ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 11 octobre 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "créant un service social civil au Ministère de la Défense nationale", a donné le 8 novembre 1963 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e oktober 1963 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende instelling van een burgerlijke sociale dienst bij het Ministerie van Landsverdediging", heeft de 8e november 1963 het volgend advies gegeven :

I. INTITULE.

L'intitulé du projet serait plus précis s'il était rédigé comme suit :

"Arrêté royal créant un service social à l'intention du personnel civil et des ouvriers militaires du Ministère de la Défense nationale"

II. PREAMBULE.

Alinéa 2.

L'article 3, pénultième alinéa, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics dispose que, lorsque les organisations syndicales ont désigné un représentant du personnel au comité de consultation syndicale d'un Ministère ou d'un organisme d'intérêt public, elles participent à la gestion des oeuvres et services sociaux créés pour ce Ministère ou cet organisme.

L'alinéa 2 du préambule n'a par conséquent qu'une simple valeur de rappel de l'application d'un texte qui ne constitue en rien le fondement légal du projet. Il y a donc lieu de l'omettre.

Alinéa nouveau à insérer.

En application 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 la mention de cet accord et de sa date doit figurer dans le préambule du projet.

.../...

III. TEXTE DU PROJET.

En instituant un service social civil au Ministère de la Défense nationale, le projet se borne à déterminer les agents qui pourront avoir recours à son intervention et à préciser l'objet de son activité sans énoncer aucune règle relative à l'organisation de ce service. Cette lacune devrait être comblée de manière à confier au Ministre le pouvoir d'organiser le service social au sein de l'administration dans l'hypothèse où le Ministre ne ferait pas usage de l'article 6 ou révoquerait l'agréation accordée en vertu de cet article. Le projet pourrait, à cet égard, utilement s'inspirer des arrêtés royaux qui ont institué un service semblable 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 au Ministère de l'Intérieur, aux services du Premier Ministre, au Ministère des Affaires économiques, au Ministère des Affaires étrangères et au Ministère des Colonies).

Dans l'article 2, alinéa 1er, qui détermine les bénéficiaires du service, il serait plus rationnel de grouper toutes les positions administratives dans lesquelles peuvent se trouver des agents avant d'envisager le cas des pensionnés, des veuves et des orphelins.

.../...

Le début du second alinéa de l'article 2 serait mieux rédigé de la manière suivante : "Exceptionnellement certains avantages peuvent être alloués ... "(la suite comme au texte du projet) ... ".

Etant donné que la réglementation a pour but de subvenir à certains besoins déterminés des agents bénéficiaires, et compte tenu de l'article 114 de la Constitution, il y aurait lieu dans le premier alinéa de l'article 3 de remplacer le mot "dons" par le mot "aide".

Au 6° du même article, les mots "du département" peuvent être omis.

Article 6.

En confiant la réalisation des tâches du service social civil à une association sans but lucratif, le Ministre charge un organisme de droit privé de la gestion d'un service public administratif. Diverses conséquences découlent de cette délégation : notamment, l'association sera soumise aux dispositions de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, en sa qualité de personne morale concessionnaire d'un service public ou chargée d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics lui ont confiée dans l'intérêt général; de plus les actes de l'association, qui réalisent les tâches du service social vis-à-vis des agents énumérés à l'article 2 du projet, seront considérés comme des actes émanant d'une autorité administrative et susceptibles, en principe, d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

.../...

Les articles 7 à 10 du projet contiennent un ensemble de prescriptions auxquelles l'association doit se soumettre pour obtenir et conserver l'agréation prévue par l'article 6. Certaines de ces prescriptions concernent les clauses qui doivent être inscrites dans les statuts, d'autres ont trait aux engagements que l'association doit prendre, d'autres enfin sont relatives au contrôle exercé par le Ministre sur l'activité de l'association.

Une nouvelle rédaction des articles 7 à 10 est proposée ci-après. Elle distingue, parmi les conditions auxquelles doit répondre l'association, celles qui déterminent certaines clauses à inscrire dans les statuts de celles qui ont pour objet la surveillance exercée par le Ministre. La sanction de l'inobservation des unes et des autres est purement administrative : l'agréation ne sera pas accordée ou elle sera révoquée.

