L. 24.756/1.
L. 24.757/1.
L. 24.758/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 november 1995 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van de Sociale dienst van het Ministerie van Ambtenarenzaken" (L. 24.756/1),

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 12 februari 1991 houdende reorganisatie van de Sociale dienst bij het Ministerie van Verkeer en

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 22 novembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

1° un projet d'arrêté royal "portant création du Service social du Ministère de la Fonction publique" (L. 24.756/1),

2° un projet d'arrêté royal "abrogeant certaines dispositions de l'arrêté royal du 12 février 1991 portant réorganisation du Service social du Ministère des Communications et de l'Infrastructure et

Infrastructuur en tot organisatie van de overdracht van het beheer en de bezittingen van de sociale infrastructuren van de Regie der Gebouwen naar de Sociale dienst van het Ministerie van Ambtenarenzaken" (L. 24.757/1),

organisant le transfert de la gestion et des avoirs des infrastructures sociales de la Régie des Bâtiments au service social du Ministère de la Fonction publique" (L. 24.757/1),

3° een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van het koninklijk besluit van 23 februari 1995 tot vaststelling van de overgangsmaatregelen inzake de Sociale diensten naar aanleiding van de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken" (L. 24.758/1),

3° un projet d'arrêté royal "abrogeant l'arrêté royal du 23 février 1995 fixant des mesures transitoires concernant les Services sociaux à l'occasion de la création du Ministère de la Fonction publique" (L. 24.758/1),

heeft op 28 november 1995 het volgend advies gegeven :

a donné le 28 novembre 1995 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "L'urgence et motivée par le fait qu'il est impératif que le Service social du Ministère de la Fonction publique soit mis en place dès le 1er janvier 1996. Cette date coïncide à la fois avec le début d'une année budgétaire et avec celui de l'année à partir de laquelle les crédits ont été supprimés dans les départements qui ont vu transférer certaines administrations vers le Ministère de la Fonction publique.
>
> Par ailleurs, de nouveaux transferts d'administrations ont lieu à la même date.
>
> A des fins de cohérence et d'égalité, une harmonisation urgente des avantages est également une nécessité".

*

* *

STREKKING VAN DE ONTWERPEN.

Het ontwerp L. 24.756 handelt over de oprichting van een sociale dienst bij het bij koninklijk besluit van 19 september 1994 opgerichte Ministerie van Ambtenarenzaken, die bevoegd is voor de personeelsleden van dat departement

alsmede van de Regie der Gebouwen. Deze laatste ressorteert nu, krachtens een koninklijk besluit van 12 februari 1991 houdende reorganisatie van de sociale dienst bij het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, onder de sociale dienst van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur. Laatstgenoemde dienst wordt geregeld in het besluit van de Regent van 15 september 1947 waarvan sprake in de aanhef van het ontwerp L. 24.756. Ingevolge de overgang van de Regie der Gebouwen (1) naar de nieuw op te richten sociale dienst, wordt aan die sociale dienst ook het beheer toevertrouwd van de sociale infrastructuur die de Regie der Gebouwen in beheer heeft (restaurant Résidence Palace en Gezins- en Sportcentrum te Woluwe). Het ontwerp voorziet voorts in de mogelijkheid het beheer van de sociale dienst toe te vertrouwen aan een vereniging zonder winstoogmerk en bepaalt dienaangaande de voorwaarden voor erkenning.

Het ontwerp L. 24.757 onttrekt de Regie der Gebouwen aan de werkingssfeer van het besluit van de Regent van 15 september 1947 en voorziet in een regeling voor de overdracht van de goederen die ter beschikking zijn van de sociale infrastructuur van de Regie der Gebouwen.

Het ontwerp L. 24.758 heft formeel de overgangsmaatregelen op, vervat in het koninklijk besluit van

---

(1) Luidens artikel 3, § 3, van voornoemd koninklijk besluit van 19 september 1994 wordt de Regie der Gebouwen op de door de Koning bepaalde datum en uiterlijk op 1 januari 1996 onder het toezicht geplaatst van de Minister die de ambtenarenzaken onder zijn bevoegdheid heeft.

