KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e april 1959 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter bepaling van de modaliteiten met het oog op de uitoefening van het financieel en begrotingstoezicht op de centrale raad voor het bedrijfsleven, de bedrijfsraden en de secretariaten ervan", heeft de 22e mei 1959 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 21 avril 1959, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les modalités en vue de l'exercice du contrôle budgétaire et financier du conseil central de l'économie, des conseils professionnels et de leurs secrétariats respectifs", a donné le 22 mai 1959 l'avis suivant :

Het opschrift van het ontwerp kan als volgt vereenvoudigd worden :

"Koninklijk besluit betreffende het begrotings- en financieel toezicht op de centrale raad voor het bedrijfsleven en de bedrijfsraden".

+

+ +

In de eerste vier leden van de aanhef wordt de uitdrukking "in het bijzonder op" best vervangen door "inzonderheid op".

Het derde en vierde lid van de aanhef blijken eenzelfde gedachte onder woorden te brengen; ze zouden gevoeglijk als volgt worden samengesmolten :

"Gelet op de koninklijke besluiten van 18 januari 1951 houdende oprichting van de bedrijfsraad voor het metaal en de bedrijfsraad voor textiel en kleding, van 4 december 1951 houdende oprichting van de bedrijfsraad voor het bouwbedrijf en de bedrijfsraad voor de visserij, van 8 juni 1956 houdende oprichting van de bedrijfsraad voor de scheikunde en van 1 maart 1957 houdende oprichting van de bedrijfsraad voor de voeding, inzonderheid op artikel 24 van deze besluiten;".

+

+ +

De Nederlandse tekst van artikel 1 zou meer moeten aansluiten bij die van artikel 2 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instel-

lingen van openbaar nut en zou moeten luiden als volgt :

"Artikel 1.-

De centrale raad voor het bedrijfsleven en de bedrijfsraden maken hun jaarlijkse begroting op, met opgave van alle ontvangsten en alle uitgaven.

Het begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar. De comptabiliteit wordt gevoerd volgens het stelsel van het beheer".

+

\+ +

Bij artikel 2 kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt :

1° Het bestaan van een afzonderlijke "begroting der gemeenschappelijke uitgaven" van de centrale raad en de bedrijfsraden is moeilijk te verenigen met het in de wet van 20 september 1948 opgenomen beginsel dat iedere raad een eigen rechtspersoonlijkheid heeft. Dit beginsel onderstelt immers dat de begrotings- en financiële verrichtingen, zo goed als alle andere, aan een bepaalde rechtspersoon worden toegerekend en dat iedere rechtspersoon voor zichzelf over de eigen zaken beslist. Indien, zoals voor de documentatiedienst is bepaald in het laatste lid van artikel 12 van de wet van 20 september 1948, de centrale raad voor de organisatie der gemeenschappelijke diensten instaat, dan dienen de uitgaven die daarop betrekking hebben, als uitgaven van de centrale raad te worden voorgesteld. De hierna voorgestelde tekst gaat uit van deze onderstelling.

.../...

2° Naar luid van het vierde lid van artikel 2 zou de Minister van Economische Zaken bevoegd zijn de gegevens der begroting opgemaakt door een der raden te wijzigen; hij zou op de begroting van zijn departement slechts die kredieten voor de raden inschrijven, die hij nodig acht.

De interpretatie die het ontwerp alzo aan artikel 4, vijfde lid ,en artikel 9, vierde lid, van de wet van 20 september 1948 wil geven, kent de Minister van Economische Zaken een recht van initiatief toe dat uit de tekst zelf van die bepaling bezwaarlijk kan worden afgeleid.

Deze voorschriften immers verlenen de Minister van Economische Zaken ten aanzien van de door de raden opgemaakte begroting en het begeleidend voorstel tot toelage wel bevoegdheid om ze al dan niet goed te keuren, doch niet om ze te wijzigen.

Weliswaar zal de toeziende overheid door middel van de gedeeltelijke goedkeuring van een begroting, wat de impliciete verwerping betekent van de posten waarvoor voorbehoud werd gemaakt, een uitslag kunnen bekomen, die niet verschilt van wat ze zou kunnen bereiken met de bevoegdheid tot wijziging.

Dit rechtvaardigt echter nog niet het gebruik van het woord "wijzigen", omdat in "wijzigen" een nog ruimere bevoegdheid ligt besloten die niet uit de wet van 20 september 1948 kan afgeleid worden, name-

.../...

lijk de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om eigenmachtig, zonder medewerking van de betrokken raad, een begroting anders op te maken dan werd voorgesteld.

