CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.222/4
du 18 décembre 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'chargeant l'ASBL Service social Coupole d'assurer une aide sociale aux membres du personnel des services publics du Comité de Secteur XV adhérents'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.222/4
van 18 december 2024

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot toewijzing aan de VZW Koepel Sociale dienst van de opdracht om sociale bijstand te verlenen aan de personeelsleden van de openbare diensten van het Sectorcomité XV die zich hebben aangesloten'

#LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT#

Le 19 novembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'chargeant l'ASBL Service social Coupole d'assurer une aide sociale aux membres du personnel des services publics du Comité de Secteur XV adhérents'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 décembre 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2024.

*

Op 19 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot toewijzing aan de VZW Koepel Sociale dienst van de opdracht om sociale bijstand te verlenen aan de personeelsleden van de openbare diensten van het Sectorcomité XV die zich hebben aangesloten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 18 december 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 december 2024.

*

‡LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Interrogée sur le fondement juridique du projet, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Concernant l'ASBL Service social du SPRB/SPRBF/URBAN, l'avis du Conseil d'État n° 47.739/3 du 16 février 2010, concernant le projet d'arrêté royal 'portant création d'un Service social commun aux Services publics fédéraux horizontaux et à la Régie des bâtiments', admet que les services sociaux sous forme d'ASBL pour les services administratifs centraux soient créés par arrêté avec pour base légale l'article 37 de la Constitution, soit l'article 87 de la loi du 8 aout 1980 pour ce qui concerne les Régions et les Communautés. Un arrêté suffirait donc à régulariser la situation des services sociaux, sous forme d'ASBL, pour ce qui concerne les SPR. (SPRB, SPRBF et Urban le cas échéant).
>
> Concernant l'ASBL Service social Coupole, les missions de celle-ci sont déjà énumérées (de manière non exhaustive) dans ses statuts de création. Le projet d'arrêté établie une liste basée sur celle prévue par les statuts. Les fondements juridiques sont repris dans le préambule, il est fait référence à l'article 87 de la loi spéciale de 8 aout 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 11, § 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public étant donné que l'ASBL est actuellement constituée et organisée en faveur 8 institutions publiques, dont 1 SPR (Bruxelles Fonction Publique) et 7 OIP (hub.brussels, parking.brussels, perspective.brussels, Brugel, Innoviris, safe.brussels, Centre informatique pour la Région Bruxelloise) ».

#LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT#

2. Dans son avis 47.739/3 donné le 16 février 2010 [1], mentionné par la déléguée du Ministre, la section de législation présentait le projet examiné comme suit :

> « 2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de créer un service social commun aux services publics fédéraux horizontaux et à la Régie des bâtiments en faveur de leurs agents et des personnes qui y sont assimilées.
>
> Pour ce faire, il définit tout d'abord les missions de ce service social (article 1er) et précise qui peut y faire appel (article 2).
>
> Les ministres concernés peuvent confier la gestion du service social à une association sans but lucratif qu'ils agréent (article 3, alinéa 1er). L'agrément de cette association sans but lucratif peut être révoqué si elle manque à ses obligations (article 4).
>
> L'association agréée peut recevoir une subvention des services publics concernés pour assurer les dépenses diverses, pour autant que les crédits budgétaires nécessaires aient été affectés à cet effet (article 3, alinéa 2) [2] . Les ministres concernés peuvent également détacher du personnel à cette association.
>
> Enfin, les règles qui gouvernent actuellement les services sociaux des services publics cités sont abrogés (article 6) ».

Le projet sur lequel a porté l'avis 47.739/3 diffère dès lors fondamentalement du projet examiné dans le cadre du présent avis. En effet, là où le premier projet cité créait un service social en permettant au ministre d'octroyer un agrément révocable à une ASBL afin de lui confier la gestion du service social, le projet examiné en l'espèce « charge » une ASBL déterminée « d'assurer une aide sociale aux membres du personnel des services publics du Comité du Secteur XV adhérents ». S'il est admis que l'article 37 de la Constitution puisse constituer le fondement juridique d'un arrêté créant un service social auprès des services publics centraux [3], il ne peut être admis que cette disposition, ou l'article 87 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 40, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, puisse constituer le fondement juridique d'un arrêté visant à imposer une mission de gestion d'un tel service à une ASBL, créée par les mécanismes du droit privé sans intervention publique, en la soumettant à cet égard à une série d'obligations.