23 februari 1995, genomen in afwachting dat een sociale dienst voor het Ministerie van Ambtenarenzaken zou worden opgericht.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De drie ontwerpen kunnen zonder moeilijkheden worden omgevormd tot één ontwerp. Indien daartoe geen dwingende redenen voorhanden zijn, moet immers worden vermeden dat een zelfde aangelegenheid wordt gespreid over meerdere teksten, wat bovendien de leesbaarheid van het geheel en het onderkennen van het onderling verband niet ten goede komt.

Bij het hierna volgende onderzoek van de tekst zal dan ook worden uitgegaan van de veronderstelling dat dit voorstel zal worden opgevolgd.

OPSCHRIFT.

Gelet op de samenvoeging van de ontwerpen kan het opschrift als volgt worden gesteld:

"Koninklijk besluit betreffende de oprichting van de sociale dienst van het Ministerie van Ambtenarenzaken".

AANHEF.

1. In de aanhef van het eengemaakte ontwerp kan het volstaan te verwijzen naar de rechtsgrond, de besluiten die worden gewijzigd of gedeeltelijk opgeheven en de pleegvormen welke dwingend moeten worden nageleefd. Naar andere besluiten hoeft niet te worden verwezen. Het is derhalve niet noodzakelijk te verwijzen naar het koninklijk besluit van 19 september 1994 (ontwerp L. 24.756) en naar de koninklijke besluiten van 18 juli 1978, van 27 juni 1990, van 25 juli 1990, van 13 augustus 1990 en van 19 september 1994 (ontwerp L. 24.757), welke door de voorliggende ontwerpen niet worden gewijzigd en welke evenmin onontbeerlijk zijn voor een goed begrip van de ontwerpen. Volgens de regels van de formele legistiek dient in de aanhef ook geen melding te worden gemaakt van een besluit dat in zijn geheel wordt opgeheven. Zulks brengt mee dat de aanhef van het eengemaakte ontwerp niet dient te verwijzen naar het koninklijk besluit van 23 februari 1995 tot vaststelling van overgangsmaatregelen inzake de sociale diensten naar aanleiding van de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken, dat door het ontwerp L. 24.758 wordt opgeheven.

2. Gelet op de opmerking hierna bij artikel 1 van het ontwerp L. 24.757, dient in de aanhef echter wel te worden verwezen naar het besluit van de Regent van 15 september 1947 - verkeerdelijk gedateerd 17 september 1947 in het ontwerp L. 24.757 - en naar het koninklijk besluit van 12 februari 1991.

3. Ook de consideransen in de aanhef van de ontwerpen L. 24.757 en L. 24.758, waarin uitleg wordt verstrekt aangaande de beweegredenen welke aanleiding hebben gegeven tot het opstellen ervan, dienen te worden weggelaten. Aangezien echter achter de ontwerpen een vrij complexe historiek schuilgaat en het dus zinvol is daar enige toelichting bij te verstrekken, zou bij het eengemaakte ontwerp een verslag aan de Koning kunnen worden gevoegd. Daarin zou dan ook melding kunnen worden gemaakt, voor zoveel als nodig, van de besluiten waarnaar, zoals hierboven vastgesteld, niet in de aanhef moet worden verwezen (1).

4. Het akkoord van de Minister van Ambtenarenzaken beantwoordt voor geen der drie ontwerpen aan enige bij wet of verordening voorgeschreven verplichting. Het dient derhalve niet in de aanhef van het eengemaakte ontwerp te worden aangehaald.

5. Het lijkt niet onnuttig, doch het is niet strikt noodzakelijk het koninklijk besluit van 23 februari 1995 tot vaststelling van overgangsmaatregelen inzake de sociale diensten naar aanleiding van de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken uitdrukkelijk op te heffen. Indien van die uitdrukkelijke opheffing zou worden afgezien, dient het eengemaakte ontwerp niet mede te worden voorgedragen

---

(1) Zie overigens het koninklijk besluit van 12 februari 1991 houdende reorganisatie van de sociale dienst bij het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, dat ook wordt voorafgegaan door een verslag aan de Koning.

door alle Ministers welke het derde ontwerp voordragen, behoudens de Ministers van Vervoer en van Ambtenarenzaken.

