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 15e oktober 1970 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van de sociale dienst bij het Ministerie van Economische Zaken", heeft de 19e november 1970 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 15 octobre 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création du service social au Ministère des Affaires économiques", a donné le 19 novembre 1970 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe de thans bestaande regeling met betrekking tot de sociale dienst in het Ministerie van Economische Zaken te wijzigen in de zin dat de mogelijkheid bestaat sommige taken van de sociale dienst op te dragen aan een instelling, die verschijnt onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk, waarvan, krachtens artikel 5, eerste lid,a, enkel de in het ontwerp bedoelde personeelsleden deel kunnen uitmaken. Deze vereniging zonder winstoogmerk moet worden erkend door de Minister, zij moet derhalve aan bepaalde voorwaarden voldoen en zij wordt bestuurd door afgevaardigden van de vakbonden. De taken met betrekking tot de geneeskundige hulp neemt deze vereniging zonder winstoogmerk niet over. Voor het overige wil het ontwerp ook de hulpverlening enigszins uitbreiden en aanpassen aan de evolutie.

*
* *

I.
VOORAFGAANDE OPMERKING.

In zover het ontwerp de Minister machtigt om aan een erkende vereniging zonder winstoogmerk de taken van en het beheer over de sociale dienst toe te vertrouwen, doet het bezwaren rijzen.

Het is zeer de vraag of de Koning bevoegd is om de Minister ertoe te machtigen de uitvoering van de taken van en het beheer over een openbare dienst, zoals de sociale dienst, aan een privaatrechtelijke rechtspersoon, en meer in het bijzonder aan een v.z.w. , toe te vertrouwen en ter zake een speciale beheersregeling voor te schrijven die neerkomt op een afwijking, eensdeels, van bepaalde regelen inzake rijkscomptabiliteit en, anderdeels, van een samenhangend geheel van regelen met betrekking tot de verenigingen zonder winstoogmerk.

*

.../...

In de eerste plaats onttrekt het ontwerp van koninklijk besluit, door het beheer van een sociale dienst aan een v.z.w. toe te vertrouwen, de desbetreffende uitgaven aan de regelen van de rijkscomptabiliteit. Daarbij worden niet alleen de prerogatieven van het bestuur miskend, maar bovendien wordt het Rekenhof verhinderd die uitgaven op de door de wet voorgeschreven wijze te controleren.

In het onderhavige geval blijkt overigens zelfs geen tot bedoelde uitgaven bestemd bijzonder krediet op de begroting te zijn uitgetrokken, waardoor de regularisatie van de toestand zou kunnen worden nagestreefd. Ook is in het ontwerp geen sprake van toekenning van toelagen aan de v.z.w. en bevat bovendien de begroting dienaangaande evenmin enige voorziening.

In de mate dat de door het ontwerp bedoelde opdracht tot het waarnemen van de sociale dienst kan worden teruggebracht tot een soort overeenkomst voor aanneming van diensten voor rekening van de Staat, zouden de bepalingen inzake mededinging en openbaarheid voorgeschreven door de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat, moeten worden nageleefd.

*

In de tweede plaats blijkt duidelijk dat sommige ontworpen bepalingen niet passen in het kader van de economie van de wet van 27 juni 1921 op de v.z.w. Het betreft inzonderheid de voorschriften van het ontworpen artikel 5, dat de eisen voor de erkenning van de v.z.w. stelt. Volgens artikel 5, eerste lid, d, woont een vertegenwoordiger van de Minister van Economische Zaken van rechtswege, met raadgevende stem, alle vergaderingen van de "bestuursraad" van de v.z.w. bij.

.../...

Op grond van artikel 5, tweede lid, 1, beschikt deze vertegenwoordiger 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 zodanige bepaling, die bij koninklijk besluit de wettelijke bekwaamheid van één der organen van de v.z.w. beperkt en deze privaatrechtelijke rechtspersoon onder het toezicht van de Minister plaatst, is bezwaarlijk overeen te brengen met de principes van de wet van 27 juni 1921, waarbij het beslissingsrecht en de aansprakelijkheid voor hun handelingen aan twee met het beheer van de v.z.w. belaste organen worden opgedragen, met name de algemene vergadering en de raad van beheer.

In dit verband moet vooraf worden aangestipt dat bij de Raad van State door de Ministers van het Openbaar Ambt en van Binnenlandse Zaken een wetsontwerp voor advies werd voorgelegd aangaande de betrekkingen tussen de vakbonden en de overheidsdiensten, waarvan artikel 9 bepaalt dat, onder de voorwaarden welke de Koning vaststelt, de representatieve vakorganisaties het beheer van de sociale diensten op zich nemen of eraan deel nemen.