---

[1] Avis 41.739/3 donné le 16 février 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 avril 2014 'portant création d'un Service social commun aux Services publics fédéraux horizontaux et à la Régie des Bâtiments'.

[2] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité :* L'article 3, alinéa 2, du projet fait erronément état d'une subvention allouée au service social à créer. Le délégué confirme qu'il s'agit d'une subvention à l'association sans but lucratif qui assure la gestion du service social.

[3] Le même raisonnement vaut en ce qui concerne les services publics éventuellement adhérents qui disposent d'une personnalité juridique distincte, lorsque le Gouvernement est habilité à fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel de ces services, soit par application de l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', soit sur la base d'une habilitation conférée par une législation organique spécifique. Il ne vaut en revanche pas en ce qui concerne les organismes dotés de la personnalité juridique à propos desquels le législateur rend compétent, pour arrêter le statut administratif et pécuniaire du personnel, un autre organe, tel le conseil d'administration (voir l'article 37, alinéa 1er, de l'ordonnance du 6 juillet 2022 'portant organisation de la politique du stationnement et redéfinissant les missions et modalités de gestion de l'Agence du Stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale' et l'article 31 de l'ordonnance du 23 novembre 2023 'portant transformation, réorganisation et changement de dénomination de l'Agence bruxelloise pour l'Accompagnement de l'Entreprise en Agence bruxelloise pour l'Entrepreneuriat').

#LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT#

3. Ce qui précède est d'autant plus vrai que, si la section de législation avait admis dans l'avis 47.739/3 que l'article 37 de la Constitution puisse servir de fondement juridique à la création d'un service social auprès des services publics centraux, la possibilité, par ce biais, d'en confier la gestion à une ASBL avait donné lieu aux observations suivantes :

> « 3.1. La constitution et l'organisation d'un service social auprès des services publics centraux peuvent trouver un fondement juridique à l'article 37 de la Constitution. Si les conditions mentionnées sous le 4 du présent avis sont respectées, cette disposition constitutionnelle ne s'oppose pas à ce qu'il soit fait appel à une association sans but lucratif à agréer pour assurer la gestion de ce service.
>
> […]
>
> 4. Comme il a déjà été souligné au 3.1, il n'est pas interdit au Roi, dans les limites de la compétence que lui accorde l'article 37 de la Constitution, de confier l'exécution d'une mission publique – à condition qu'il ne s'agisse pas d'une mission publique essentielle – à une association sans but lucratif qui a été ou est créée sans l'intervention de l'autorité, sur initiative purement privée (conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations) et que l'autorité agrée dans le but d'accomplir cette mission.
>
> Dans ce cas, le Roi est en droit de fixer les conditions auxquelles une telle association doit répondre pour être agréée afin d'accomplir les missions qui lui sont confiées. Ces conditions d'agrément peuvent exclusivement porter sur l'exécution de ces tâches. La sanction prévue pour la méconnaissance de ces conditions peut uniquement consister dans le retrait de l'agrément et, éventuellement, dans l'arrêt ou le recouvrement de la subvention qui y est associée.
>
> Les conditions d'agrément ne peuvent impliquer que soient prises, en violation des dispositions essentielles de la loi précitée du 27 juin 1921, des règles qui touchent fondamentalement à l'existence, à l'organisation et au fonctionnement de l'association concernée ou qui organisent, d'une manière générale, une tutelle administrative sur l'association en question qui n'est admissible en droit qu'à l'égard des services publics décentralisés [4].
>
> Ce procédé n'est également admissible que si chaque association qui satisfait aux conditions d'agrément peut se porter candidate en vue d'être agréée.
>
> En l'occurrence, des conditions d'agrément sont totalement absentes de l'arrêté en projet. L'autorité dont dépend l'agrément se prive ainsi d'un moyen essentiel qui lui permet de s'assurer que la mission confiée est exécutée dans l'intérêt général, selon les critères qu'elle estime souhaitables [5]. En outre, il est incohérent de prévoir à l'article 4 du projet que l'agrément de l'association sans but lucratif concernée peut être révoqué si elle manque à ses obligations, alors qu'il n'y a nulle part de conditions d'agrément.