6. Gelet op wat voorafgaat dient de aanhef van het eengemaakte ontwerp als volgt te worden geredigeerd :

"Gelet op de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet;

Gelet op 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 Verkeer en Infrastructuur, inzonderheid op de artikelen 1, 2, 4, 5 en 6, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 februari 1991;

Gelet op het koninklijk besluit van 12 februari 1991 houdende reorganisatie van de sociale dienst bij het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, inzonderheid op artikel 1;

Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 18 augustus 1995;

Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, gegeven op 20 oktober 1995;

Gelet op de protocols nr. 55/1 en nr. 55/3 van 10 november 1995 van het Sectorcomité I - Algemeen Bestuur;

Gelet op het protocol nr. 231 van 22 november 1995 van het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Eerste Minister, van Onze Minister van Binnenlandse Zaken, van Onze Minister van Volksgezondheid, van Onze Minister van Vervoer en van Onze Minister van Ambtenarenzaken (1),".

BEPALEND GEDEELTE.

Algemene opmerkingen.

1. De Nederlandse en de Franse tekst van de ontwerpen stemmen op verscheidene plaatsen niet goed overeen. Men heeft de indruk dat de oorspronkelijke tekst de Franse is, welke, hoewel zelf niet steeds nauwkeurig, vaak op incorrecte wijze werd vertaald naar het Nederlands. Als voorbeeld kan artikel 1, § 2, inleidende zin, van het ontwerp L. 24.756 worden aangehaald. De Franse tekst vermeldt : "... l'ensemble des infrastructures telles que (2) restaurants ...". Blijkbaar is het de bedoeling aldus alle infrastructuur te viseren welke dienstig is om de opdrachten

---

(1) Zie de hiervoren sub 5, met betrekking tot de aanhef geformuleerde opmerking.

(2) De komma die daar staat is overbodig.

van de sociale dienst te verwezenlijken, hoewel zulks niet zo evident uit de tekst blijkt. De Nederlandse versie daarvan luidt : "de gehele infrastructuur zoals restaurants ...", wat de indruk wekt dat de sociale dienst ook andere infrastructuren kan beheren dan die welke verband houden met zijn opdracht. Een ander voorbeeld betreft de vertaling van het Franse "agents" door "ambtenaren" in plaats van door "personeelsleden", onder meer in artikel 2. Gelet op de korte termijn welke aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies werd toebedeeld, is het hem echter niet mogelijk telkens alle divergenties tussen de Nederlandse en de Franse tekst aan te wijzen.

2. Er moet alleszins duidelijkheid worden gebracht in de benaming van de sociale dienst, welke nu eens "... van het Ministerie van Ambtenarenzaken" wordt genoemd, dan weer "... van het Ministerie van Ambtenarenzaken en van de Regie der Gebouwen".

Artikelsgewijze bespreking van het ontwerp L. 24.756.

Artikel 1.

1. Wanneer een artikel wordt ingedeeld in paragrafen, dienen volgens de regels van de formele legistiek alle bepalingen van het artikel in die indeling te worden opgenomen.

De inleidende zin van het ontworpen artikel 1 wordt bijgevolg beter opgenomen in paragraaf 1.

2. Volgens de regels van de formele legistiek wordt een bepaling verder ingedeeld in 1°, 2°, 3°, enz. en, indien nodig, verder in a), b), c), enz.

De artikelen 1 en 4 van het ontwerp doen hieraan afbreuk.

3. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar worden het restaurant van de Regie der Gebouwen en het Gezins- en Sportcentrum te Woluwe niet limitatief opgesomd. Die bedoeling zou duidelijker in de tekst tot uiting moeten komen, zoniet zou uit een samenlezing van de artikelen 1, § 2, a en b, en 4, e, van het ontwerp, kunnen worden afgeleid dat slechts twee "infrastructuren" of "entititeiten" voor de sociale dienst zullen worden aangewend.

Artikel 2.

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijve men "de gepensioneerde personeelsleden" in de plaats van "de gepensioneerde ambtenaren", vermits het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat ook gepensioneerde niet-statutaire personeelsleden een beroep kunnen doen op de sociale dienst.