3° Artikel 2, vierde lid, van het ontwerp spreekt van "kredieten" in het meervoud. Uit artikel 24, 1°, van het ontwerp van wet van 5 december 1958 - de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor het dienstjaar 1959 (Senaat 1958-1959, Doc. 5 - XIV blz. 13 en 53)- blijkt echter dat slechts één globaal krediet voor alle raden door de wetgever goedgekeurd wordt.

Mocht ooit het globaal krediet door de wetgever verminderd worden, zal derhalve niet altijd met zekerheid uit te maken zijn, welke van de verschillende raden zijn begroting moet herzien.

Men kan trouwens uit artikel 4, vijfde lid, en artikel 9, vierde lid, afleiden dat de Minister verplicht is voor iedere raad afzonderlijk de nodige kredieten op de begroting, dus niet enkel in de toelichting ervan, in te schrijven. Het gebruik van het woord "Raad" in het enkelvoud in artikel 9, vierde lid, is te dien aanzien betekenisvol : klaarblijkend verwacht de wetgever dat de toekenning der toelage zou gebeuren volgens de afzonderlijk te appreciëren behoeften van iedere, door hem autonoom gedachte, rechtspersoon.

.../...

4° Rekening houdend met wat voorafgaat, stelt de Raad van State voor artikel 2 volgende redactie voor, waarin bovendien enkele vormwijzigingen aangebracht werden :

"Artikel 2.-

Elke bedrijfsraad maakt, op voorstel van zijn dagelijks bestuur, zijn begroting op vóór 15 maart van het jaar dat de opening van het dienstjaar voorafgaat. Deze begroting, samen met het voorstel tot toelage, wordt onmiddellijk overgemaakt aan de centrale raad voor het bedrijfsleven die ze onderzoekt en er eventueel zijn opmerkingen aan toevoegt.

De centrale raad voor het bedrijfsleven maakt, op voorstel van zijn dagelijks bestuur, zijn begroting op, waarin de uitgaven, die gemeenschappelijk voor de centrale raad en de bedrijfsraden moeten worden gedaan, afzonderlijk worden vermeld.

Vóór 15 april legt de centrale raad de door de bedrijfsraden en door hemzelf opgemaakte begrotingen met de respectieve voorstellen tot toelage ter goedkeuring voor aan de Minister van Economische Zaken, die de nodige kredieten op de begroting van zijn departement inschrijft.

Is in de begrotingswet het krediet bestemd voor de werking van een raad verschillend van het bedrag opgenomen in het begrotingsontwerp, dan dient deze raad zijn begroting aan te passen. De nieuwe begroting wordt de Minister van Economische Zaken voor goedkeuring voorgelegd binnen een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf

.../...

de bekendmaking der begrotingswet in het Belgisch Staatsblad".

+
+ +

Voor artikel 3 wordt, met inachtneming van hetgeen de gemachtigde ambtenaren daaromtrent hebben verklaard, volgende tekst aanbevolen :

"Artikel 3.-

De krediettoekenningen worden aan iedere raad verleend door de Minister van Economische Zaken op voorlegging van een voorlopige uitgavenstaat, die een termijn van vier maanden dekt".

+
+ +

Artikel 4 kan tevens eenvoudiger en duidelijker gesteld worden.

Het zinsdeel beginnend met de woorden "voor zover ze geen verhoging ..." is overbodig in zover daarin aan het grondwettelijk beginsel wordt herinnerd volgens hetwelk geen door de wetgever toegewezen begrotingskrediet door de uitvoerende macht overschreden mag worden. Het miskent bovendien de onafhankelijkheid van iedere raad als autonoom rechtspersoon, ingeval het op bedekte wijze overschrijvingen van de begroting van de ene raad naar de andere wil mogelijk maken.

.../...

Overigens is dit zinsdeel zo gesteld dat, indien men het letterlijk neemt, er uit volgt dat geen goedkeuring van de Minister nodig is wanneer de kredietoverdracht de verhoging van het globaal krediet, uitgetrokken voor de raden, nodig maakt.

Rekening houdend met het zo gemaakte voorbehoud, beveelt de Raad van State de volgende redactie voor artikel 4 aan :

"Artikel 4.-

Iedere kredietoverdracht dient ter goedkeuring aan de Minister van Economische Zaken te worden voorgelegd vóórdat de uitgave, die de kredietoverdracht nodig maakt, wordt vastgelegd".