[4] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Conformément à la loi précitée du 27 juin 1921, les fondateurs disposent d'une grande liberté pour déterminer la composition et le fonctionnement de l'association. Ils fixent eux-mêmes les conditions d'admission et de sortie des membres, le mode de nomination et de révocation des administrateurs et leurs compétences, ainsi que les règles de dissolution de l'association. Il n'est pas question d'une tutelle administrative exercée par l'autorité : seul le tribunal civil peut prononcer la dissolution à la demande du ministère public ou d'un intéressé. Enfin, tout membre a le droit de sortir de l'association.

[5] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : L'absence de conditions d'agrément peut également poser un problème en ce qui concerne le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non -discrimination.

‡LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT‡

Il faut par conséquent compléter le projet par des conditions d'agrément, ainsi que par des dispositions réglant la procédure d'agrément [6]. Pour la détermination des conditions d'agrément, il faut cependant tenir compte des critères évoqués ci-dessus auxquels ces conditions doivent satisfaire [7] ».

Ces enseignements sont transposables en l'espèce, et ce d'autant que le mécanisme instauré ne prévoit pas un système d'agrément mais une désignation unilatérale d'une ASBL en qualité de gestionnaire du service social, sans que cette dernière puisse s'y opposer ou qu'une autre association puisse se porter candidate en vue d'assurer cette gestion. La section de législation relève également que la lecture combinée des articles 2, § 5, et 4, § 3, du projet conduit à conclure à l'instauration d'une forme de tutelle du ministre chargé de la Fonction publique sur le budget de l'ASBL désignée [8]. En outre, le dispositif de l'arrêté en projet reproduit une partie du contenu des statuts de l'ASBL désignée. Cette reproduction de dispositions statutaires dans un texte à valeur réglementaire empêche pour l'avenir l'ASBL de procéder à une modification de celles-ci par le recours au mécanisme de droit privé sans contredire le contenu de l'arrêté ou à tout le moins sans risquer de voir l'estimation des couts rejetée par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions [9].

4. Compte tenu de cette observation fondamentale, le projet n'est pas examiné plus avant.

*

[6] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Étant entendu que la réglementation ne concerne qu'un service social pour les services publics fédéraux concernés et pas pour la Régie des bâtiments (voir observation 3.2, deuxième alinéa).

[7] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : À propos des conditions d'agrément, le délégué a déclaré :
« De erkenningsvoorwaarden hebben uitsluitend betrekking op de opdrachten die aan de vereniging zonder winstoogmerk zijn toevertrouwd en die overeenstemmen met en uitvoering geven aan het doel en de werking van de gemeenschappelijke sociale dienst zoals bepaald in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp van koninklijk besluit. Mijn inziens kan de Koning geen andere voorwaarden bepalen dan diegene die betrekking hebben op de opdrachten die toevertrouwd zijn aan de gemeenschappelijke sociale dienst bij de horizontale Federale Overheidsdiensten en de Regie der Gebouwen; in het andere geval zou dit tegenstrijdig zijn met de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen ».
Il n'en reste toutefois pas moins vrai que des conditions d'agrément sont totalement absentes du projet.

[8] Interrogée sur les conséquences d'une absence d'accord à l'issue de la concertation prévue à l'article 2, § 5, du projet, la déléguée du Ministre indique que « [l]a concertation doit mener à un accord qui n'a pas été trouvé préalablement. Sans accord, il n'y a pas de budget ».

[9] Il est à cet égard souligné que, selon les statuts de l'ASBL « Service Social Coupole », l'aide sociale peut être octroyée aux « conjoints et assimilés des bénéficiaires » (article 3, § 2, 4°, des statuts). Cette catégorie n'est pas reprise dans le projet d'arrêté examiné.