Gérant un service administratif, l'association agréée ne pourrait prétendre limiter ses interventions en faveur des seuls agents qui en sont soit membres effectifs, soit membres adhérents. Cette limitation contreviendrait au principe de l'égalité devant les services

.../...

publics et par la pression qui serait ainsi indirectement exercée sur les agents en vue d'obtenir leur affiliation, l'article 20 de la Constitution, qui garantit la liberté d'association, serait également méconnu. Le texte du projet devrait être complété sur ce point d'autant plus que l'article 7 dispose que l'association doit être composée exclusivement d'agents civils du département de la Défense nationale excluant ainsi les ouvriers militaires qui sont cependant bénéficiaires du service social en vertu de l'article 1er.

Les 2° et 4° de l'article 10 du projet sont inutiles. En vertu de l'article 2, 8° et 11°, de la loi du 27 juin 1921, les statuts des associations sans but lucratif doivent prévoir, d'une part, le taux maximum des cotisations à effectuer par les membres et, d'autre part, l'emploi du patrimoine dans le cas où l'association serait dissoute. Au moment où l'association soumettra ses statuts en vue de son agréation, le Ministre disposera ainsi de tous les éléments nécessaires à l'exercice de son contrôle et pourra refuser son agrément si les statuts ne lui donnent pas satisfaction. Si l'assemblée générale modifiait les clauses statutaires après l'agréation, le Ministre aurait encore le pouvoir de s'opposer aux mesures qu'il jugerait contraires au bon fonctionnement du service social, puisque son représentant peut suspendre la délibération et que l'association a accepté de se conformer à la décision du Ministre.

En conséquence le texte suivant est proposé en remplacement des articles 7 à 10.

.../...

"Article 7.-

Pour être agréée, cette association doit avoir prévu dans ses statuts :

1° qu'elle est composée exclusivement d'agents civils du département de la Défense nationale en activité de service, en congé syndical ou en disponibilité pour d'autres motifs que des convenances personnelles, ainsi que du personnel civil du cabinet ministériel

2° qu'elle poursuit un but social suffisamment étendu pour lui permettre de faire face à la mission qui peut lui être confiée

3° qu'elle est dirigée par un conseil d'administration composé de représentants des organisations syndicales suivant la même proportion qu'au comité départemental de consultation syndicale et qu'il y aura lieu à renouvellement de ce conseil d'administration lorsque la composition du comité de consultation syndicale se modifiera que les représentants des organisations syndicales doivent appartenir au département de la Défense nationale en qualité d'agents définitifs, stagiaires ou temporaires, en activité de service ou en congé syndical et qu'ils peuvent être assistés de personnes étrangères à l'administration réputées pour leurs connaissances techniques

4° que le conseil d'administration fera procéder à la demande des agents intéressés, et préalablement à toute décision, à une enquête par un assistant social.

./.

Article 8.-

L'association agréée doit :

1° se conformer au règlement général concernant le service social arrêté par le Ministre

2° prescrire à ses membres et à ses préposés de ne pénétrer dans les bâtiments et installations militaires que moyennant l'autorisation de l'autorité compétente

3° soumettre au Ministre avant le 1er mars de chaque année un rapport moral et financier détaillé sur son activité pendant l'exercice écoulé

4° demander l'autorisation du Ministre à l'intervention de l'administrateur général civil :

a. pour l'organisation, dans le cadre du Ministère de la Défense nationale, de tombolas, ventes d'insignes et, en général, tout appel de fonds

b pour les acquisitions, échanges, aliénations, transformations des immeubles nécessaires à la réalisation de l'objet social, les emprunts, baux et constitutions d'hypothèques.

5° accorder l'assistance matérielle et morale à tous les bénéficiaires énumérés à l'article 2 sans pouvoir exiger d'eux qu'ils soient membres de l'association.

Article 9.-

§ 1er. Les activités de l'association agréée sont contrôlées par un représentant du Ministre ou, à son défaut, par son suppléant.

.../..

Le mandat de ce représentant et de son suppléant est de même durée que celui des administrateurs il est renouvelable.