\+

\+ +

Zoals artikel 5 gesteld is, houdt het een ongeoorloofde overdracht van verordenende bevoegdheid in. Rekening houdend met de laatste woorden van het artikel en met de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, stelt de Raad van State volgende bepaling voor, opgesteld naar het voorbeeld van artikel 41 van het koninklijk besluit van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut :

.../...

"Artikel 5.-

Algemene en bijzondere instructies door de Minister van Economische Zaken uitgevaardigd, voorzien in de toepassing van de bepalingen van dit besluit, inzonderheid wat de vorm der begrotingen en de boekhouding betreft".

+

+ +

Het tweede lid van artikel 6 ware beter als volgt gesteld :

"Zij maken jaarlijks, uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het jaar van beheer, hun rekeningen op en maken deze de Minister van Economische Zaken voor goedkeuring over. Deze legt ze aan het Rekenhof voor, uiterlijk op 30 april daaropvolgend".

+

+ +

Terwille van de overeenstemming met de Franse tekst zou de Nederlandse tekst van artikel 7, tweede lid, moeten aanvangen als volgt : "Wanneer zij een openbare aanbesteding doen, zijn de raden ...".

+

+ +

Bij artikel 8 zijn volgende opmerkingen te maken :

.../...

1° In het tweede lid is er sprake van "kredietoverschrijdingen". Daar kredietoverdrachten van de begroting van de ene raad naar de andere strijdig zijn met de financiële autonomie die iedere raad toekomt, en bovendien uit niets blijkt dat de begroting der raden niet-limitatieve kredieten zou mogen bevatten, is het niet duidelijk waarop die uitdrukking doelt. Overigens onderstelt artikel 8 dat de goedkeuring van kredietoverschrijdingen elders zou geregeld zijn. Dit is niet het geval.

Op te merken valt ook nog dat het Nederlandse woord voor "dûment" niet "werkelijk" doch "regelmatig" is.

2° Wat het derde lid van artikel 8 betreft, verdient het aanbeveling de Nederlandse tekst nauwer te doen aansluiten bij artikel 13, § 2, alinea 2, van de reeds vermelde wet van 16 maart 1954.

3° Deze opmerking geldt eveneens voor het vierde lid, dat de tegenhanger is van artikel 13, § 3, van dezelfde wet van 16 maart 1954. Inzonderheid verdient "solvabiliteit" de voorkeur boven "betalingsvermogen".

Bovendien doet de Nederlandse tekst, letterlijk genomen, veronderstellen dat de commissarissen voor de rekeningen hun verslagen enkel langs de regeringscommissaris om aan het dagelijks bestuur van een raad mogen overmaken.

.../...

Tenslotte is de betekenis van het voornaamwoord "hem", gebruikt in de tweede zin, niet zeer duidelijk. Doelt het op de Minister van Economische Zaken, op de regeringscommissaris of op het dagelijks bestuur, of op allen tezamen ? In de laatste veronderstelling zou "hem" door "hen" moeten worden vervangen.

\+

\+ +

Het geijkte uitvoeringsformulier (artikel 10) luidt in het Nederlands als volgt :

"Onze Minister van Economische Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

\+

\+ +

Tenslotte moge nog worden opgemerkt dat, waar in de verschillende artikelen van het ontwerp sprake is van de "bedrijfsraden" of de "raden", deze woorden zonder hoofdletter dienen te worden geschreven.

L'intitulé du projet pourrait être simplifié comme suit :

"Arrêté royal relatif au contrôle budgétaire et financier du conseil central de l'économie et des conseils professionnels".

\+

\+ \+

Dans la version néerlandaise des quatre premiers alinéas du préambule, il y a lieu de remplacer l'expression "in het bijzonder" par "inzonderheid op".

Les alinéas 3 et 4 du préambule semblent exprimer une même pensée. Ils pourraient avantageusement être fusionnés comme suit :

"Vu les arrêtés royaux du 18 janvier 1951 portant création du conseil professionnel du métal et du conseil professionnel du textile et du vêtement, du 4 décembre 1951 portant création du conseil professionnel du bâtiment et du conseil professionnel de la pêche, du 8 juin 1956 portant création du conseil professionnel de la chimie et du 1er mars 1957 portant création du conseil professionnel de l'alimentation, notamment l'article 24 de ces arrêtés;".

\+

\+ \+

La rédaction de l'article 1er devrait serrer davantage celle de l'article 2 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, comme suit :

"Article 1er.-

Le conseil central de l'économie et les conseils professionnels établissent leur budget annuel, comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses.