2. In de Nederlandse tekst van het tweede lid schrijve men "overheveling" in de plaats van "overplaatsing".

Artikelen 3 en 4.

Artikel 3 verleent aan de Minister van Ambtenarenzaken de mogelijkheid om het beheer van de sociale dient toe te vertrouwen aan een door hem erkende v.z.w. en artikel 4 stelt de voorwaarden vast waaraan die vereniging moet voldoen om door de Minister te worden erkend.

Aldus worden bepaalde eisen gesteld aangaande het lidmaatschap, het sociaal doel, het bestuur van de vereniging en de aanwending van de eventuele winsten, welke vereisten in de statuten zouden moeten worden opgenomen. Ook dient de vereniging zich te onderwerpen aan een vergaande controle door een afgevaardigde van de Minister van Ambtenarenzaken, wiens bevoegdheden kunnen worden vergeleken met die van een regeringscommissaris bij een openbare instelling (zie artikel 4, d), alsook aan andere toezichtsmaatregelen vanwege de Minister (artikel 4, f, g en h).

Dienaangaande kan het volgende worden opgemerkt.

De Raad van State heeft in vroegere adviezen reeds opgemerkt dat de werkwijze waarbij taken van algemeen belang worden toevertrouwd aan een vereniging zonder winstoogmerk, niet zonder bezwaren is. Hij stelt vast dat wat ter zake aan de sociale dienst van het Ministerie van Ambtenarenzaken wordt opgedragen, zoals het verlenen van materiële en morele

hulp aan leden van het overheidspersoneel en aan hun familieleden en andere rechthebbenden, acties voor sociale of culturele promotie ten behoeve van dezelfde personen organiseren, aan de Staat toebehorende infrastructuur beheren ten behoeve van die personen, er uitziet als een taak van algemeen belang.

In zoverre zou moeten worden aangenomen dat de overheid taken van algemeen belang die niet tot de essentie van haar overheidsoptreden behoren, kan toevertrouwen aan een v.z.w. welke zij met dat doel erkent en subsidieert of aan wie zij - wat grotendeels op hetzelfde neerkomt - personen en goederen ter beschikking stelt, dient zij de geest van de wet van 27 juni 1921, houdende toekenning van de rechtspersoonlijkheid aan de verenigingen zonder winst-oogmerk en aan de instellingen van openbaar nut, te eerbiedigen. Dat betekent dat zij geen erkenningsvoorwaarden mag stellen welke afwijken van de dwingende bepalingen van die wet en dat bij het voorschrijven van statuutsbepalingen als voorwaarde voor de erkenning een redelijk evenwichtsverband moet worden gehandhaafd tussen de vrijheid van de oprichters van de vereniging, enerzijds, en het algemeen belang, anderzijds.

In casu lijken verscheidene bepalingen van artikel 4, vooral die van littera d), welke een zodanig strak toezicht op alle handelingen van de raad van bestuur van de erkende v.z.w. organiseren, dat in de praktijk deze geen enkele genomen beslissing kan uitvoeren zonder de instemming van de afgevaardigde van de Minister, afbreuk te doen aan de wet van 27 juni 1921.

Gelet op de korte termijn welke aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toebedeeld, ontbreekt hem vooralsnog de tijd om aan de problemen in verband met de ontworpen erkenningsregeling een grondig onderzoek te wijden en moet hij zich ertoe bepalen het nodige voorbehoud te maken ten aanzien van die regeling.

Artikel 5.

In 2° moet blijkbaar worden gelezen "in artikel 4, g)".

Artikelsgewijze bespreking van het ontwerp L. 24.757.

Artikel 1.

In tegenstelling tot wat het opschrift van het tweede ontwerp laat vermoeden, houdt dit artikel geen opheffing in van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 12 februari 1991. Het verklaart enkel dat dit besluit niet meer van toepassing is op de personeelsleden van de Regie der Gebouwen.

Vanuit legistiek oogpunt is het echter aangewezen het besluit van de Regent van 15 september 1947, meer bepaald zijn opschrift en zijn artikelen 1, 2, 4, 5 en 6, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 12 februari 1991, formeel te wijzigen en aan te passen aan de oprichting

van de nieuwe sociale dienst van het Ministerie van Ambtenarenzaken, in zoverre namelijk dat daar de Regie der Gebouwen ressorteert onder de sociale dienst van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur. Ook artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 februari 1991 zal moeten worden aangepast. Artikel 1 van het ontwerp L. 24.757 dient dan te worden geschrapt.