Onder de gegeven omstandigheden past het de aandacht te vestigen op dit wetsontwerp, waarmede het onderhavige ontwerp belangrijke aanknopingspunten vertoont, en bovendien te verwijzen naar de beschouwingen van zijn advies, inzonderheid over vorenbedoeld artikel 9 van dit wetsontwerp.

.../...

Uitgaande van deze overwegingen moge de Raad van State zich ertoe beperken hier de volgende voornaamste punten uit zijn advies nr. L.11.166/2, van 10 november 1970, verleend aan vorenvermelde Ministers, in herinnering te brengen.

*
* *

Eigenlijk vindt het behandelde probleem zijn oorsprong in artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, volgens hetwelk de erkende syndicale organisaties deelnemen in het beheer van de voor een Ministerie opgerichte sociale werken en diensten, wanneer zij een vertegenwoordiger van het personeel in de syndicale raad van advies van het Ministerie hebben aangewezen.

Ter uitvoering van deze bepaling heeft de administratieve overheid, in bepaalde gevallen, comités met een adviesbevoegdheid ingesteld, voor de helft bestaande uit door hen aangeduide ambtenaren en voor de helft uit afgevaardigden van de syndicale organisaties. In andere gevallen is de overheid verder gegaan en heeft zij het beheer van de sociale diensten aan de syndicale organisaties toevertrouwd.

Met betrekking tot het stelsel,dat erin bestaat aan de representatieve vakorganisaties het beheer toe te vertrouwen van de door de administratieve overheid ingestelde sociale werken en mede gelet op het feit dat de vakorganisaties geen juridische vorm hebben aangenomen die

.../...

hun de rechtspersoonlijkheid verleent, werd in de praktijk naar een oplossing gezocht die erin bestaat de Minister te machtigen om het beheer van de door de Koning ingestelde sociale diensten toe te vertrouwen aan een v.z.w., die zodanig is samengesteld dat de afgevaardigden van de vakorganisaties het bestuur ervan waarnemen (1).

*

Destijds heeft het Rekenhof de regelmatigheid betwist van de beslissingen, waardoor de administratieve overheid, zonder uitdrukkelijke machtiging van de Wetgever, aan een v.z.w. het beheer van een door haar ingestelde sociale dienst had opgedragen (2). Naderhand heeft het Hof

.../...

---

(1) Zie bvb.:

a) het besluit van de Regent van 15 september 1947 houdende oprichting van een dienst der sociale werken in de schoot van de algemene diensten van het Ministerie van Verkeerswezen ; het daaropvolgend ministerieel besluit van 2 juni 1948 houdende inrichting van de dienst der sociale werken en het ministerieel besluit van 15 juli 1948 houdende erkenning van de v.z.w. "Sociale Dienst der Posterijen" ;

b) het koninklijk besluit van 26 maart 1956 houdende oprichting van een sociale dienst bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin ;

c) het koninklijk besluit van 4 juli 1964 tot instelling van een sociale dienst ten behoeve van het burgerpersoneel en van de militaire werklieden van het Ministerie van Landsverdediging.

(2) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1948-1949, 106e Boek van opmerkingen van het Rekenhof, deel I, blz. 22.

zich ermede vergenoegd dat het opstel van het begrotingskrediet werd aangevuld met een vermelding waarin het bestaan van die verenigingen zonder winstoogmerk uitdrukkelijk werd erkend en het heeft zijn inspanningen vooral gericht op de controle van het gebruik van de verleende toelagen (1).

*

De Raad van State heeft, van zijn kant, destijds aangenomen dat de door de artikelen 29 en 66 van de Grondwet aan de Koning verleende macht tot regeling van de inrichting van het bestuur hem eveneens machtigt niet alleen om sociale diensten op te richten maar ook om, onder bepaalde voorwaarden, het beheer ervan aan een v.z.w. op te dragen.

In zijn arrest WILKIN, nr. 11.328, van 24 juni 1965, heeft de Raad van State voorts aangenomen dat de door de artikelen 3 en 21 van de wet van 19 juli 1930 en door artikel 18, § 2, van de wet van 16 maart 1954 aan de bevoegde Minister toegekende macht om de Regie van Telegraaf en Telefoon te beheren deze Minister ook bevoegd maakt om niet enkel: de sociale werken voor het personeel van de Regie in te stellen, maar ook om het beheer ervan, onder bepaalde voorwaarden, aan een v.z.w. op te dragen.