‡LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ALGEMENE OPMERKING

1. Op een vraag over de rechtsgrond van het ontwerp heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Concernant l'ASBL Service social du SPRB/SPRBF/URBAN, l'avis du Conseil d'État n° 47.739/3 du 16 février 2010, concernant le projet d'arrêté royal 'portant création d'un Service social commun aux Services publics fédéraux horizontaux et à la Régie des bâtiments', admet que les services sociaux sous forme d'ASBL pour les services administratifs centraux soient créés par arrêté avec pour base légale l'article 37 de la Constitution, soit l'article 87 de la loi du 8 aout 1980 pour ce qui concerne les Régions et les Communautés. Un arrêté suffirait donc à régulariser la situation des services sociaux, sous forme d'ASBL, pour ce qui concerne les SPR. (SPRB, SPRBF et Urban le cas échéant).
>
> Concernant l'ASBL Service social Coupole, les missions de celle-ci sont déjà énumérées (de manière non exhaustive) dans ses statuts de création. Le projet d'arrêté établie une liste basée sur celle prévue par les statuts. Les fondements juridiques sont repris dans le préambule, il est fait référence à l'article 87 de la loi spéciale de 8 aout 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 11, § 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public étant donné que l'ASBL est actuellement constituée et organisée en faveur 8 institutions publiques, dont 1 SPR (Bruxelles Fonction Publique) et 7 OIP (hub.brussels, parking.brussels, perspective.brussels, Brugel, Innoviris, safe.brussels, Centre informatique pour la Région Bruxelloise)."

#LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT#

2. In advies 47.739/3 van 16 februari 2010,[1] waarnaar de gemachtigde van de minister verwijst, had de afdeling Wetgeving het toen voorliggende ontwerp als volgt beschreven:

> "2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe bij de horizontale federale overheidsdiensten en de Regie der Gebouwen een gemeenschappelijke sociale dienst op te richten ten gunste van de personeelsleden ervan en van ermee gelijkgestelde personen.
>
> Daartoe worden vooreerst de opdrachten van die sociale dienst omschreven (artikel 1) en wordt bepaald wie een beroep kan doen op die dienst (artikel 2).
>
> Aan de betrokken ministers wordt de mogelijkheid verleend om het beheer van de sociale dienst toe te vertrouwen aan een door hen erkende vereniging zonder winstoogmerk (artikel 3, eerste lid). De erkenning van die vereniging zonder winstoogmerk kan worden ingetrokken in geval de vereniging haar verbintenissen niet nakomt (artikel 4).
>
> De erkende vereniging kan een toelage ontvangen van de betrokken overheidsdiensten voor de verschillende uitgaven mits daartoe de nodige begrotingskredieten zijn uitgetrokken (artikel 3, tweede lid).[2] Tevens kunnen de betrokken ministers personeel detacheren naar die vereniging (artikel 5).
>
> Ten slotte wordt in de opheffing voorzien van bestaande regelingen betreffende de sociale diensten voor de genoemde overheidsdiensten (artikel 6)."

Het ontwerp waarop advies 47.739/3 betrekking had, verschilt dus fundamenteel van het ontwerp dat in het kader van dit advies wordt onderzocht. Het eerstgenoemde ontwerp richtte namelijk een sociale dienst op en gaf de minister de mogelijkheid een herroepbare erkenning aan een vzw te verlenen voor het beheer van de sociale dienst, terwijl het thans voorliggende ontwerp een bepaalde vzw ermee "belast (…) sociale bijstand te verlenen aan de personeelsleden van de openbare diensten van het Sectorcomité XV die lid zijn". Hoewel aanvaard wordt dat artikel 37 van de Grondwet rechtsgrond kan bieden voor een besluit waarbij een sociale dienst bij de centrale overheidsdiensten wordt opgericht,[3] kan niet worden aanvaard dat die bepaling, of artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' voor wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, rechtsgrond zou kunnen bieden voor een besluit waarbij een vzw, die in een privaatrechtelijk kader zonder overheidsingrijpen is

[1] Advies 41.739/3 van 16 februari 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot koninklijk besluit van 25 april 2014 'houdende oprichting van een gemeenschappelijke Sociale dienst bij de horizontale Federale Overheidsdiensten en de Regie der Gebouwen'.

[2] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt verkeerdelijk gewag gemaakt van een toelage aan de op te richten sociale dienst. De gemachtigde bevestigt dat het gaat om een subsidie aan de vereniging zonder winstoogmerk die het beheer van de sociale dienst verzekert.

