ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre bis des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 29 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public", a donné le 30 juillet 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer bis, op 29 juli 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot wijziging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut", heeft op 30 juli 1986 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Dans un souci louable de coordonner les dispositions maintes fois modifiées de l'article ler de la loi du 16 mars 1954, le Gouvernement se propose de saisir l'occasion du présent projet pour refaire la liste complète des différents organismes d'intérêt public rangés en diverses catégories pour être soumis à la loi.

L'autonomie que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont accordée aux Communautés et aux Régions dans les matières qui relèvent de leur compétence s'oppose toutefois à ce que l'autorité nationale s'immisce, ne serait-ce que pour faire un constat objectif de l'état de la législation, dans la détermination des organismes d'intérêt public dépendant des Communautés et des Régions, qui sont à ranger dans l'une des catégories fixées par l'article ler de la loi.

La coordination envisagée ne peut donc porter, dans les limites de la compétence du pouvoir national, que sur la fixation de la liste des organismes d'intérêt public qui, à la suite des réformes institutionnelles, dépendent encore des autorités nationales.

Une manière de réaliser l'objectif poursuivi par le Gouvernement sans encourir la critique qui vient d'être faite pourrait être de supprimer tous les organismes nationaux de l'article ler et d'en dresser la liste coordonnée dans un article ler bis.

.../...

L'article ler ne serait alors modifié par l'autorité nationale, dans les limites de sa compétence exclusive de celle des Communautés et des Régions, que pour les besoins de la création d'une catégorie D ouverte aux organismes que les Communautés et les Régions souhaiteraient y ranger.

Le deuxième visa du préambule devrait être adapté en conséquence. Le Gouvernement pourrait d'ailleurs se dispenser, tant elles sont nombreuses, de mentionner les modifications apportées à la loi du 16 mars 1954.

Bien entendu les références, d'ailleurs rares, faites dans la loi à l'article ler devraient être adaptées en conséquence.

2. Les organismes sont dans chaque catégorie et dans chaque langue énumérés dans l'ordre alphabétique de leur dénomination. Ne conviendrait-il pas de dresser deux listes, l'une dans l'ordre alphabétique français, l'autre dans l'ordre alphabétique néerlandais, avec pour chacune en regard de l'organisme sa dénomination dans l'autre langue ? Ce procédé est employé par le gouvernement dans les arrêtés qui fixent les grades d'une administration.

3. Pour le surplus, le projet dans son ensemble trouve dans l'article ler, 2° et 3°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi un fondement qui n'est pas discutable.

PREAMBULE.

Outre la modification de l'alinéa 2 consécutive à l'observation générale n° 1, le préambule devrait viser l'urgence conformément à l'article 3, § 2, de la loi du 27 mars 198

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article ler.

La liste des organismes d'intérêt public appelle elle-même quelques observations.

1. En catégorie A, y a-t-il lieu de maintenir REFRIBEL qui est sur le point d'être supprimée par un arrêté numéroté dont le projet a été examiné par le Conseil d'Etat dans son avis L. 17.434/2/V ?

2. En catégorie B, y a-t-il lieu de maintenir l'Institut national du logement (mentionné uniquement dans le texte français), le Fonds national de reclassement social des handicapés, l'Oeuvre nationale de l'enfance, la Société nationale des distributions d'eau, la Société nationale du logement et la Société nationale terrienne qui sont supprimés par la loi du 28 décembre 1984 ?

A cette question, on peut répondre par l'affirmative aussi longtemps que la suppression de ces organismes n'est pas devenue effective. L'Institut national du logement paraît cependant devoir être omis, car la loi du 28 décembre 1984 est entrée en vigueur en ce qui le concerne (arrêtés royaux des 17 août 1985 et ler juin 1986).