L'année budgétaire coïncide avec l'année civile. La comptabilité est tenue selon le système de la gestion".

\+

\+ \+

L'article 2 appelle les observations suivantes :

1° L'existence d'un budget distinct "relatif aux dépenses communes" dans le conseil central et dans les conseils professionnels n'est guère conciliable avec le principe inscrit dans la loi du 20 septembre 1948, selon lequel chaque conseil a sa personnalité juridique propre. Ce principe présuppose, en effet, que les opérations budgétaires et financières, comme toutes autres opérations, sont imputées à une personne civile déterminée et que toute personne civile décide elle-même de ses propres affaires. Si, comme le dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 20 septembre 1948 le prévoit pour le service de documentation, le conseil central est responsable de l'organisation des services communs, les dépenses y afférentes doivent être présentées comme des dépenses du conseil central. Le texte ci-après procède de cette hypothèse.

2° Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 2, le Ministre des Affaires économiques serait compétent pour modifier les éléments du budget établi par un des conseils; il n'inscrirait au budget de son département que les crédits qu'il juge nécessaires pour les conseils.

L'interprétation que le projet tend à donner à l'article 4, alinéa 5, et à l'article 9, alinéa 4, de la loi du 20 septembre 1948, confère au Ministre des Affaires économiques un droit d'initiative qu'il est malaisé de dégager du texte même de ces dispositions.

Celles-ci autorisent, en effet, le Ministre des Affaires économiques à approuver ou à rejeter le budget et la proposition annexe de subside établis par les conseils, mais non à les modifier.

Certes l'autorité tutélaire pourra, en approuvant partiellement un budget, ce qui emporte le rejet implicite des postes faisant l'objet de réserves, atteindre à un résultat qui ne diffère pas de ce qu'elle pourrait atteindre si elle détenait le pouvoir de modifier.

L'emploi du terme "modifier" n'est, toutefois, pas justifié pour autant, ce terme supposant un pouvoir plus large qui ne peut être inféré de la loi du 20 septembre 1948, c'est-à-dire le pouvoir, pour le Ministre des Affaires économiques, d'établir de sa propre autorité, sans le concours du conseil intéressé, un budget différent de celui qui a été proposé.

.../...

3° A l'article 2, alinéa 4, du projet, il est question de "crédits". Il résulte, toutefois, de l'article 24, 1°, du projet de loi du 5 décembre 1958 - budget du Ministère des Affaires économiques pour l'exercice 1959 (Sénat 1958-1959, Doc. 5 - XIV, pp. 13 et 53) -, que le législateur n'a voté qu'un seul crédit global pour tous les conseils.

Dans l'éventualité d'une réduction par le législateur du crédit global, il ne sera donc pas toujours possible d'établir avec certitude quels seront les conseils qui auront à revoir leur budget.

On peut d'ailleurs inférer de l'article 4, alinéa 4, et de l'article 9, alinéa 4, que le Ministre est tenu d'inscrire séparément au budget les crédits nécessaires à chaque conseil, c'est-à-dire qu'il ne peut se borner à les mentionner dans les justifications. L'emploi du terme "conseil" au singulier, à l'article 9, alinéa 4, est significatif à cet égard: le législateur s'attend manifestement à ce que l'attribution du subside se fasse conformément aux besoins, appréciés séparément, de toute personne civile considérée par lui comme autonome.

4° Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose pour l'article 2 la rédaction suivante qui comporte par ailleurs certaines modifications de pure forme :

"Article 2.-

Chaque conseil professionnel établit son budget, sur la proposition de son bureau, avant le 15 mars de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice. Ce budget ainsi que la proposition de subside

.../...

sont transmis immédiatement au conseil central de l'économie, qui les examine et y joint éventuellement ses observations.

Le conseil central de l'économie établit, sur la proposition de son bureau, son budget qui mentionne séparément les dépenses communes au conseil central et aux conseils professionnels.

Le conseil central soumet, avant le 15 avril, les budgets établis par les conseils professionnels et par lui-même, accompagnés des propositions respectives de subside, à l'approbation du Ministre des Affaires économiques, qui inscrit les crédits nécessaires au budget de son département.

Si le crédit prévu à la loi budgétaire pour le fonctionnement d'un conseil est différent du montant prévu dans le projet de budget, il appartiendra à ce conseil d'adapter son budget. Le nouveau budget est soumis à l'approbation du Ministre des Affaires économiques dans un délai de deux mois à compter du jour de la publication de la loi budgétaire au Moniteur belge".

