Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
6 XII 1957
- 1 -
Transmis à M. coordination (2)
Overgemaakt aan de H.

ML.

L.5987/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 12 novembre 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant et complétant, en exécution de la loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public", a donné le 28 novembre 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 12e november 1957 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging en aanvulling, in uitvoering van de wet van 12 maart 1957, houdende sommige bepalingen op financieel, economisch en sociaal gebied, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut", heeft de 28e november 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour but de renforcer le contrôle de l'Etat sur les organismes d'intérêt public en utilisant à cette fin les pouvoirs accordés au Roi par l'article 17 de la loi du 12 mars 1957.

Plutôt que de déterminer le champ d'application de ces pouvoirs en décrivant leur objet, en désignant les matières à régler ou en énumérant les organismes à atteindre, le législateur, en autorisant le Roi à "modifier et compléter" la loi du 16 mars 1954, n'a défini qu'une condition formelle de l'exercice des pouvoirs qu'il conférait, savoir que les dispositions nouvelles devraient prendre place dans la loi précitée.

Cependant, pour apprécier la légalité du projet, on n'échappe pas à la nécessité de déterminer le champ d'application de l'habilitation légale. En dehors des indications assez limitées sur les intentions du législateur que peuvent fournir les travaux préparatoires de la loi de 1957, le Conseil d'Etat estime que les modifications doivent s'inscrire dans l'objet originaire de la loi du 16 mars 1954 et répondre aux buts que celle-ci poursuit, à la lumière des travaux préparatoires propres à cette loi.

Article 1er.

L'article 1er du projet tend à soumettre aux mesures de tutelle et de contrôle prévues par la loi une série d'organismes qui n'y étaient pas assujettis jusqu'à présent. Cette disposition suit la ligne

.../...

tracée par l'exposé des motifs de la loi de 1954, selon laquelle, "lorsque les services gouvernementaux auront acquis l'expérience nécessaire, le Gouvernement proposera au Parlement de soumettre d'autres organismes aux dispositions de la loi" (Doc. Parl. Chambre, session 1951-1952, n° 317, pp. 3 et 4).

S'il est possible d'étendre par un arrêté royal l'application de la loi de 1954 à d'autres organismes que ceux qui y étaient originairement prévus, encore est-il nécessaire qu'ils soient des organismes d'intérêt public si, à défaut d'une définition que le législateur s'est volontairement refusé à donner, l'on en juge d'après l'intitulé de la loi.

De ce point de vue, un doute pourrait surgir quant au caractère "d'intérêt public" qui s'attacherait à la société anonyme "Le Logis militaire" que le projet se propose de soumettre aux mesures de contrôle. La constitution de cette société est, en effet, l'oeuvre de personnes privées et sa forme est de droit privé.

Néanmoins, le Conseil d'Etat est d'avis que le caractère d'intérêt public de la société est suffisamment établi par le fait qu'elle n'a d'autre objet que de remplir une mission définie par la loi, sous une raison sociale prévue par celle-ci et sous le couvert d'une approbation de ses statuts qui s'étend à l'entièreté de son activité (1). De plus, les fondateurs

---

(1). Cfr. Loi du 3 juillet 1953 contenant le budget des recettes et des dépenses extraordinaires pour l'exercice 1953, article 7. Arrêté royal du 7 septembre 1953 approuvant les statuts de la S.A. "Le Logis militaire" fondée le 24 juillet 1953.

.../...

de la société ont renoncé à poursuivre un but spéculatif en attribuant un revenu fixe au capital versé tandis que l'excédent des bénéfices constitue un fonds spécial qui recevra, en cas de dissolution, une destination conforme aux lois et arrêtés en vigueur à l'époque de la dissolution.

La disproportion entre le capital versé, soit 100.000 francs, et les avances de l'Etat s'élevant au 31 décembre 1956 à 238.929.487 francs, permet de constater que l'objet social ne peut être atteint qu'au moyen des avances de l'Etat et qu'il est bien d'intérêt public.

\+
\+ +

L'article 1er cite parmi les organismes de la catégorie B : le "Fonds national d'assurance maladie-invalidité, y compris le Conseil supérieur de l'inspection médicale de l'assurance maladie-invalidité".

Le Conseil supérieur, institué par l'article 41 de l'arrêté royal du 22 septembre 1955 fait partie du Fonds national. Il n'est dès lors pas nécessaire de le citer nommément. D'autant moins qu'il n'est fait aucune mention des conseils techniques institués auprès du Fonds national par l'article 37 du même arrêté royal.

Dans la catégorie C, l'article 1er mentionne l'"Institut national des charbonnages". La dénomination

.../...

exacte de cet organisme créé par l'article 15 de la loi du 13 août 1947 est "Institut national de l'industrie charbonnière".

\+

\+ \+

Article 3.