Voorts heeft de Raad van State soortgelijke vraagstukken onderzocht naar aanleiding van zijn adviezen nrs. L.4821/1 en L.8552/1, onderscheidenlijk verleend op 1 juli 1955 aan de Minister van Volksgezondheid en het Gezin en op 8 november 1963 aan de Minister van Landsverdediging.

*

.../...

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1963-1964, 120e Boek van opmerkingen van het Rekenhof, deel I, blz. 20.

De ervaring opgedaan naar aanleiding van het onderzoek van de door het Rekenhof gestelde opmerkingen heeft blijkbaar de Regering ertoe aangezet door een wetsontwerp een oplossing te geven aan de problemen die zijn gerezen met betrekking tot de rechtsgrond van koninklijke besluiten, welke deze gevallen bedoelen te regelen. Derhalve komt het alleszins als verantwoord voor de destijds gehuldigde opvattingen te herzien en opnieuw te onderzoeken. De Raad van State meent dan ook te mogen aanbevelen dat door de voorgenomen wetsbepaling de mogelijkheid zou worden bevestigd het beheer van de sociale werken toe te vertrouwen aan verenigingen zonder winstoogmerk onder de door de Koning vastgestelde voorwaarden.

Het is overigens duidelijk gebleken dat de controlemaatregelen van de administratieve overheid ten opzichte van de verenigingen zonder winstoogmerk die de taken en het beheer van de sociale dienst waarnemen, moeilijk kunnen worden verenigd met de voorschriften van de wet van 27 juni 1921 op de V.z.w.

Indien het in de bedoeling van de Regering ligt nog verder gebruik te maken van de erkenning van verenigingen zonder winstoogmerk om het beheer van de door de overheid ingestelde sociale diensten aan de syndicale organisaties toe te vertrouwen, meent de Raad van State te moeten aanbevelen dat vorenbedoeld wetsontwerp zou worden aangevuld door bepalingen die, eensdeels, het mogelijk zouden maken het beheer van de sociale diensten aan verenigingen zonder winstoogmerk toe te vertrouwen en die, anderdeels, voor de met vorenbedoelde opdracht belaste verenigingen zonder winstoogmerk bijzondere regelen zouden stellen ter aanvulling of ter afwijking van de wet van 27 juni 1921 en die noodzakelijk zouden blijken om het vereiste toezicht te verzekeren.

.../...

Een andere oplossing zou zijn het instellen van een nieuwe vorm van rechtspersoon. Evenwel zou een zodanige hervorming uiteraard een grondige voorafgaande studie vergen.

*
* *

Voorts geeft het ontwerp nog aanleiding tot de volgende opmerkingen, die de Raad van State naar voren brengt onder voorbehoud van het gevolg dat aan de voorafgaande beschouwingen wordt gegeven.

*
* *

II

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp stelt bij het Ministerie van Economische Zaken een sociale dienst in, maar zegt alleen welke ambtenaren daarop een beroep kunnen doen en wat zijn activiteit zal zijn, zonder ook maar een regel te stellen nopens de organisatie van die dienst. Die leemte zou moeten worden aangevuld, in die zin dat de Minister macht krijgt om de sociale dienst binnen in de administratie te organiseren voor het geval dat hij geen gebruik maakt van artikel 4 of de krachtens dat artikel te verlenen erkenning intrekt. In dat opzicht zou een voorbeeld kunnen worden genomen aan de koninklijke besluiten die een soortgelijke dienst hebben ingesteld in verscheidene ministeriële departementen (zie onder meer de koninklijke besluiten van 26 november 1951, 6 december 1951, 30 september 1952, 23 december 1952, 5 april 1954 die een sociale dienst hebben ingesteld onderscheidenlijk bij het Ministerie van

.../...

Binnenlandse Zaken, bij de diensten van de Eerste Minister, bij het Ministerie van Economische Zaken, bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bij het Ministerie van Koloniën).

*

Met betrekking tot de toestand van het in artikel 7 bedoelde personeel, dat door de Minister "ter beschikking" van de v.z.w. zal worden gesteld, deelt de gemachtigde ambtenaar mede dat hiermede geen stelsel van detachering of dergelijke is bedoeld. Dit personeel blijft zijn statuut van Rijkspersoneel behouden, maar zal zijn taak uitoefenen ook onder de leiding van de organen van de v.z.w.

Deze onduidelijke situatie kan een aantal moeilijkheden doen ontstaan, onder meer inzake hiërarchisch gezag, bevordering en tuchtregeling. Aan de taakvervulling en de administratieve toestand van bedoeld Rijkspersoneel worden wijzigingen gebracht die zowel aan de belangen van het personeel als aan de werking van die diensten raken.