Artikelen 3 en 4.

1. Deze bepalingen gaan ervan uit dat het beheer van de sociale dienst van het Ministerie van Ambtenarenzaken zal worden toevertrouwd aan een v.z.w., hoewel luidens artikel 3 van het ontwerp L. 24.756 zulks enkel een mogelijkheid is. De redactie van deze artikelen moet in die zin worden aangepast.

2. Onder "goederen" in artikel 3 dient volgens de gemachtigde ambtenaar onder meer te worden verstaan : keukengerei, serviezen en bestekken, vaatwassers, enz., en wordt daarmee hetzelfde bedoeld als wat in artikel 4 "bezittingen en roerende goederen" wordt genoemd. Men gebruike dan ook dezelfde term. Men late bovendien de redactie van artikel 4 in zijn geheel beter aansluiten bij die van artikel 3 ("die bestemd zijn om de werking van de entiteiten bedoeld in artikel 2 mogelijk te maken").

Artikel 5.

Aangezien de drie ontwerpen één ontwerp zullen gaan vormen is het eerste lid overbodig. Het tweede lid zou moeten worden aangevuld met een regeling betreffende de overdracht van de goederen zelf, bedoeld in artikel 3, indien het in artikel 4 bedoelde protocol niet binnen de bedoelde termijn tot stand komt.

Ontwerp L. 24.758.

Zie opmerking 5 bij de aanhef.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"L'urgence est motivée par le fait qu'il est impératif que le Service social du Ministère de la Fonction publique soit mis en place dès le 1er janvier 1996. Cette date coïncide à la fois avec le début d'une année budgétaire et avec celui de l'année à partir de laquelle les crédits ont été supprimés dans les départements qui ont vu transférer certaines administrations vers le Ministère de la Fonction publique.

Par ailleurs, de nouveaux transferts d'administrations ont lieu à la même date.

A des fins de cohérence et d'égalité, une harmonisation urgente des avantages est également une nécessité".

*

* *

PORTEE DES PROJETS.

Le projet L. 24.756 porte sur la création, au Ministère de la Fonction publique créé par arrêté royal du 19 septembre 1994, d'un service social compétent pour les agents de ce département et de la Régie des bâtiments. Celle-ci ressortit actuellement, en vertu d'un arrêté royal du 12 février 1991 portant réorganisation du service social du Ministère des Communications et de l'Infrastructure, au

service social du Ministère des Communications et de l'Infrastructure. Ce service est régi par l'arrêté du Régent du 15 septembre 1947 dont le préambule du projet L. 24.756 fait mention. Par suite du transfert de la Régie des bâtiments (1) au service social dont la création est envisagée, ce dernier se voit également chargé de la gestion de l'infrastructure sociale qui incombe à la Régie des bâtiments (le restaurant du Résidence Palace et le Centre familial et sportif de Woluwe). Le projet prévoit, en outre, la possibilité de confier la gestion du service social à une association sans but lucratif et détermine, à cet égard, les conditions d'agrément.

Le projet L. 24.757 soustrait la Régie des bâtiments au champ d'application de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1947 et réglemente le transfert des biens mis à la disposition de l'infrastructure sociale de la Régie des bâtiments.

Le projet L. 24.758 abroge de manière formelle les mesures transitoires prévues par l'arrêté royal du 23 février 1995 qui a été pris en attendant la création d'un service social pour le Ministère de la Fonction publique.

---

(1) Selon l'article 3, § 3, de l'arrêté royal précité du 19 septembre 1994, la Régie des bâtiments est placée, à la date fixée par le Roi et au plus tard le 1er janvier 1996, sous le contrôle du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Les trois arrêtés en projet peuvent être transformés sans problème en un seul projet. En effet, si aucun motif impératif ne le justifie, il faut éviter qu'une même matière soit dispersée entre plusieurs textes, cette dispersion n'étant, de surcroît, pas bénéfique à la lisibilité de l'ensemble des textes et ne permettant pas de discerner aisément la relation qui existe entre leurs diverses composantes.