L'article 3 actuel de la loi du 16 mars 1954 prévoit que le projet de budget des organismes de la catégorie A est établi par le Ministre et est approuvé par les Chambres législatives, tandis que celui des organismes de la catégorie B est établi par les organes de gestion et est approuvé par le Ministre.

Le projet, tout en imposant aux organismes des catégories C et D l'établissement de projets de budget, ne prévoit pas d'approbation ministérielle. Il dispose que les projets de budget seront "approuvés" par les organes de gestion de l'organisme.

Bien que le texte ne le dise pas, ces projets ne peuvent être valablement établis et arrêtés que par les mêmes organes de gestion.

L'approbation que ces organes de gestion seraient appelés à donner est dès lors dénuée de toute portée juridique, car on ne voit pas ce que peut ajouter à la valeur d'un acte, la formalité d'une approbation consentie par l'organe même qui est l'auteur de l'acte.

.../...

Dans l'économie du projet, le budget des organismes des catégories C et D n'est qu'une mesure interne de prévision destinée à rationnaliser la gestion et à permettre aux organes de gestion de mieux contrôler financièrement les services qui leur sont subordonnés, tandis que, selon la loi de 1954, le budget des organismes des catégories A et B acquiert, par l'approbation de l'autorité de tutelle, le caractère d'une autorisation légale de recettes et de dépenses.

En conclusion, chacun des paragraphes 3 et 4 de l'article 3 devrait commencer par la phrase suivante :

"Le budget des organismes de la catégorie C (ou D) est établi par les organes de gestion".

\+
\+ +

Le paragraphe 5 de l'article 3 autorise le Comité du budget à "modifier les prévisions de recettes et de dépenses des organismes des catégories A, B et C, dont la réalisation serait de nature à porter atteinte à la politique financière générale du secteur public".

Les termes de la disposition ne permettent de déceler qu'imparfaitement la portée de celle-ci.

Ils n'indiquent pas suffisamment que les interventions du Comité du budget ne peuvent avoir à l'égard des dépenses et des emprunts destinés à les couvrir, qu'une portée restrictive. Ainsi, lorsque le Comité du budget interviendra à l'égard des organismes

.../...

de la catégorie A,postérieurement à l'approbation du budget par les Chambres législatives, il ne pourra que limiter l'utilisation de certains crédits. On concevrait difficilement qu'il pût accroître un crédit voté par les Chambres; telle n'est d'ailleurs pas l'intention du Gouvernement.

A l'égard des organismes de la catégorie C, l'effet restrictif des interventions du Comité du budget ne pourra être atteint par la seule modification formelle du budget. Celui-ci n'a qu'une valeur interne; il est librement établi et exécuté par les organes de gestion.

Pour atteindre le but recherché par le paragraphe 5 et exprimer mieux sa portée, celui-ci devrait être rédigé ainsi qu'il suit :

"§ 5. Le Comité du budget peut interdire aux organismes des catégories A, B et C, d'effectuer des dépenses ou de contracter des engagements dans le cadre du budget, lorsque leur réalisation serait de nature à porter atteinte à la politique financière de l'Etat".

Article 4 du projet (article 6 de la loi de 1954).

La rédaction du paragraphe 1er de l'article 6 pourrait être améliorée ainsi qu'il suit :

"Article 6.-

Les organismes visés à l'article 1er présentent aux Ministres dont ils relèvent ainsi qu'au Ministre des Finances des situations périodiques et un rapport annuel sur leur activité. Ils adressent à ces Ministres tous les autres renseignements qu'ils leur demandent".

+

+ +

.../..

Le paragraphe 3 de l'article 6 de la loi est repris sans changement par le projet, qui y ajoute un second alinéa. La modification au paragraphe 3 pourrait se borner à l'addition du nouvel alinéa, sans reproduction du texte ancien.

Dans cette conception, le plan de l'article 4 du projet devrait être conçu comme suit :

"Article 4.-

Les modifications suivantes sont apportées à l'article 6 de la même loi :

A - le paragraphe 1er est remplacé par la disposition suivante :

" § 1er...".

B - Le paragraphe 3 est complété par la disposition suivante :

"En ce qui concerne la Régie ...".

C - Le paragraphe 5 est remplacé par la disposition suivante :

"§ 5 ...".

Pour les raisons qui ont été exposées lors de l'examen de l'article 3, il convient de remplacer, au paragraphe 5, le mot "approuvés" par "arrêtés".

.../...

Article 5 du projet (nouvel article 6bis de la loi de 1954).

L'alinéa 2, 1°, du nouvel article 6 bis serait plus clairement rédigé comme suit :

"1° Le programme des dépenses à engager et des paiements à effectuer sur les crédits ouverts, au cours de chacun des trois mois à venir".

Article 6 du projet (article 7 de la loi de 1954).