La qualité de représentant ou de suppléant du représentant du Ministre est incompatible avec la qualité de membre effectif, de secrétaire ou de trésorier de l'association sans but lucratif

§ 2. Le représentant ou, à son défaut, son suppléant peut :

1° participer, avec voix consultative, à toute réunion de l'assemblée générale et du conseil d'administration il y est entendu à sa demande

2° provoquer la réunion du conseil d'administration et faire porter ses propositions à l'ordre du jour

3° suspendre par un acte écrit et motivé, notifié dans les trois jours utiles de la décision, toute mesure d'exécution qu'il estime contraire aux statuts, à la loi ou à l'intérêt général;

4° prendre connaissance sur place de toutes pièces relatives à la gestion de l'association; il vise toutes pièces adressées par l'association au Ministre ou à l'administrateur général civil et peut viser toute autre correspondance avec les tiers relative à la mission du service social confiée à l'association.

.../...

En cas de suspension les motifs en sont communiqués au Ministre avec l'avis de l'administrateur général civil. L'association se conforme à la décision du Ministre. A défaut pour celui-ci d'avoir statué dans les quinze jours utiles de la notification de la suspension, la décision peut être exécutée.

§ 3. Le représentant ne peut toutefois donner des ordres, s'immiscer dans la gestion journalière de l'association ou empêcher l'exécution de décisions régulièrement prises".

I. OPSCHRIFT.

Het opschrift van het ontwerp zou nauwkeuriger zijn als volgt :

"Koninklijk besluit tot instelling van een sociale dienst ten behoeve van het burgerpersoneel en van de militaire werklieden van het Ministerie van Landsverdediging".

II. AANHEF.

Tweede lid.

Artikel 3, voorlaatste lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten bepaalt dat de syndicale organisaties, wanneer zij een vertegenwoordiger van het personeel in de syndicale raad van advies van een Ministerie of een instelling van openbaar nut hebben aangewezen, deelnemen in het beheer van de voor dat Minister of deze instelling opgerichte sociale werken en diensten.

Het tweede lid van de aanhef is dus gewoon een herinnering aan de toepassing van een tekst, die geen rechtsgrond oplevert voor het ontwerp. Het dient dan ook te vervallen.

Nieuw in te voegen lid.

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 Financ en moet dat akkoord met zijn datum in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

.../..

III. TEKST VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp stelt bij het Ministerie van Landsverdediging een "burgerlijke 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 de macht krijgt om de sociale dienst binnen in de administratie te organiseren voor het geval dat hij geen gebruik maakt van artikel 6 of de krachtens dat artikel te verlenen erkenning intrekt. In dat opzicht zou een voorbeel 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).

In artikel 2, eerste lid, dat bepaalt voor wie de dienst zal werken, ware het logischer eerst alle administratieve toestanden te groeperen waarin personeelsleden zich kunnen bevinden, en dan te handelen over gepensioneerden, weduwen en wezen.

De Franse tekst van het tweede lid van artikel 2 kan beter als volgt beginnen : "Exceptionnellement certains avantages peuvent être alloués ... (voorts zoals de tekst van het ontwerp) ...".

.../...

Aangezien de regeling ertoe strekt in bepaalde behoeften van de begunstigde personeelsleden te voorzien, en gelet op artikel 114 van de Grondwet, zou in het eerste lid van artikel 3 het woord "giften" moeten worden vervangen door "hulp".

In de tekst onder 6° van hetzelfde artikel kunnen de woorden "van het departement" vervallen.

Artikel 6.

Door de uitvoering van de taken van de burgerlijke sociale dienst op te dragen aan een vereniging zonder winstoogmerk, belast de Minister een privaatrechtelijke instelling met het beheer van een administratieve openbare dienst. Dit heeft verscheidene gevolgen : zo zal de vereniging onderworpen zijn aan de bepalingen van de wet van 2 augustus 1963 betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken, in haar hoedanigheid van rechtspersoon die concessiehouder van een openbare dienst is of belast is met een opdracht die de grenzen van een particuliere onderneming te buiten gaat en haar door de wet of de overheid in het algemeen belang is toevertrouwd; bovendien zullen de handelingen van de vereniging tot uitvoering van de taak van de sociale dienst ten opzichte van de in artikel 2 van het ontwerp genoemde personen, beschouwd worden als handelingen van een administratieve overheid waarvan in beginsel de nietigverklaring voor de Raad van State kan worden gevorderd.