3. Encore en catégorie B, le projet ne mentionne pas l'organisme d'intérêt public auquel, aux termes de l'article 14 de la loi du 28 décembre 1984, portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, est transférée pour le territoire de la Région bruxelloise visé dans la loi coordonnée du 20 juillet 1979, l'exécution des missions dévolues à l'Office national de l'emploi par l'article 7, § ler, a, d, e, f et g, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Il est vrai que cet organisme n'a pas encore reçu la dénomination que le Roi doit lui donner en vertu de l'article 14, § 3, de la loi du 28 décembre 1984.

Il y aura en tout cas lieu de modifier le paragraphe ler, alinéa 2, du même article 14, qui classe cet organisme en catégorie B (ancienne). S'agissant d'un organisme de sécurité sociale, il devra en effet être repris dans la catégorie D nouvelle.

Article 2.

Le système envisagé par le projet pour les organismes de la nouvelle catégorie D appelle deux observations :

1° La disposition de l'article 2 du projet, qui traite de la détermination et non du contenu d'une partie du budget, n'est pas à sa place à l'article 2, alinéa 4, de la loi. Elle devrait figurer dans l'article 3 de la loi. Il faut y lire "catégorie D" au lieu de "catégorie B".

.../...

2° L'article permet au Ministre des Finances de déléguer son pouvoir de donner (ou de refuser) un avis quant aux crédits non limitatifs des organismes de la catégorie D. Une telle délégation ne trouve aucun fondement légal dans les dispositions de la loi du 27 mars 1986 invoquées au préambule. S'agissant d'une matière où est en jeu la responsabilité politique du gouvernement, on ne conçoit d'ailleurs pas une délégation de pouvoirs à un fonctionnaire, en l'absence d'une disposition législative expresse qui l'autorise.

Les mots "ou de son délégué" doivent dès lors être omis.

Article 3.

Afin de rendre le nouveau paragraphe 3 plus précis dans le sens que le rapport au Roi indique qu'il faut lui donner, il conviendrait de rédiger la dernière phrase de l'alinéa 1er comme suit :

"à défaut de cet avis dans un délai de deux mois de la transmission du projet de budget au Ministre des Finances, le budget est réputé approuvé".

Le système organisé par le projet aura pour caractéristique que le Ministre dont l'organisme relève ne pourra plus improuver le projet de budget lorsque le Ministre des Finances aura laissé passer le délai de deux mois sans donner son avis ou lorsqu'il aura donné un avis conforme à l'approbation de ce budget.

.../...

Article 6.

L'article 18 que le projet entend modifier a cessé ses effets au 30 juin 1969 en vertu de l'arrêté royal du 7 octobre 1968. L'article doit dès lors être omis.

OBSERVATION FINALE.

La répartition des organismes de l'ancienne catégorie B en deux catégories B et D entraîne la modification ou l'abrogation implicite de nombreuses dispositions légales ou réglementaires qui avaient classé des organismes d'intérêt public dans la catégorie B. Il n'a pas été possible, dans le délai très bref qui a été imparti au Conseil d'Etat, de faire l'inventaire de ces dispositions. Il s'indiquerait dès lors qu'un article habilite le Roi à abroger ou à modifier expressément les dispositions qui sont abrogées ou modifiées implicitement par le projet. Un tel article ne comporterait pas une prorogation des pouvoirs spéciaux du Roi puisqu'il se bornerait à donner au Roi un simple pouvoir de mise en concordance.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met de lofwaardige bedoeling de herhaaldelijk gewijzigde bepalingen van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 te coördineren, wil de Regering de door het onderhavige ontwerp geboden gelegenheid aangrijpen om een nieuwe volledige lijst te brengen van de verschillende, aan die wet onderworpen instellingen van openbaar nut met de indeling ervan in de onderscheiden categorieën.

De autonomie die de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen en de Gewesten hebben verleend in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, verzet er zich evenwel tegen dat de nationale overheid, al was het maar om de stand van de wetgeving objectief vast te stellen, zich bemoeit met het aanwijzen van de onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorterende instellingen van openbaar nut, die bij een van de in artikel 1 van de wet vastgestelde categorieën moeten worden ingedeeld.

