KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 augustus 1990 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 9 oktober 1990 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp verwijst in zijn aanhef naar artikel 13 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Die bepaling is echter nog niet in werking gesteld door een koninklijk besluit dat moet worden genomen krachtens artikel 23 van de wet. Het voormelde artikel 13 kan dus niet de nodige rechtsgrond opleveren voor het thans voorgelegde ontwerp.

Hetzelfde moet worden gezegd van de eveneens in de aanhef geviseerde artikelen 102 en 103 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de voormelde wet van 19 december 1974.

De rechtsgrond voor het ontwerp-besluit kan wel worden gevonden - althans binnen de hierna aangegeven grenzen - in artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, dat zijn gelding heeft behouden krachtens de artikelen 98 en 102 van het voormelde koninklijk besluit van 28 september 1984.

2. Er moet worden aangenomen dat de Koning, krachtens zijn uit artikel 66 van de Grondwet afgeleide bevoegdheid om de organisatie van de diensten te regelen, niet alleen sociale diensten in het leven kan roepen maar ook, onder bepaalde voorwaarden, het beheer ervan kan opdragen aan een vereniging zonder winstoogmerk bestuurd door vertegenwoordigers van syndicale organisaties.

Daaraan moet echter worden toegevoegd dat de controlemaatregelen welke bestuursoverheden instellen t.a.v. verenigingen zonder winstoogmerk die belast worden met sociale hulpverlening aan het personeel, bezwaarlijk overeen te brengen zijn met de wettelijke voorschriften inzake de oprichting en de werking van de verenigingen zonder winstoogmerk, zoals geregeld door de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

Hoe legitiem ook de bezorgdheid is van de bestuursoverheid om een zeker toezicht te kunnen uitoefenen op een vereniging zonder winstoogmerk waaraan zij een opdracht van openbaar nut heeft toevertrouwd, gaat dat toezicht niettemin regelrecht in tegen het beginsel van de vrijheid van vereniging, voornaamste beginsel dat aan de wet van 27 juni 1921 ten grondslag ligt.

Weliswaar kan men aannemen dat de overheid bevoegd is om de voorwaarden vast te stellen waaraan een vereniging zonder winstoogmerk moet voldoen om erkend te worden met het oog op het beheer van een sociale dienst. Zij kan eveneens een controle op het vervullen van de erkenningsvoorwaarden organiseren, doch enkel in zoverre die regeling de overheid in staat moet stellen de verleende erkenning in te trekken ingeval de vereniging haar verplichtingen niet zou nakomen of - wanneer een wettekst zulks toelaat - om haar controle op het gebruik van de subsidies mogelijk te maken.

Daarentegen kan de bestuursoverheid - in de huidige stand van de wetgeving - niet zo ver gaan te bepalen dat iedere beslissing die met "de wet, het decreet, het besluit, de statuten of het algemeen belang strijdig (ge-acht wordt)", vernietigd kan worden (cf. artikel 8), noch eenzijdig de verplichting opleggen zekere rechtshandelingen aan de goedkeuring van de Vlaamse Executieve te onderwer-pen (cf. artikel 7), noch grenzen stellen aan de vrijheid van eenieder om zich te verenigen, ... of aan de oprichters de verplichting opleggen het bestuurscollege samen te stellen op een wijze die afwijkt van de wettelijke regelen, althans indien deze betrekking hebben op de organisatie zelf. Dergelijke regelen beperken zich immers niet tot het vaststellen van de voorwaarden en de modaliteiten inzake de erkenning en de subsidiëring van de vereniging en tot het regelen van het toezicht op de aanwending van de toelagen, maar houden maatregelen in die dieper ingrijpen in de organisatie en de werking van de vereniging. Zij zijn in ons recht slechts denkbaar t.a.v. door de overheid opgerich-te instellingen of aan haar ondergeschikte besturen. Zij zijn onverenigbaar met de wet van 27 juni 1921.