.../...

De artikelen 7 tot 10 van het ontwerp bevatten een aantal voorschriften waaraan de vereniging zich moet onderwerpen wil zij de in artikel 6 bedoelde erkenning verkrijgen en behouden. Sommige van die voorschriften hebben betrekking op bepalingen die in de statuten moeten worden opgenomen, andere op verbintenissen welke de vereniging moet aangaan, nog andere ten slotte op de controle welke de Minister op de activiteit van de vereniging uitoefent.

Voor de artikelen 7 tot 10 wordt hierna een nieuwe tekst voorgesteld. Daarin wordt, wat de door de vereniging te vervullen voorwaarden betreft, een onderscheid gemaakt tussen die krachtens welke sommige bepalingen in de statuten moeten worden opgenomen en die welke betrekking hebben op het toezicht dat de Minister op de werkzaamheid van de vereniging uitoefent. Op het niet-nakomen van beide voorwaarden staat een gewone administratieve sanctie : de erkenning wordt niet verleend of wordt ingetrokken.

Als beheerder van een administratieve dienst zou de erkende vereniging haar tegemoetkomingen niet mogen beperken tot de ambtenaren die er ofwel werkend, ofwel steunend lid van zijn. Zulk een beperking zou indruisen tegen het beginsel van gelijkheid voor de openbare diensten; door de drukking, die zodoende onrechtstreeks op de ambtenaren zou worden uitgeoefend om hun toetreding af te dwingen, zou ook artikel 20 van de Grondwet, dat de vrijheid van vereniging waarborgt, worden miskend. De tekst van het ontwerp zou in dat opzicht moeten worden aangevuld, des te meer daar artikel 7 bepaalt dat de vereniging uitsluitend moet zijn samengesteld uit burgerlijke personeelsleden van het Ministerie van Landsverdediging en dus de

.../...

militaire werklieden uitsluit, die krachtens artikel 1 nochtans ook in aanmerking komen voor de voordelen van de sociale dienst.

Het 2° en het 4° van artikel 10 van het ontwerp zijn overbodig. Krachtens artikel 2, 8° en 11°, van de wet van 27 juni 1921, moeten de statuten van verenigingen zonder winstoogmerk enerzijds het maximumbedrag van de ledenbijdrage en anderzijds de besteding van het vermogen in geval van ontbinding van de vereniging aangeven. Wanneer de vereniging, met het oog op haar erkenning, haar statuten zal overleggen, zal de Minister dus over alle nodige gegevens beschikken om zijn controle uit te oefenen, en zal hij zijn instemming kunnen weigeren indien de statuten hem niet bevredigen. Mocht de algemene vergadering de statuutbepalingen na de erkenning wijzigen, dan zou de Minister zich nog kunnen verzetten tegen de maatregelen die hij in strijd zou achten met de goede werking van de dienst, want zijn vertegenwoordiger kan de beslissing schorsen en de vereniging heeft aanvaard zich te gedragen naar de beslissing van de Minister.

Daarom wordt de volgende tekst voorgesteld ter vervanging van de artikelen 7 tot 10 :

"Artikel 7.-

Om te worden erkend, moet die vereniging in haar statuten hebben bepaald :

1° dat zij uitsluitend samengesteld is uit burgerlijke personeelsleden van het departement van Landsverdediging, in actieve dienst, met syndicaal verlof of in disponibiliteit om andere dan persoonlijke redenen, alsmede uit burgerlijke personeelsleden van het ministerieel kabinet;

.../...