*

De in artikel 8 vervatte opheffingsbepalingen maken geen voorbehoud met betrekking tot de diensten van het departement van Middenstand, die tengevolge van het ontwerp dus eenvoudig zullen verdwijnen. Daar dit niet de bedoeling is van de Regering, behoort inzake opheffing van de bestaande regeling voorbehoud te worden gemaakt inzover de sociale dienst het departement van Middenstand betreft.

Voorts blijkt uit de verstrekte inlichtingen dat het de bedoeling is impliciet de ministeriële besluiten van 1 december 1948 en van 1 oktober 1952, genomen op grond van de opgeheven koninklijke besluiten, eveneens op te heffen.

*

.../...

Volgens artikel 5, eerste lid, a, moeten de statuten van de vereniging, opdat deze zou kunnen worden erkend, voorschrijven dat de in deze bepaling nader aangeduide personeelsleden "rechtens aangesloten leden" van de v.z.w. zijn. Artikel 5, eerste lid, b, bepaalt dat de vereniging "een in toereikende mate ruim sociaal doel" moet nastreven.

Inzake doelstelling van de v.z.w. zou uit de tekst duidelijk moeten blijken dat de vereniging, om te worden erkend, uitsluitend de vervulling van de in artikel 1 bedoelde taken op het oog heeft.

Met betrekking tot het lidmaatschap ware het bovendien nuttig, om alle twijfel weg te nemen, dat uitdrukkelijk zou worden bepaald dat ieder personeelslid het recht heeft, op zijn verzoek, lid te worden van de v.z.w., zonder enige verplichting om toe te treden.

Voorts kan uit het geheel van het ontwerp worden afgeleid - hetgeen overigens vanzelfsprekend is - dat het niet vereist is lid van de v.z.w. te zijn om de door het ontwerp bedoelde voordelen en bijstand te genieten.

*

.../...

Luidens artikel 5, eerste lid, c, moeten de statuten van de v.z.w. bepalen dat de vereniging geleid wordt door afgevaardigden van de vakbonden.

De Raad van State stelt vast dat, in dit opzicht, het ontwerp geen voorzieningen bevat ter bepaling van de vakorganisaties waarvoor de mogelijkheid bestaat om in het bestuur van de v.z.w. vertegenwoordigd te zijn. Evenmin worden criteria vermeld tot vaststelling van de verhouding van de vertegenwoordiging van de verschillende vakbonden. Voor de oplossing van deze vraag kunnen elementen worden opgeleverd door het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten. Hierbij dient in acht te worden genomen op welk vlak met het representatief karakter van de vakbond rekening wordt gehouden.

*

* *

III.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Men stelle het opschrift als volgt :

"Koninklijk besluit tot oprichting van een sociale dienst bij het Ministerie van Economische Zaken".

*

Krachtens de artikelen 6, 20 en 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, moet het ontwerp voor

.../....

akkoord worden voorgelegd aan de Minister van Financiën en moet dat akkoord met zijn datum in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

*

Uit artikel 1, eerste lid, blijkt dat de sociale dienst wordt opgericht ten behoeve van de personeelsleden van het Ministerie van Economische Zaken.

Dit artikel herhaalt verder de term "personeelsleden" (tweede lid, nrs. 1, 2, 4a, 5b, 6 en 7), en vermeldt ook "gewezen personeelsleden of hun rechthebbenden" (nr. 4, e).

Voorts geeft artikel 3 een opsomming van de personen voor wie de voordelen van de sociale dienst bestemd zijn.

Het zou aanbeveling verdienen - duidelijkheidshalve - in artikel 3 een opsomming te geven van de personen die van de sociale dienst kunnen genieten en in artikel 1 de soorten hulpverlening te vermelden met verwijzing naar "de personen als bedoeld in artikel 3".

Nummer 2 van de opsomming in artikel 1 van de Franse tekst is uit de Nederlandse tekst, die geen nr. 3 bevat, weggevallen. Deze leemte moet worden aangevuld.

*

In de Nederlandse tekst van het eerste lid van artikel 3 is de passus "... aux agents pensionnés et aux membres de leur famille dont ils ont la charge, aux veuves et ..." van de Franse tekst weggevallen. Deze leemte moet worden hersteld.

..../....

Volgens de tekst, die zeer algemeen is gesteld, kunnen ook afgezette personeelsleden in aanmerking komen.

De Nederlandse en Franse teksten stemmen niet overeen waar het gaat over "verwanten" en "membres de la famille". De bedoeling is de voordelen toe te kennen aan de leden van het gezin van het personeelslid, die onder een dak samenwonen en te zijnen laste zijn. De tekst behoort in die zin te worden gewijzigd.