L'analyse du texte qui figure ci-après partira dès lors de l'hypothèse que cette suggestion sera suivie.

INTITULE.

Eu égard à la fusion des projets, l'intitulé pourrait être rédigé comme suit :

"Arrêté royal relatif à la création du service social du Ministère de la Fonction publique".

PREAMBULE.

1. Il suffit de faire référence, dans le préambule du projet unifié, au fondement légal, aux arrêtés modifiés ou partiellement abrogés et aux formalités qui doivent être accomplies impérativement. Point n'est besoin de faire référence à d'autres arrêtés. Il n'est pas nécessaire, dès

lors, de se référer à l'arrêté royal du 19 septembre 1994 (projet L. 24.756) et aux arrêtés royaux des 18 juillet 1978, 27 juin 1990, 25 juillet 1990, 13 août 1990 et 19 septembre 1994 (projet L. 24.757), qui ne sont pas modifiés par les projets examinés et qui ne sont pas davantage indispensables à la bonne compréhension de ces derniers. Selon les règles de la légistique formelle, le préambule ne doit pas faire mention, par ailleurs, d'un arrêté abrogé dans son intégralité. Il s'ensuit que le préambule du projet unifié ne doit pas faire référence à l'arrêté royal du 23 février 1995 fixant des mesures transitoires concernant les services sociaux à l'occasion de la création du Ministère de la Fonction publique, dont le projet L. 24.758 envisage l'abrogation.

2. Compte tenu de l'observation formulée ci-après relativement à l'article 1er du projet L. 24.757, il faudrait toutefois faire référence, dans le préambule, à l'arrêté du Régent du 15 septembre 1947 - qui porte erronément la date du 17 septembre 1947 dans la version néerlandaise du projet L. 24.757 - et à l'arrêté royal du 12 février 1991.

3. Il y aurait lieu également d'omettre, dans le préambule des projets L. 24.757 et L. 24.758, les considérants qui donnent des précisions à propos des motifs ayant conduit à leur élaboration. Dès lors que les projets sont toutefois la résultante d'une genèse plutôt complexe et qu'il est judicieux, par conséquent, de fournir quelque

éclaircissement à ce propos, il conviendrait d'annexer un rapport au Roi au projet unifié. Ce rapport pourrait donc faire état, pour autant que de besoin, des arrêtés auxquels, ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, le préambule ne doit pas faire référence (1).

4. L'accord du Ministre de la Fonction publique ne répond, pour aucun des trois projets, à une quelconque obligation légale ou réglementaire. Il n'y a pas lieu, dès lors, d'en faire mention dans le préambule du projet unifié.

5. Il ne paraît pas inutile, encore qu'il ne soit pas strictement indispensable, d'abroger explicitement l'arrêté royal du 23 février 1995 fixant des mesures transitoires concernant les services sociaux à l'occasion de la création du Ministère de la Fonction publique. Si l'on renonce à cette abrogation explicite, il n'est pas nécessaire d'associer à la proposition de l'arrêté unifié tous les Ministres qui proposent le troisième projet, mais uniquement les Ministres du Transport et de la Fonction publique.

6. Compte tenu de ce qui précède, il y aurait lieu de rédiger comme suit le préambule du projet unifié :

---

(1) Voir, au demeurant, l'arrêté royal du 12 février 1991 portant réorganisation du service social du Ministère des Communications et de l'Infrastructure, qui est également précédé d'un rapport au Roi.

"Vu les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution;

Vu 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 et de l'Infrastructure, notamment les articles 1er, 2, 4, 5 et 6, modifiés par l'arrêté royal du 12 février 1991;

Vu l'arrêté royal du 12 février 1991 portant réorganisation du service social du Ministère des Communications et de l'Infrastructure, notamment l'article 1er;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances, donné le 18 août 1995;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 20 octobre 1995;

Vu les protocoles n° 55/1 et n° 55/3 du Comité de secteur I - Administration générale, du 10 novembre 1995;

Vu le protocole n° 231 du Comité des services publics nationaux, communautaires et régionaux du 22 novembre 1995;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Premier Ministre, de Notre Ministre de l'Intérieur, de Notre Ministre de la Santé

publique, de Notre Ministre du Transport et de Notre Ministre de la Fonction publique (1),".