De voorgenomen coördinatie kan dus, binnen de grenzen van de bevoegdheid van de nationale overheid, alleen betrekking hebben op het vaststellen van de lijst van de instellingen van openbaar nut die, ten gevolge van de hervormingen van de instellingen, nog onder de nationale autoriteiten ressorteren.

Een manier om het oogmerk van de Regering te bereiken zonder dat men zich blootstelt aan de zoëven geuite kritiek, zou erin kunnen bestaan dat men alle nationale instellingen uit artikel 1 licht en er in een artikel 1bis een gecoördineerde lijst van opmaakt.

.../...

Artikel 1 zou dan door de nationale overheid, binnen de grenzen van haar bevoegdheid welke die van de Gemeenschappen en de Gewesten uitsluit, alleen worden gewijzigd om te voorzien in de oprichting van een categorie D, die open zou staan voor de instellingen die de Gemeenschappen en de Gewesten erin zouden willen onderbrengen.

De tweede verwijzing van de aanhef zou dienovereenkomstig moeten worden aangepast. De Regering zou trouwens kunnen nalaten de in de wet van 16 maart 1954 aangebrachte wijzigingen te vermelden, zo talrijk zijn zij.

Het spreekt vanzelf dat de in de wet voorkomende, trouwens zeldzame verwijzingen naar artikel 1 dienovereenkomstig aangepast zouden moeten worden.

2. De instellingen worden in iedere categorie en in iedere taal opgenoemd in de alfabetische volgorde van hun benaming. Zou men niet twee lijsten moeten opmaken, de ene in de Franse, de andere in de Nederlandse alfabetische volgorde, waarbij op iedere lijst tegenover de instelling de benaming ervan in de andere taal zou staan ? De Regering gebruikt deze werkwijze in de besluiten die de graden van een bestuur vaststellen.

3. Voor het overige ontleent het ontwerp in zijn geheel een onbetwistbare grondslag aan artikel 1, 2° en 3°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

AANHEF.

Afgezien van de wijziging van het tweede lid als gevolg van de algemene opmerking nr. 1, zou in de aanhef overeenkomstig artikel 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986 naar de dringende noodzakelijkheid moeten worden verwezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

In verband met de lijst zelf van de instellingen van openbaar nut zijn enkele opmerkingen te maken :

1. Is er, wat categorie A betreft, grond om REFRIBEL in de lijst te behouden, nu die instelling afgeschaft gaat worden bij een genummerd besluit waarvan het ontwerp door de Raad van State onderzocht is in zijn advies L.17.434/2/V ?

2. Is er, wat categorie B betreft, nog reden tot handhaving van het Nationaal Instituut voor de Huisvesting (alleen in de Franse tekst vermeld), het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen, het Nationaal Werk voor kinderwelzijn, de Nationale Maatschappij der waterleidingen, de Nationale Maatschappij voor de huisvesting en de Nationale Landmaatschappij, die afgeschaft zijn door de wet van 28 december 1984 ?

Het antwoord op die vraag kan bevestigend luiden zolang die instellingen niet daadwerkelijk afgeschaft zijn. Toch lijkt het Nationaal Instituut voor de huisvesting van de lijst afgevoerd te moeten worden, want ten aanzien van die instelling is de wet van 28 december 1984 in werking getreden (koninklijke besluiten van 17 augustus 1985 en 1 juni 1986).

.../...

3. Nog wat categorie B betreft, maakt het ontwerp geen gewag van de instelling van openbaar nut waaraan luidens artikel 14 van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, voor het grondgebied van het Brusselse Gewest, bedoeld in de gecoördineerde wet van 20 juli 1979, de uitvoering van de taken wordt overgedragen die door artikel 7, § 1, a, d, e, f en g, van de besluitwet van 28 december 1944 werden toegewezen aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening. Wel is het zo dat die instelling nog niet de naam heeft gekregen welke de Koning haar moet geven krachtens artikel 14, § 3, van de wet van 28 december 1984.