[3] Dezelfde redenering gaat op voor de eventueel aangesloten openbare diensten met een aparte rechtspersoonlijkheid, wanneer de regering ertoe gemachtigd wordt het administratief en geldelijk statuut van het personeel van die diensten vast te stellen, hetzij met toepassing van artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut', hetzij bij een specifieke organieke ordonnantie. Die redenering gaat echter niet op voor instellingen met rechtspersoonlijkheid ten aanzien waarvan de ordonnantiegever een ander orgaan, zoals de raad van bestuur, ertoe machtigt het administratief en geldelijk statuut van het personeel vast te stellen (zie artikel 37, eerste lid, van de ordonnantie van 6 juli 2022 'houdende organisatie van het parkeerbeleid en herdefiniëring van de opdrachten en beheerswijze van het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' en artikel 31 van de ordonnantie van 23 november 2023 'houdende de omzetting, reorganisatie en naamswijziging van het Brussels Agentschap voor de Ondersteuning van het Bedrijfsleven in het Brussels Agentschap voor het Ondernemerschap').

‡LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT‡

opgericht, wordt opgedragen een dergelijke dienst te beheren en in dat verband aan een reeks verplichtingen wordt onderworpen.

3. Het voorgaande geldt des te meer daar, hoewel de afdeling Wetgeving in advies 47.739/3 had aanvaard dat artikel 37 van de Grondwet kan dienen als rechtsgrond voor de oprichting van een sociale dienst bij de centrale overheidsdiensten, de volgende opmerkingen zijn gemaakt over de mogelijkheid om via die weg het beheer van die sociale dienst toe te vertrouwen aan een vzw:

> "3.1. Voor het oprichten en organiseren van een sociale dienst bij centrale overheidsdiensten kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 37 van de Grondwet. Dat grondwetsartikel staat eraan niet in de weg dat voor het beheer van die dienst een beroep wordt gedaan op een te erkennen vereniging zonder winstoogmerk, indien aan de sub 4 van dit advies vermelde voorwaarden wordt voldaan.
>
> (…)
>
> 4. Het is, zoals reeds sub 3.1 werd aangestipt, de Koning, binnen de grenzen van de hem bij artikel 37 van de Grondwet verleende bevoegdheid, niet verboden om de uitvoering van een overheidstaak - op voorwaarde dat het niet gaat om een essentiële overheidstaak - op te dragen aan een vereniging zonder winstoogmerk die buiten het toedoen van de overheid om, op louter privé-initiatief (overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen) tot stand is gekomen of tot stand wordt gebracht, en die de overheid, met het oog op het vervullen van die opdrachten, erkent.
>
> De Koning is daarbij bevoegd om de voorwaarden te bepalen waaraan zulk een vereniging moet voldoen om te kunnen worden erkend met het oog op de uitvoering van de haar toevertrouwde taken. Die erkenningsvoorwaarden mogen uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van die taken. De sanctie voor de miskenning van die voorwaarden kan er alleen in bestaan dat de erkenning wordt ingetrokken en dat eventueel de daaraan gekoppelde subsidiëring wordt stopgezet of teruggevorderd.
>
> De erkenningsvoorwaarden mogen niet erop neerkomen dat, in strijd met essentiële bepalingen van de voornoemde wet van 27 juni 1921, regels worden vastgesteld die op ingrijpende wijze het bestaan, de organisatie en de werking van de betrokken vereniging raken of die op een algemene wijze een administratief toezicht op die vereniging organiseren dat rechtens alleen toelaatbaar is ten aanzien van gedecentraliseerde overheidsdiensten.[4]
>
> Ook is het genoemde procédé slechts toelaatbaar zo elke vereniging die aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, zich kandidaat kan stellen om te worden erkend.

[4] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Overeenkomstig de genoemde wet van 27 juni 1921 beschikken de oprichtende partijen over een grote vrijheid om de samenstelling en de werking van de vereniging te bepalen. Zij stellen zelf de voorwaarden vast waaronder leden worden toegelaten en kunnen uittreden, en bepalen hoe de beheerders worden benoemd en afgezet en welke hun bevoegdheden zijn, en hoe de vereniging wordt ontbonden. Van een administratief toezicht van de overheid is geen sprake: alleen de burgerlijke rechtbank kan op verzoek van het openbaar ministerie of van een belanghebbende de ontbinding uitspreken. Ten slotte heeft elk lid het recht om uit de vereniging te treden.