DISPOSITIF.

Observations générales.

1. Les textes français et néerlandais des projets ne concordent pas toujours parfaitement. On a l'impression que le texte français est l'original, que ce texte manque parfois de précision et qu'il a été traduit en langue néerlandaise d'une manière souvent incorrecte. A titre d'exemple, il est permis de mentionner l'article 1er, § 2, phrase introductive, du projet L. 24.756. Le texte français porte : "... l'ensemble des infrastructures telles que (2) restaurants ...". L'intention est donc, de toute évidence, de viser toute infrastructure servant à accomplir les missions du service social, bien que le texte ne l'exprime pas de manière aussi manifeste. La version néerlandaise de cette disposition porte : "de gehele infrastructuur zoals restaurants ...", ce qui porte à croire que le service social est également susceptible de gérer d'autres infrastructures que celles qui se rapportent à sa mission. Un autre exemple concerne la traduction du mot français "agents" par le mot "ambtenaren" au lieu du mot "perso-

---

(1) Voir l'observation formulée sous 5 ci-dessus relativement au préambule.

(2) La virgule y est superflue.

neelsleden", notamment à l'article 2. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, n'est toutefois pas en mesure de relever chaque fois toutes les divergences entre les textes français et néerlandais.

2. En tout cas, la clarté s'impose en ce qui concerne la dénomination du service social qui est appelé tantôt "... du Ministère de la Fonction publique", tantôt "... du Ministère de la Fonction publique et de la Régie des bâtiments".

Analyse des articles du projet L. 24.756.

Article 1er.

1. Lorsqu'un article est divisé en paragraphes, il faut, selon les règles de la légistique formelle, que toutes les dispositions de l'article soient comprises dans cette division.

Mieux vaudrait, par conséquent, incorporer au paragraphe 1er, la phrase introductive de l'article 1er en projet.

2. Selon les règles de la légistique formelle, une disposition est ensuite divisée en 1°, 2°, 3°, etc. et pour le surplus, au besoin, en a), b), c), etc.

Les articles 1er et 4 du projet dérogent à cette règle.

3. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le restaurant de la Régie des bâtiments et le Centre familial et sportif de Woluwe ne sont pas mentionnés à titre d'énumération limitative. Cette intention devrait être exprimée plus clairement dans le texte, sinon il pourrait se déduire de la combinaison des articles 1er, § 2, a et b, et 4, e, du projet, que deux "infrastructures" ou "entités" seulement seront utilisées pour le service social.

Article 2.

1. Dans la version néerlandaise de l'alinéa 1er, on écrira "de gepensioneerde personeelsleden" au lieu de "de gepensioneerde ambtenaren", puisque l'intention des auteurs du projet est que des agents non statutaires pensionnés peuvent également s'adresser au service social.

2. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 , il conviendrait d'écrire "overheveling" au lieu de "over-plaatsing".

Articles 3 et 4.

L'article 3 accorde au Ministre de la Fonction publique la faculté de confier la gestion du service social à une a.s.b.l. agréée par lui et l'article 4 détermine les conditions que cette association doit remplir pour être agréée par le Ministre.

Certaines exigences sont ainsi posées en ce qui concerne l'affiliation, l'objectif social, la direction de l'association et l'affectation des bénéfices éventuels, exigences qui devraient être inscrites dans les statuts. L'association doit également se soumettre à un contrôle étendu effectué par un délégué du Ministre de la Fonction publique, dont les attributions peuvent se comparer à celles d'un commissaire du gouvernement auprès d'un organisme public (voir l'article 4, d)), ainsi qu'à d'autres mesures de contrôle émanant du Ministre (article 4, f, g en h).

A cet égard, il convient de formuler les observations suivantes.