Er is gemis van overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 3, tweede lid. De Franse tekst blijkt de juiste te zijn. Bedoeld is dus : "De Minister van Economische Zaken ...".

*

In verband met artikel 5 verwijst de Raad van State naar het betoog van de algemene opmerkingen.

Bovendien bevat artikel 5 twee delen : een opsomming van de bepalingen die in de statuten moeten worden opgenomen en een opsomming van de verbintenissen welke de vereniging moet aangaan. Deze materie zou best in twee artikelen worden behandeld.

Ten einde alle verwarring te vermijden, verdient het aanbeveling bij de opsomming in littera a naar artikel 3, eerste lid, te verwijzen, in plaats van opnieuw een opsomming te geven, die niet volledig met deze van artikel 3 overeenstemt.

*

.../...

Met betrekking tot de in artikel 6 vermelde mogelijkheid tot intrekking van de erkenning, is het de bedoeling in een bepaalde mate aan de Minister een appreciatierecht te laten. Derhalve zou de tekst van dit artikel minder strikt luiden als volgt : "De erkenning kan worden ingetrokken ...".

*

Het is verkieslijk in artikel 7 het woord "zullen" weg te laten.

*

Onder de Franse tekst komt het ondertekeningsformulier voor met vermelding van de Minister van Economische Zaken en van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting.

Dit formulier ontbreekt onder de Nederlandse tekst.

Le projet a pour objet de modifier le régime actuel du service social du Ministère des Affaires économiques de manière à permettre l'attribution de certaines de ses tâches à un organisme qui revêtira la forme d'une association sans but lucratif, dont seuls pourront faire partie, en vertu de l'article 5, alinéa 1er, a, les agents visés par le projet. Cette association sans but lucratif devra être agréée par le Ministre; elle devra, dès lors, satisfaire à certaines conditions et sera gérée par des délégués des organisations syndicales . Elle ne reprendra pas les tâches ayant trait à l'aide médicale. Pour le surplus, le projet entend élargir, dans une certaine mesure, l'octroi de secours et l'adapter à l'évolution.

*

* *

I.

OBSERVATION LIMINAIRE.

Le projet suscite des objections en ce qu'il habilite le Ministre à confier les tâches et la gestion du service social à une association sans but lucratif agréée.

La question se pose de savoir si le Ministre peut confier l'exécution des tâches et la gestion d'un service public, tel le service social, à une personne morale de droit privé, plus particulièrement à une association sans but lucratif, et établir en la matière un régime de gestion spécial qui, à l'analyse, s'écarte, d'une part, de certaines règles de la comptabilité de l'Etat, et, d'autre part, d'un ensemble cohérent de règles régissant les associations sans but lucratif.

*

.../...

Tout d'abord, en attribuant la gestion d'un service social à une a.s.b.l., le projet soustrait les dépenses y afférentes aux règles de la comptabilité de l'Etat. Non seulement il méconnaît ainsi les prérogatives de l'administration, mais il s'oppose à ce que la Cour des comptes contrôle ces dépenses de la manière prescrite par la loi.

En l'occurrence, il appert même qu'aucun crédit spécial destiné à ces dépenses et qui permet de régulariser la situation n'est inscrit au budget. Le projet ne parle pas non plus de l'octroi de subventions à l'a.s.b.l. et rien n'est prévu au budget à cet égard.

Dans la mesure où la charge, prévue par le projet, d'assurer le service social peut se résumer en une sorte de marché de services pour le compte de l'Etat, il conviendrait de respecter les dispositions en matière de concurrence et de publicité contenues dans la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat.

*

En second lieu, certaines des dispositions projetées ne s'intègrent manifestement pas dans l'économie de la loi du 27 juin 1921 sur les a.s.b.l. C'est le cas, notamment, de l'article 5, qui fixe les conditions d'agréation de l'a.s.b.l. Cet article prévoit, en son alinéa 1er, d, qu'un représentant du Ministre des Affaires économiques assiste avec voix consultative à toutes les réunions du "conseil d'administration" de l'a.s.b.l. En vertu de l'alinéa 2, 1, du même article 5, ce représentant dispose d'un délai de trois jours pour prendre son recours contre

.../...

l'exécution de toute décision qu'il juge contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Limiter par la voie d'un arrêté royal, comme le fait cette disposition, la capacité légale d'un des organes de l'a.s.b.l. pour placer cette personne morale de droit privé sous la surveillance de l'autorité publique se concilie mal avec les principes de la loi du 27 juin 1921, qui attribue le pouvoir de décision et la responsabilité de leurs actes à deux organes chargés de la gestion de l'a.s.b.l., à savoir l'assemblée générale et le conseil d'administration.

