service social au sein du Ministère de la Santé publique et de la Famille, le projet se borne à créer ce service, à déterminer les agents qui pourront avoir recours à son intervention et à préciser l'objet de son activité. Il ne contient aucune règle relative à l'organisation de ce service. Cette lacune devrait être comblée, tout au moins par l'attribution au Ministre du pouvoir de déterminer, par arrêté ministériel, l'organisation et le fonctionnement du service social créé par le projet. Le projet pourrait, à cet égard, utilement s'inspirer des arrêtés royaux qui ont institué un service social dans différents départements ministériels (voir notamment les arrêtés royaux des 26 novembre 1951, 6 décembre 1951, 30 septembre 1952, 23 décembre 1952, 5 avril 1954, qui ont institué un service social respectivement auprès du Ministère de l'Intérieur, auprès des services du Premier Ministre, auprès du Ministère des Affaires économiques, auprès du Ministère des Affaires étrangères et auprès du Ministère des Colonies).

En tant qu'il autorise le Ministre à "charger" une association sans but lucratif, agréée par lui, de réaliser une partie de la mission attribuée au service social de son département, le projet appelle plusieurs remarques.

.../...

Il est tout d'abord hors de doute qu'un arrêté royal ne peut habiliter un Ministre à imposer, par voie d'autorité, une activité touchant à l'intérêt public, à une personne morale de droit privé.

A cet égard, la rédaction de l'article 4 devrait être modifiée. On pourrait concevoir que le Ministre puisse "confier" à une association sans but lucratif une part de la mission attribuée au service social de son département. Le terme "confier" impliquerait non plus un acte d'autorité, mais un accord de volontés.

L'article 5 du projet, qui détermine les conditions auxquelles l'agréation de l'association sans but lucratif est subordonnée, soulève aussi de graves objections.

L'obligation inscrite sous le littera c de cet article, qui astreint l'association sans but lucratif à confier son administration à un conseil "composé de représentants des organisations syndicales suivant la même proportion qu'au comité de consultation syndicale", implique qu'une modification dans la composition du comité de consultation syndicale du Ministère de la Santé publique et de la Famille entraîne, en quelque sorte, de plein droit, l'obligation corrélative, pour l'association, de modifier la composition de son conseil d'administration. Une telle obligation ne pourrait résulter que d'une clause des statuts de l'association sans but lucratif.

L'objection la plus grave est cependant soulevée par la disposition qui fait l'objet du littera d de l'article 5. Suivant cette disposition, un représentant du Ministre de la Santé publique et de la Famille assiste de droit, avec voix consultative, à toutes les réunions

.../...

du conseil d'administration de l'association sans but lucratif. Ce représentant dispose d'un délai de trois jours pour prendre son recours contre l'exécution de toute disposition qu'il estimerait contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Une telle disposition, qui limite par voie d'arrêté royal la capacité légale d'un des organes de l'association sans but lucratif et place cette personne morale de droit privé sous la tutelle de l'autorité publique, est difficilement conciliable avec les principes de la loi du 27 juin 1921 qui régissent les associations sans but lucratif et qui ont confié le pouvoir de décision et la responsabilité de leurs actes aux deux organes chargés de l'administration de l'association sans but lucratif: l'assemblée générale et le conseil d'administration.

D'autre part, il ne pourrait appartenir à une association sans but lucratif de délimiter, dans ses propres statuts, la compétence et les attributions d'un pouvoir public.

Le dernier alinéa de l'article 5 soumet certaines délibérations du conseil d'administration de l'association sans but lucratif au secret professionnel. On n'aperçoit guère la portée d'une telle disposition. Il n'est pas douteux, en effet, que le Roi ne dispose pas du pouvoir d'imposer le secret professionnel à une association privée. Tout au plus les statuts de l'association pourraient-ils imposer une telle règle aux administrateurs. Mais, même dans cette hypothèse, on ne voit pas quelle serait la sanction de cette règle. Une telle disposition statutaire n'aurait pas pour effet de rendre applicables les sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

.../...

La règle de l'article 6, qui autorise les agents à demander au conseil d'administration de l'association sans but lucratif qu'il soit procédé, préalablement à toute décision, à une enquête par un assistant social, est sans portée. Tout au plus cette règle pourrait-elle résulter, soit d'une clause des statuts de l'association sans but lucratif, soit d'un engagement pris par elle aux fins de pouvoir être agréée.

Le projet soulève encore d'autres remarques de moindre importance : le fondement légal du projet est l'article 29 de la Constitution. Les alinéas 2, 3, 4, 5, 6 et 7 du préambule peuvent être omis sans inconvénient. La date à laquelle le Premier Ministre a donné son avis devrait être mentionnée. Enfin, le projet devrait être soumis au contreseing du Ministre des Finances.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs : premier président,

D. DECLEIRE, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. MEES. Het verslag werd uitgebracht door Mej. BOURQUIN, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. MEES. Le rapport a été présenté par M^lle BOURQUIN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.