Weliswaar kan de nationale wetgever voorzien in de mogelijkheid om van de bepalingen en beginselen van de wet van 27 juni 1921 af te wijken en hij heeft dat trouwens gedaan in het reeds vermelde artikel 13 van de wet van 19 december 1974 dat, zoals reeds vermeld, op dit ogenblik echter nog geen rechtsgrond biedt. De Gewest- en Gemeen-

schapsraden en, a fortiori, hun Executieven, hebben niet de bevoegdheid om zelf af te wijken van de wet van 27 juni 1921.

Het is slechts binnen de hiervoren aangegeven grenzen dat kan worden aanvaard dat het beheer van de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap toevertrouwd wordt aan een vereniging zonder winstoogmerk.

Hieruit volgt dat verscheidene bepalingen, inzonderheid de artikelen 7 en 8, uit het ontwerp moeten worden geschrapt, aangezien zij de bevoegdheid van de Vlaamse Executieve te buiten gaan.

OPMERKINGEN BETREFFENDE DE TEKST.

Aanhef.

In het eerste lid schrijve men : "inzonderheid op artikel 87, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988;".

Het tweede tot en met het zesde lid kunnen worden geschrapt en, mede om de redenen uiteengezet onder punt 1 van de algemene opmerkingen, worden vervangen door een als volgt gesteld lid :

"Gelet op het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, inzonderheid op artikel 3, derde lid;".

Het zevende lid - dat het derde lid zou worden - wordt aangevuld met de datum (23 juli 1990) en het nummer (18) van het betreffende protocol.

Artikel 1.

De term "instellingen van openbaar nut" duidt niet noodzakelijk op publiekrechtelijke rechtspersonen. Ook is het niet uitgesloten dat de bedoelde instellingen onder het gezag van de Executieve als college kunnen staan. Men redigere artikel 1 derhalve als volgt :

"Artikel 1. Voor de diensten van de Vlaamse Executieve en de openbare instellingen die door de Executieve worden beheerd, wordt één sociale dienst opgericht".

Artikel 2.

Het maatschappelijk doel van de sociale dienst kan, rekening houdend met het bepaalde in de artikelen 2, 3, 5, § 2, en 10, 3E, van het ontwerp, beter als volgt worden omschreven :

"De sociale dienst heeft tot doel aan de personeelsleden bedoeld in artikel 5 materiële of morele hulp te verschaffen die zij in hun privé-leven of in hun beroepsleven nodig mochten hebben".

Artikel 3.

Deze bepaling zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De sociale dienst kan ofwel individuele, ofwel collectieve voordelen toekennen. Collectieve voordelen kunnen alleen bij algemene maatregel worden beperkt en dit enkel tot één of meer van de in artikel 5 vermelde categorieën van begunstigden".

Artikel 5, § 2, kan dan worden weggelaten.

Artikelen 4 en 5.

Het is logischer deze twee artikelen om te wisselen.

Door de schrapping van paragraaf 2 van artikel 5 vervalt in dat artikel de indeling in paragrafen.

De woorden "tewerkgesteld bij de diensten van de Vlaamse Executieve en de instellingen van openbaar nut bedoeld in artikel 1 en 13" kunnen worden weggelaten, daar de artikelen waarnaar wordt verwezen het werkingsgebied ratione personae van de sociale dienst reeds voldoende duidelijk vaststellen.

De toevoeging van de woorden "voor zover de personen vermeld ... ressorteren" in fine van paragraaf 1 zouden voor gevolg kunnen hebben dat sommige personeelsleden of rechthebbenden uitgesloten worden van het voordeel van zowel de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap als van dat van

de andere sociale dienst, indien de statuten van die laatste dienst een soortgelijke bepaling bevatten. Daarom ware het beter de betreffende woorden weg te laten en ze te vervangen door de volgende bijkomende zin : "De voordelen toegekend door de sociale dienst kunnen niet worden gecumuleerd met soortgelijke voordelen toegekend door een andere sociale dienst".

Artikel 6.

In plaats van 1., 2., ... schrijve men 1E, 2E, ... Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 10 en 11 van het ontwerp.

Bij het 2E moet de verwijzing naar artikel 1 vervallen, daar dit artikel geen opdracht van de sociale dienst vermeldt.