A cet égard, il y a lieu de signaler, au préalable, que les Ministres de la Fonction publique et de l'Intérieur ont saisi le Conseil d'Etat d'un projet de loi relatif aux relations syndicales dans les services publics, qui dispose en son article 9 qu'aux conditions fixées par le Roi, les organisations syndicales représentatives assument la gestion des services sociaux ou participent à celle-ci.

Dans ces conditions le Conseil d'Etat, fixant l'attention du Gouvernement sur ce projet loi, avec lequel le présent projet présente une affinité sur des points importants, renvoie aux considérations qu'il a développées dans son avis relatif audit projet, en particulier à propos de l'article 9 précité.

Il se borne, en conséquence, à rappeler les points essentiels de son avis n° L. 11.166/2 du 10 novembre 1970, donné aux Ministrés précités.

*

* * .../...

En fait, le problème examiné ici trouve son origine dans l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, en vertu duquel les organisations syndicales agréées participent à la gestion des oeuvres et services sociaux créés pour un Ministère lorsqu'elles ont désigné un représentant du personnel au comité de consultation syndicale de ce Ministère.

En vue d'assurer l'exécution de cette disposition, les autorités administratives ont, dans certains cas, créé des comités à compétence d'avis, composés pour une moitié de fonctionnaires désignés par elles, et, pour l'autre moitié, de délégués des organisations syndicales. Dans d'autres cas, ces autorités sont allées plus loin : elles ont confié la gestion des oeuvres et services sociaux aux organisations syndicales.

En ce qui concerne le procédé qui consiste à attribuer aux organisations syndicales représentatives la gestion des oeuvres sociales créées par les autorités administratives, étant donné que les organisations syndicales n'ont pas adopté de forme juridique qui leur confère la personnalité civile, on s'est efforcé, dans la pratique, de mettre au point une solution qui revient à autoriser le Ministre à confier la gestion des services sociaux créés par le Roi à une a.s.b.l. constituée

.../...

de telle façon que les délégués des organisations syndicales en assument l'administration (1).

*

La Cour des comptes a contesté, à l'époque, la régularité des décisions par lesquelles, sans y être habilitées de manière expresse par le législateur, des autorités administratives avaient confié à une a.s.b.l. la gestion d'un service social créé par elles (2). Par la suite, la Cour s'est contentée de l'adjonction au libellé du crédit budgétaire d'une mention reconnaissant expressément l'existence de ces associations sans but lucratif, et elle s'est surtout appliquée à contrôler l'emploi des subventions accordées (3).

*

.../...

(1) Voir, par exemple :

a) l'arrêté du Régent du 15 septembre 1947 portant création d'un service des oeuvres sociales au sein des services généraux du Ministère des Communications; l'arrêté ministériel subséquent du 2 juin 1948 portant organisation du service des oeuvres sociales et l'arrêté ministériel du 15 juillet 1948 portant agréation de l'a.s.b.l. "Service social des postes";
b) l'arrêté royal du 26 mars 1956 portant création du service social au Ministère de la Santé publique et de la Famille;
c) l'arrêté royal du 4 juillet 1964 créant un service social à l'intention du personnel civil et des ouvriers militaires du Ministère de la Défense nationale.

(2) Chambre des Représentants, session 1948-1949, 106e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1, page 22.

(3) Chambre des Représentants, session 1963-1964, 120e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1, page 21.

Le Conseil d'Etat, de son côté, a admis à l'époque que le pouvoir de régler l'organisation de l'administration, conféré au Roi par les articles 29 et 66 de la Constitution, l'habilite non seulement à créer des services sociaux, mais même à en confier - sous certaines conditions - la gestion à une a.s.b.l.

Dans l'arrêt WILKIN n° 11.328 du 24 juin 1965, le Conseil d'Etat a admis aussi que le pouvoir de gérer la Régie des Télégraphes et des Téléphones, conféré au Ministre compétent par les articles 3 et 21 de la loi du 19 juillet 1930 et par l'article 18, § 2, de la loi du 16 mars 1954, habilite ce Ministre non seulement à créer des oeuvres sociales pour le personnel de la Régie, mais même à en confier - sous certaines conditions - la gestion à une a.s.b.l.

Le Conseil d'Etat a eu à examiner des problèmes analogues à l'occasion des avis nos L. 4821/1 et L.8552/1 qu'il a donnés les 1er juillet 1955 et 8 novembre 1963 respectivement au Ministre de la Santé publique et de la Famille et au Ministre de la Défense nationale.