2° dat zij een sociaal doel heeft, dat ruim genoeg is opdat zij aan de opdrachten die haar mochten worden toevertrouwd, het hoofd kan bieden;

3° dat zij bestuurd wordt door een raad van beheer, samengesteld uit vertegenwoordigers van de vakorganisaties in dezelfde verhouding als bij de departementale syndicale raad van advies en dat die raad van beheer zal worden vernieuwd, wanneer de samenstelling van de syndicale raad van advies gewijzigd wordt; dat de vertegenwoordigers van de vakorganisaties tot het departement van Landsverdediging moeten behoren, in hoedanigheid van vast, stagedoend of tijdelijk personeelslid, in actieve dienst of met syndicaal verlof, en dat zij zich mogen doen bijstaan door buitenstaanders die bekend staan om hun technische onderlegdheid;

4° dat de raad van beheer, op verzoek van de betrokken personeelsleden en vóór enige beslissing, een maatschappelijk assistent met een onderzoek zal belasten.

Artikel 8.-

De erkende vereniging moet :

1° zich gedragen naar het door de Minister vastgestelde algemeen reglement betreffende de sociale dienst;

2° aan haar leden en aangestelden voorschrijven dat zij militaire gebouwen en installaties slechts met toestemming van de bevoegde overheid mogen betreden;

3° de Minister vóór 1 maart van elk jaar een omstandig verslag over het moreel en financieel aspect van haar werkzaamheid over het afgelopen dienstjaar, voorleggen;

.../...

4° door toedoen van de burgerlijke administrateur-generaal aan de Minister vergunning vragen :

a. om, in het kader van het Ministerie van Landsverdediging, tombola's, verkoop van kentekens en, in het algemeen, enige geldinzameling te mogen organiseren;

b. om onroerende goederen, die nodig zijn voor het verwezenlijken van het maatschappelijk doel, te mogen verkrijgen, ruilen, vervreemden of verbouwen, en om leningen, huurovereenkomsten of hypotheken te mogen aangaan;

5° materiële en morele bijstand aan alle in artikel 2 genoemde begunstigden verlenen, zonder lidmaatschap van de vereniging te mogen eisen.

Artikel 9.-

§ 1. De activiteiten van de erkende vereniging worden gecontroleerd door een vertegenwoordiger van de Minister of, bij diens ontstentenis, door zijn plaatsvervanger.

De duur van het mandaat van die vertegenwoordiger en van zijn plaatsvervanger is dezelfde als voor de beheerders; het mandaat kan worden vernieuwd.

De hoedanigheid van vertegenwoordiger of plaatsvervanger van de vertegenwoordiger van de Minister is onverenigbaar met de hoedanigheid van werkend lid, secretaris of penningmeester van de vereniging zonder winstoogmerk.

.../...

§ 2. De vertegenwoordiger of bij diens ontstentenis zijn plaatsvervanger, mag :

1° iedere algemene vergadering en iedere vergadering van de raad van beheer met raadgevende stem bijwonen; hij wordt er gehoord op zijn verzoek;

2° de raad van beheer doen bijeenroepen en zijn voorstellen op de agenda doen plaatsen;

3° door een schriftelijke en gemotiveerde akte, ter kennis gebracht binnen drie dienende dagen na de beslissing, iedere uitvoeringsmaatregel doen opschorten, die hij strijdig acht met de statuten, de wet of het algemeen belang;

4° ter plaatse inzage nemen van alle stukken die betrekking hebben op het beheer van de vereniging; hij viseert alle stukken die de vereniging aan de Minister of aan de burgerlijke administrateur-generaal richt; andere correspondentie die, ter zake van de aan de vereniging opgedragen taak van de sociale dienst, met derden wordt gevoerd, mag hij viseren.

In geval van opschorting worden de redenen ervan met het advies van de burgerlijke administrateur-generaal aan de Minister medegedeeld. De vereniging gedraagt zich naar de beslissing van de Minister. Indien deze, binnen vijftien dienende dagen na de kennisgeving van de opschorting, geen uitspraak heeft gedaan, mag de beslissing worden uitgevoerd.

.../...

§ 3. De vertegenwoordiger mag echter geen bevelen geven en zich niet inlaten met het dagelijks beheer van de vereniging; hij mag evenmin de uitvoering van regelmatig genomen beslissingen verhinderen."

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : eerste voorzitter,

adjunct- griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. E. DEBRA, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.E. DEBRA, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.