\+

\+ \+

La rédaction suivante, qui tient compte des explications fournies par les fonctionnaires délégués, est proposée pour l'article 3 :

.../...

"Article 3.-

Les allocations de crédit sont octroyées par le Ministre des Affaires économiques à chaque conseil sur présentation d'un état provisionnel de dépenses couvrant une période de quatre mois".

\+

\+ +

L'article 4 pourrait être rédigé plus simplement et plus clairement.

Le membre de phrase "pour autant qu'ils ne nécessitent pas une majoration..." est superflu en tant qu'il rappelle le principe constitutionnel selon lequel aucun crédit budgétaire attribué par le pouvoir législatif ne peut être dépassé par le pouvoir exécutif. Il méconnaitraît,en outre,l'indépendance de chaque conseil en tant que personne civile autonome, s'il entendait permettre de manière voilée des transferts budgétaires d'un conseil à un autre.

Du reste, ce membre de phrase est rédigé de telle manière que, pris à la lettre, il ne requiert aucune approbation du Ministre lorsque le transfert de crédits nécessite la majoration du crédit global prévu pour les conseils.

Compte tenu de cette réserve, le Conseil d'Etat propose de rédiger l'article 4 comme suit :

.../...

"Article 4.-

Tout transfert de crédits doit être soumis à l'approbation du Ministre des Affaires économiques avant la fixation du montant de la dépense qui nécessite le transfert de crédits".

+

+ +

Tel qu'il est rédigé,l'article 5 implique une délégation illicite du pouvoir réglementaire. Eu égard à la finale de l'article et aux déclarations du fonctionnaire délégué, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante, qui s'inspire du texte de l'article 41 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 :

"Article 5.-

Il est pourvu à l'application des dispositions du présent arrêté, notamment en ce qui concerne la forme des budgets et la comptabilité, par des instructions générales et particulières prises par le Ministre des Affaires économiques".

+

+ +

L'alinéa 2 de l'article 6 gagnerait à être rédigé comme suit :

.../...

"Ils dressent annuellement leurs comptes, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle de la gestion, et les transmettent au Ministre des Affaires économiques aux fins d'approbation. Celui-ci les soumet au plus tard le 30 avril suivant à la Cour des comptes".

+

+ +

En vue de la concordance avec la version française, la version néerlandaise de l'article 7, alinéa 2, devrait débuter comme suit : "Wanneer zij een openbare aanbesteding doen, zijn de raden...".

+

+ +

L'article 8 appelle les observations suivantes :

1° A l'alinéa 2, il est question de "dépassements de crédits". Comme les transferts de crédits du budget d'un conseil à l'autre sont incompatibles avec l'autonomie financière de chaque conseil et qu'au surplus, il ne résulte d'aucune disposition que le budget des conseils peut contenir des crédits non limitatifs, la portée de cette expression manque de clarté. Du reste, l'article 8 présuppose que l'approbation des dépassements de crédits est réglée ailleurs. Tel n'est pas le cas.

.../...

Il échet d'observer que l'équivalent néerlandais pour le mot "dûment" est en l'occurrence "regelmatig" et non "werkelijk".

2° Quant à l'alinéa 3 de l'article 8, la version néerlandaise devrait s'inspirer davantage du texte de l'article 13, § 2, alinéa 2, de la loi précitée du 16 mars 1954.

3° Cette observation vaut également pour l'alinéa 4, qui est le pendant de l'article 13, § 3, de ladite loi du 16 mars 1954. Il y a notamment lieu de substituer "solvabiliteit" à "betalingsvermogen".

De plus, pris à la lettre, le texte néerlandais fait supposer que les commissaires aux comptes ne peuvent transmettre leurs rapports au bureau d'un conseil que par l'intermédiaire du commissaire du Gouvernement.

Enfin l'emploi du pronom "lui", dans la deuxième phrase, peut prêter à confusion. Faut-il entendre par là le Ministre des Affaires économiques, le commissaire du Gouvernement ou le bureau, ou les uns et les autres ? Dans cette dernière hypothèse, il y aurait lieu de remplacer "lui" par "leur".

+

+ +

.../...

En néerlandais, la formule exécutoire consacrée (article 10) est la suivante :

"Onze Minister van Economische Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

+

+ +

Enfin, il convient d'observer que les expressions "conseils professionnels" ou "conseils" doivent invariablement s'écrire sans majuscule.

---

e kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
e Heren : essieurs :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président,
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	L. FREDERICQ, J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VRANCKX.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. VERMEULEN, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M. P. VERMEULEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.