*

L'expérience acquise à l'occasion de l'examen des observations faites par la Cour des comptes semble avoir incité le Gouvernement à apporter une solution, par la voie d'un projet de loi, aux problèmes qui se sont posés quant au fondement légal des arrêtés royaux qui entendent régler ces cas. Une revision des thèses adoptées à l'époque apparaît dès lors, de toute façon, comme justifiée. Aussi le Conseil d'Etat croit-il opportun de

.../...

suggérer que la faculté de confier la gestion des oeuvres sociales, aux conditions fixées par le Roi, à des associations sans but lucratif soit consacrée par la disposition législative envisagée.

Il est du reste clairement apparu que les mesures de contrôle prises par les autorités administratives à l'égard des associations sans but lucratif qui accomplissent les tâches d'un service social et qui en assument la gestion, ne se combinent pas sans difficulté avec les prescriptions de la loi du 27 juin 1921 sur les a.s.b.l.

Si le Gouvernement entend continuer à recourir à l'agréation d'associations pour confier aux organisations syndicales la gestion des services sociaux créés par l'autorité, le Conseil d'Etat estime devoir recommander l'insertion dans le projet de loi susvisé de dispositions qui, d'une part, permettraient d'attribuer à des associations sans but lucratif la gestion des services sociaux et, d'autre part, établiraient pour les associations chargées de cette mission les règles particulières, complétant la loi du 27 juin 1921 ou y dérogeant, qui seraient nécessaires pour assurer sur elles le contrôle requis.

Une autre solution serait de créer un type nouveau de personnes juridiques. Une telle réforme exige évidemment une étude préalable approfondie.

*

* *

.../...

Pour le surplus, le projet appelle les observations ci-après, formulées sous réserve de la suite qui sera donnée aux considérations émises ci-dessus.

*

* *

II.

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet institue au sein du Ministère des Affaires économiques un service social mais se borne à énumérer les catégories d'agents qui peuvent recourir à son intervention et à définir son activité, sans prévoir la moindre règle concernant son organisation. Il importe de combler cette lacune, de manière à autoriser le Ministre à organiser le service social au sein même de l'administration lorsqu'il ne fait pas usage de la faculté prévue par l'article 4 ou lorsqu'il retire une agréation accordée en vertu de cet article. On pourrait s'inspirer, à cet égard, des arrêtés royaux qui ont institué un service similaire au sein de divers départements ministériels (voir, entre autres, les arrêtés royaux des 26 novembre 1951, 6 décembre 1951, 30 septembre 1952, 23 décembre 1952 et 5 avril 1954, qui ont créé un service social respectivement au Ministère de l'Intérieur, auprès des services du Premier Ministre, au Ministère des Affaires économiques, au Ministère des Affaires étrangères et au Ministère des Colonies).

*

.../...

En ce qui concerne la situation du personnel visé à l'article 7, "mis à la disposition" de l'a.s.b.l. par le Ministre, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il ne s'agit pas d'un système de détachement ou d'un système analogue. Ces agents conservent leur statut d'agents de l'Etat mais exerceront également leurs fonctions sous la direction des organes de l'a.s.b.l.

Le défaut de netteté qui caractérise cette situation peut être source de nombreuses difficultés, notamment en matière d'autorité hiérarchique, d'avancement et de discipline. Les tâches et la situation administrative de ces agents de l'Etat subissent des modifications qui touchent aussi bien les intérêts du personnel que le fonctionnement des services.

*

Les dispositions abrogatoires de l'article 8 ne font nulle réserve à l'égard des services du département des Classes moyennes, dont le projet entraînera dès lors la suppression pure et simple. Telle n'étant pas l'intention du Gouvernement, il convient d'excepter le service social du département des Classes moyennes de l'abrogation du régime actuel.

D'autre part, il ressort des renseignements communiqués au Conseil d'Etat que l'on entend abroger également, de manière implicite, les arrêtés ministériels des 1er décembre 1948 et 1er octobre 1952, pris sur la base des arrêtés royaux abrogés par le projet.

*

.../...

En vertu de l'article 5, alinéa 1er, a, l'association doit, pour pouvoir être agréée, inscrire dans ses statuts que les agents spécifiés dans cette disposition sont "de droit membres adhérents" de l'a.s.b.l. L'article 5, alinéa 1er, b, prévoit que l'association doit poursuivre "un objectif social suffisamment étendu".

A propos des objectifs de l'a.s.b.l., le texte devrait faire clairement ressortir que, pour être agréée, l'association doit avoir pour but exclusif l'accomplissement des tâches définies à l'article 1er.