Dans des avis antérieurs, le Conseil d'Etat a déjà relevé que le procédé consistant à confier des tâches d'intérêt général à une association sans but lucratif, n'est pas sans soulever de critiques. Il constate que la mission confiée, en l'espèce, au service social du Ministère de la Fonction publique, consistant notamment à fournir une aide morale et matérielle à des agents des pouvoirs publics ainsi qu'aux membres de leur famille et à d'autres bénéficiaires, à organiser des actions de promotion sociale ou culturelle

au profit de ces mêmes personnes, à gérer, au profit de ces personnes, des infrastructures appartenant à l'Etat, semble être une tâche d'intérêt général.

Dans la mesure où il faudrait admettre que l'autorité peut confier des tâches d'intérêt général qui ne relèvent pas de l'essence de son action en tant que telle, à une a.s.b.l. qu'elle agrée et subventionne dans ce but ou à la disposition de laquelle elle met des personnes et des biens - ce qui revient en grande partie au même -, elle a l'obligation de se conformer à l'esprit de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Il en résulte qu'elle ne peut établir des conditions d'agrément dérogeant aux dispositions impératives de cette loi et qu'en prescrivant des dispositions statutaires comme condition d'agrément, il importe de maintenir un équilibre raisonnable entre la liberté des créateurs de l'association, d'une part, et l'intérêt général, d'autre part.

En l'occurrence, diverses règles énoncées à l'article 4, principalement celle énoncée au point d), qui impose à tous les actes du conseil d'administration de l'a.s.b.l. agréée un contrôle strict au point que, dans la pratique, le conseil d'administration ne peut exécuter aucune décision prise sans l'assentiment du délégué du Ministre, paraissent déroger à la loi du 27 juin 1921.

Eu égard au bref délai imparti au Conseil d'Etat, section de législation, pour émettre son avis, le temps lui fait présentement défaut pour se livrer à une analyse en

profondeur des problèmes relatifs à la procédure d'agrément en projet et il doit se limiter à formuler les réserves qui s'imposent en ce qui concerne cette procédure.

Article 5.

Au 2°, il faut lire, de toute évidence, "à l'article 4, g)".

Analyse des articles du projet L. 24.757.

Article 1er.

Contrairement à ce que l'intitulé du deuxième projet permet de présumer, cet article n'emporte pas l'abrogation de certaines dispositions de l'arrêté royal du 12 février 1991. Il précise uniquement que cet arrêté ne s'applique plus aux agents de la Régie des bâtiments.

Du point de vue de la légistique, il est recommandé, toutefois, de modifier formellement l'arrêté du Régent du 15 septembre 1947, en particulier son intitulé et ses articles 1er, 2, 4, 5 et 6, modifiés par l'arrêté royal du 12 février 1991, et de l'adapter à la création du nouveau service social du Ministère de la Fonction publique, dans la mesure notamment où la Régie des bâtiments y ressortit au service social du Ministère des Communications et de l'Infrastructure. Il faudra adapter également l'article 1er

de l'arrêté royal du 12 février 1991. L'article 1er du projet L. 24.757 doit alors être supprimé.

Articles 3 et 4.

1. Ces dispositions partent de l'hypothèse que la gestion du service social du Ministère de la Fonction publique sera confiée à une a.s.b.l., bien que, selon l'article 3 du projet L. 24.756, il s'agisse uniquement d'une faculté. Il faut remanier dans ce sens l'énoncé de ces articles.

2. Selon le fonctionnaire délégué, il faut notamment entendre par "biens" à l'article 3 : ustensiles de cuisine, services et couverts, lave-vaisselle, etc., et ce terme à la même extension que le terme "avoirs et biens meubles" qui figure à l'article 4. Il y aurait lieu de faire usage, dès lors, du même terme. En outre, il conviendrait que l'énoncé de l'article 4, dans sa totalité, fasse mieux corps avec celui de l'article 3 ("destinés à permettre le fonctionnement des deux entités visées à l'article 2").

Article 5.

Dès lors que les trois projets formeront un seul projet, l'alinéa 1er est superflu. L'alinéa 2 devrait être complété par une règle relative au transfert des biens mêmes, visés à l'article 3, dans l'hypothèse où le protocole

prévu à l’article 4 ne serait pas établi dans le délai considéré.

Projet L. 24.758.

Voir l’observation 5 relative au préambule.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. THYS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS. J. DE BRABANDERE.