In het 3E zou met "gedecentraliseerde dienstverlening" bedoeld worden dat de sociale dienst zich zonder onderscheid tot de personeelsleden van de centrale diensten en van de buitendiensten moet richten. Het zou dan ook beter zo geformuleerd worden.

In het 4E, eerste lid, zouden de woorden "in een zelfde verhouding" betekenen dat elke vakvereniging evenveel vertegenwoordigers moet hebben. Die bedoeling komt niet voldoende tot uiting in de tekst. Beter ware het 4E, eerste lid, als volgt te redigeren :

"4Edat de algemene vergadering paritair is samengesteld, enerzijds uit 18 vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties in de in de artikelen 1 en 13 bedoelde diensten en instellingen, met dien verstande dat elke vakorganisatie evenveel vertegenwoordigers heeft, en anderzijds ...;".

In de laatste volzin van het eerste lid van 4E dient de verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Executieve van 12 oktober 1988 te vervallen, gezien de opheffing van dat besluit door het koninklijk besluit van 2 augustus 1990.

In het tweede lid van 4E schrijve men "hun" in plaats van "haar".

In het 5E is het overbodig te vermelden dat de algemene vergadering de raad van bestuur benoemt, daar de wet van 27 juni 1921 dat reeds voorschrijft.

In het 6E zouden de woorden "in een zelfde verhouding" ook kunnen worden vervangen door de woorden "met dien verstande dat elke vakorganisatie evenveel vertegenwoordigers heeft".

Met het in het 8E bepaalde zou worden bedoeld dat om de twee jaar een nieuwe voorzitter wordt verkozen en dat de voorzitter om de beurt tot een andere van de representatieve vakverenigingen moet behoren. Uit de tekst zelf blijkt echter niet duidelijk genoeg dat het voorzitterschap niet jaarlijks doch slechts om de twee jaar wisselt.

Men schrijve dus :

"8Edat de voorzitter om de twee jaar wordt vervangen, met dien verstande dat afwisselend een vertegenwoordiger van ieder der erkende vakorganisaties daarvoor in aanmerking komt;".

In het 9E voege men tussen "Bestuur" en "om de 4 jaar ..." het woord "ten minste" in.

Artikelen 7 en 8.

Deze artikelen zijn om de onder punt 2 van de algemene opmerkingen uiteengezette redenen strijdig met de wet van 27 juni 1921 en moeten derhalve worden geschrapt.

Artikel 9.

Het woord "beëdigd" is overbodig. Alle bedrijfsrevisoren zijn beëdigd.

Artikel 10.

Dit artikel somt eigenlijk de voorwaarden op die de vereniging zonder winstoogmerk aan welke het beheer van de sociale dienst is toevertrouwd moet vervullen om erkend te blijven. Men redigere de inleidende zin dan ook als volgt : "Om erkend te blijven moet de erkende vereniging zonder winstoogmerk ...".

Artikel 13.

Men vervange in het eerste lid de woorden "Instellingen van openbaar nut" door "Openbare instellingen".

Het tweede lid geldt enkel in de veronderstelling dat het beheer van de sociale dienst aan een vereniging zonder winstoogmerk wordt toevertrouwd, wat niet het geval is voor het eerste lid. Dit zou in de tekst duidelijker tot uiting moeten komen.

Nog in het tweede lid is het "advies" van de raad van bestuur van de erkende vereniging zonder winstoogmerk eigenlijk op te vatten als een "akkoord". Het is dan ook geraden die laatste term te gebruiken.

Artikel 14.

Deze bepaling is overbodig, daar ze de Executieve niet bindt.

Wel ware het nuttig te voorzien in overgangsmaatregelen voor de vervanging van de bestaande dienst of diensten door de bij het ontwerp op te richten sociale dienst.

Derhalve zou artikel 14 gewoon moeten bepalen dat het besluit van 19 december 1984 van de Vlaamse Executieve wordt opgeheven en zou in een bijkomend artikel de Executieve zich

de bevoegdheid kunnen voorbehouden om de datum van uitwerking van die opheffing te bepalen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: J. DE BRABANDERE,	
de Heren	: F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.