In ieder geval zal een wijziging moeten worden aangebracht in paragraaf 1, tweede lid, van hetzelfde artikel 14, welke bepaling die instelling indeelt bij de (vroegere) categorie B. Aangezien het gaat om een instelling voor sociale zekerheid, zal zij immers moeten worden opgenomen in de nieuwe categorie D.

Artikel 2.

Bij de regeling welke het ontwerp overweegt voor de instellingen van de nieuwe categorie D, zijn twee opmerkingen te maken :

1° De bepaling van artikel 2 van het ontwerp, die handelt over de vaststelling en niet over de inhoud van een deel van de begroting, is niet op haar plaats in artikel 2, vierde lid, van de wet. Zij zou in artikel 3 van de wet moeten staan. Ook moet in die bepaling "categorie D" worden gelezen in plaats van "categorie B".

.../...

2° Het artikel maakt het de Minister van Financiën mogelijk zijn bevoegdheid om al dan niet advies te geven omtrent de niet beperkende kredieten voor de instellingen van categorie D, over te dragen. Een zodanige delegatie vindt geen rechtsgrond in de bepalingen van de wet van 27 maart 1986 die in de aanhef worden aangevoerd. Aangezien het hier gaat om een aangelegenheid waarbij de politieke verantwoordelijkheid van de Regering betrokken is, is het overigens niet denkbaar dat aan een ambtenaar bevoegdheden worden opgedragen zonder dat een uitdrukkelijke wetsbepaling dat toestaat.

De woorden "of zijn afgevaardigde" moeten dan ook vervallen.

Artikel 3.

Opdat de nieuwe paragraaf 3 nauwkeuriger zij in de zin die er volgens het verslag aan de Koning aan moet worden gegeven, behoort de laatste volzin van het eerste lid als volgt te worden geredigeerd :

"bij gebreke van dit advies binnen een termijn van twee maanden na de overzending van het begrotingsontwerp aan de Minister van Financiën, wordt de begroting geacht te zijn goedgekeurd".

Kenmerkend voor de door het ontwerp georganiseerde regeling zal zijn dat de Minister onder wie de instelling ressorteert, aan het begrotingsontwerp geen goedkeuring meer zal kunnen onthouden als de Minister van Financiën de termijn van twee maanden zal hebben laten verstrijken zonder advies te geven of als hij over de goedkeuring van die begroting een gelijkluidend advies zal hebben gegeven.

.../...

Artikel 6.

Artikel 18, hetwelk het ontwerp bedoelt te wijzigen, heeft krachtens het koninklijk besluit van 7 oktober 1968 op 30 juni 1969 opgehouden uitwerking te hebben. Het artikel moet dan ook vervallen.

SLOTOPMERKING.

De verdeling van de instellingen van de vroegere categorie B over twee categorieën B en D, brengt mede dat een groot aantal wets- of verordeningsbepalingen die instellingen van openbaar nut bij categorie B hadden ingedeeld, impliciet gewijzigd of opgeheven worden. Binnen de zeer korte tijd waarover hij heeft beschikt, heeft de Raad van State geen inventaris van die bepalingen kunnen opmaken. Bijgevolg zou het geraden zijn dat een artikel de Koning zou machtigen om de bepalingen welke het ontwerp impliciet opheft of wijzigt, uitdrukkelijk op te heffen of te wijzigen. Een zodanig artikel zou geen verlenging van 's Konings bijzondere machten inhouden daar het Hem niet méér zou verlenen dan een gewone bevoegdheid om teksten in overeenstemming te brengen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
L. FRANCOIS, staatsraden,

Madame : M.-Cl. HONDERMARCQ, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, auditeur général adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M.-CL. HONDERMARQ.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, adjunct-auditeur-generaal.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.