‡LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT‡

Te dezen worden in het ontworpen besluit in het geheel geen erkenningsvoorwaarden bepaald. Aldus ontdoet de erkennende overheid zich van een essentieel middel om zich ervan te verzekeren dat de opgedragen taak in het algemeen belang volgens de door haar wenselijke criteria wordt uitgevoerd.5 Het is overigens inconsistent in artikel 4 van het ontwerp te bepalen dat de erkenning van de betrokken vereniging zonder winstoogmerk kan worden ingetrokken wanneer de vereniging haar verbintenissen niet nakomt, terwijl nergens erkenningsvoorwaarden worden bepaald.

Het ontwerp dient bijgevolg te worden aangevuld met erkenningsvoorwaarden, alsmede met bepalingen betreffende de erkenningsprocedure.[6] Bij het bepalen van de erkenningsvoorwaarden dient wel rekening te worden gehouden met de zo-even in herinnering gebrachte criteria waaraan die voorwaarden dienen te voldoen."[7]

Die lering kan worden geëxtrapoleerd tot het voorliggende ontwerp, en des te meer daar de ingevoerde regeling niet voorziet in een erkenningsregeling maar in de eenzijdige aanwijzing van een vzw als beheerder van de sociale dienst, zonder dat die laatste zich daartegen kan verzetten of dat een andere vereniging zich kandidaat kan stellen om dat beheer op zich te nemen. De afdeling Wetgeving merkt ook op dat uit de combinatie van de artikelen 2, § 5, en 4, § 3, van het ontwerp kan worden geconcludeerd dat er een vorm van toezicht wordt ingevoerd die de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken houdt op de begroting van de aangewezen vzw.[8] Bovendien neemt het dispositief van het ontwerpbesluit de inhoud van de statuten van de aangewezen vzw gedeeltelijk over. Zo'n overname van statutaire bepalingen in een tekst van verordenende waarde staat eraan in de weg dat de vzw die bepalingen in de toekomst via een privaatrechtelijke regeling wijzigt zonder tegen de inhoud van het besluit in te gaan, of toch minstens zonder het risico te lopen dat de kostenraming verworpen wordt door de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken.[9]

[5] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Het ontbreken van erkenningsvoorwaarden kan ook problemen doen rijzen met betrekking tot de eerbiediging van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

[6] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Wel te verstaan dat de regeling beperkt wordt tot een sociale dienst voor de betrokken federale overheidsdiensten, niet voor de Regie der Gebouwen (zie opmerking 3.2, tweede alinea).

[7] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden verklaarde de gemachtigde:
"De erkenningsvoorwaarden hebben uitsluitend betrekking op de opdrachten die aan de vereniging zonder winstoogmerk zijn toevertrouwd en die overeenstemmen met en uitvoering geven aan het doel en de werking van de gemeenschappelijke sociale dienst zoals bepaald in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp van koninklijk besluit. Mijn inziens kan de Koning geen andere voorwaarden bepalen dan diegene die betrekking hebben op de opdrachten die toevertrouwd zijn aan de gemeenschappelijke sociale dienst bij de horizontale Federale Overheidsdiensten en de Regie der Gebouwen; in het andere geval zou dit tegenstrijdig zijn met de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen".
Blijft evenwel de vaststelling dat het ontwerp geenszins erkenningsvoorwaarden bevat.

[8] Op de vraag wat de gevolgen zijn indien na het overleg, bedoeld in artikel 2, § 5, van het ontwerp, geen akkoord bereikt wordt, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord: "La concertation doit mener à un accord qui n'a pas été trouvé préalablement. Sans accord, il n'y a pas de budget".

[9] In dat verband wordt onderstreept dat de sociale bijstand luidens de statuten van de vzw "Koepel Sociale dienst" kan worden toegekend aan de "echtgenoten en gelijkgestelden van de (…) begunstigden" (artikel 3, § 2, 4°, van de statuten). Die categorie is niet opgenomen in het voorliggende ontwerpbesluit.

‡LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT‡

4. Gelet op die fundamentele opmerking wordt het ontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

#LW-CDMYLEGAB-HHCCCVT#