Quant à la qualité de membre, il serait utile, pour exclure toute possibilité de doute, de disposer expressément que tout agent a le droit de se faire membre de l'a.s.b.l., sans y être aucunement obligé.

D'autre part, il est permis d'inférer de l'ensemble du projet - la chose va d'ailleurs de soi - que le bénéfice des avantages et assistance prévus par le projet n'est pas subordonné à la qualité de membre de l'a.s.b.l.

*

Aux termes de l'article 5, alinéa 1er, c, les statuts de l'a.s.b.l. doivent disposer que l'association est dirigée par des délégués des organisations syndicales.

Le Conseil d'Etat constate, à cet égard, que le projet ne contient aucune disposition qui permette de déterminer quelles sont les organisations syndicales susceptibles d'être représentées dans l'administration de l'a.s.b.l. Il n'établit pas davantage de critères en vue de déterminer dans quelle proportion les

.../...

différentes organisations syndicales le seront. Des éléments de solution peuvent être trouvés dans l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics. Il faudra préciser à cet égard à quel plan il est tenu compte de la représentativité de l'organisation syndicale.

*

* *

III.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

L'intitulé gagnerait à être rédigé comme suit :

"Arrêté royal créant un service social au Ministère des Affaires économiques".

*

En vertu des articles 6, 20 et 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, le projet doit être soumis à l'accord du Ministre des Finances, et mention de cet accord, avec sa date, doit être faite au préambule du projet.

*

Il ressort de l'article 1er, alinéa 1er, que le service social est créé à l'intention des agents du Ministère des Affaires économiques.

.../...

La suite de l'article reprend le terme "agents" (alinéa 2, n°S 1er, 2, 4a, 5b, 6 et 7) et fait aussi état des "anciens agents ou leurs ayants droit" (n° 4, e).

L'article 3 énumère les diverses catégories de personnes qui peuvent prétendre aux avantages du service social.

Il serait préférable, par souci de clarté, de donner, à l'article 3, une énumération des personnes susceptibles de bénéficier des avantages du service social et de parler à l'article 1er, dans l'énoncé des différentes sortes d'intervention, des "personnes visées à l'article 3".

Le n° 2 de l'énumération figurant à l'article 1er n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais, qui ne comporte pas de n° 3. Il convient de combler cette lacune.

*

A l'alinéa 1er de l'article 3, les mots "... aux agents pensionnés et aux membres de leur famille dont ils ont la charge, aux veuves et ... " n'ont pas non plus leur équivalent dans la version néerlandaise, qui doit être complétée en conséquence.

Le texte de cet alinéa est du reste tellement général que même les agents révoqués pourront bénéficier des avantages du service social.

.../...

Il y a discordance entre les versions française et néerlandaise, où il est respectivement question de "membres de la famille" et de "verwanten", deux notions qui ne se couvrent pas. Dans l'esprit du Gouvernement, les avantages du service social sont réservés aux membres de la famille de l'agent qui habitent sous son toit et qui sont à sa charge. Il importe d'adapter le texte dans ce sens.

Les versions française et néerlandaise de l'article 3, alinéa 2, ne sont pas tout à fait concordantes. La version française étant exacte, on écrira donc dans le texte néerlandais : "De Minister van Economische Zaken ... ".

*

Au sujet de l'article 5, le Conseil d'Etat renvoie aux observations générales.

Cet article comporte d'ailleurs deux ordres d'idées différents : il énumère, d'une part, les dispositions à insérer dans les statuts et, d'autre part, les engagements à souscrire par l'association. Chacune de ces deux matières devrait faire l'objet d'un article distinct.

Afin d'éviter toute confusion, il est recommandé de faire référence, sous la lettre a, à l'article 3, alinéa 1er, plutôt que de donner à nouveau une énumération, qui ne concorde du reste pas en tous points avec celle de l'article 3.

*

.../...

En ce qui concerne le retrait d'agréation, prévu à l'article 6, le Gouvernement entend laisser au Ministre une certaine marge d'appréciation. L'article devrait, dès lors, être rédigé de façon moins stricte, ainsi qu'il suit : "L'agréation peut être retirée ... ".

*

A l'article 7, mieux vaudrait écrire : "qui sont confiées" au lieu de "qui seront confiées".

*

La formule du contreseing qui figure au bas du texte français et qui mentionne le Ministre des Affaires économiques et le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, fait défaut dans la version néerlandaise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assessseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. ADRIAENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VAN HAECKE, substituut-auditeur-generaal.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. ADRIAENS.
Le rapport a été présenté par M. R. VAN HAECKE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN.

(get.) F. LEPAGE.