La disposition destinée à devenir l'alinéa 4 de l'article 7 de la loi de 1954 serait plus clairement rédigée comme suit :

"Sauf dispositions contraires de la loi organique ou du statut qui le concerne, chaque organisme d'intérêt public établit, sous l'approbation du Ministre dont il relève et du Ministre des Finances, les règles qui président :

1° à la détermination des bénéfices;

2° au mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine;

3° au mode de calcul et à la fixation du montant maximum :

a) des amortissements;

b) des dotations aux fonds de renouvellement;

c) des réserves spéciales et autres provisions, qui sont nécessaires en raison de la nature des activités de l'organisme".

Article 7 du projet (nouvel article 7bis de la loi de 1954).

La phrase liminaire qui remplace un alinéa de l'article 7 de la loi par un nouvel article est inhabituelle. Il serait préférable de prévoir à l'article 6 du projet que "l'article 7, alinéas 3 et 4, de la même loi est remplacé par la disposition suivante : ...",et, à l'article 7 du projet, qu'"il est inséré dans la même loi, un article 7bis rédigé comme suit : ... ".

L'article 7bis que le projet insère dans la loi du 16 mars 1954 dispose, en son paragraphe 1er, que, sous réserve des dispositions fixées par les statuts des organismes d'intérêt public, les marchés de ces organismes doivent, en principe, être passés "après appel à la concurrence".

Il n'entend nullement par là les obliger à suivre toute la procédure prévue en application de l'article 21 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, pour les adjudications publiques. S'il exige l'appel à la concurrence, ce paragraphe ne fait allusion ni à la publicité, ni au forfait qui constituent, avec la concurrence, les éléments essentiels de l'adjudication publique.

Comme il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de créer une forme spéciale de marché pour les organismes intéressés, le paragraphe 1er de l'article 7bis ne peut avoir trait, en son premier alinéa, qu'au marché de gré à gré dans la forme définie par l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1955 sous les termes "adjudication restreinte".

La discordance qui semble exister entre les alinéas 1er et 2 du paragraphe 1er n'est dès lors qu'apparente, l'alinéa 2 signifiant qu'il peut être traité de gré à gré sans aucun appel à la concurrence dans les hypothèses où l'Etat peut traiter de gré à gré; il y a lieu d'apporter au texte les modifications nécessaires pour la supprimer.

\+
\+ +

L'article 7bis, § 1er, ne déroge pas aux règles spéciales qui seraient fixées par les statuts particuliers des organismes d'intérêt public. Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, ces statuts doivent se comprendre comme étant l'ensemble des lois et règlements relatifs à chacun des organismes.

\+
\+ +

Lorsque ces organismes recourent à la procédure de l'adjudication publique, ils sont, en application du § 2 de l'article 7 bis, tenus d'appliquer les règles de procédure fixées pour les marchés de l'Etat.

Deux réserves sont cependant formulées :

1° les organismes auront à se conformer aux dispositions de leurs statuts en ce qui concerne le choix de l'adjudicataire lorsque l'administration estime ne pouvoir accorder l'adjudication au soumissionnaire désigné suivant les règles applicables aux marchés de l'Etat;

2° ils auront également à se conformer à leurs statuts en ce qui concerne la détermination de l'autorité chargée d'approuver définitivement l'adjudication.

.../...

Si cette seconde réserve ne semble pas devoir susciter de difficulté, par contre la première peut soulever des questions délicates qui feront naître des recours contentieux. En l'absence d'une disposition dans les statuts prévoyant une dérogation possible au principe de l'adjudication au soumissionnaire qui aura remis l'offre la plus avantageuse et en l'absence d'une autorité compétente pour accorder la dérogation visée à l'article 35, § 4, de l'arrêté royal du 5 octobre 1955, les organismes d'intérêt public seront tenus par la règle du plus bas soumissionnaire fixée à cet article 35, § 1er, et par les règles accessoires des §§ 2 et 3 du même article.

Il serait nécessaire de compléter le § 2 du projet par une disposition prévoyant l'autorité compétente pour accorder une telle dérogation, autorité qui devrait évidemment être distincte de l'autorité chargée de passer le marché ou de l'approuver; dans l'ignorance où il est, des intentions du Gouvernement à cet égard, le Conseil d'Etat ne propose pas de texte pour répondre à cette observation.

\+
\+ \+

Suivant le paragraphe 3 de l'article 7bis, les organismes d'intérêt public "sont tenus d'appliquer les clauses contractuelles, administratives et techniques constituant le cahier général des charges de l'Etat".

.../...

Le projet reprend ainsi en l'adaptant le texte de l'article 7 de la loi du 16 mars 1954.

Or, il résulte des travaux préparatoires de la loi de 1954 que les organismes d'intérêt public ont la faculté de déroger aux clauses du cahier général des charges de l'Etat (Doc. parl., Chambre des Représentants, session 1952-1953, 137). Il y a lieu, dès lors, de rédiger le paragraphe 3 de l'article 7bis de manière à mieux faire ressortir cette possibilité de dérogation.

Le texte du projet est donc trop absolu.

Il conviendrait de rédiger l'article 7bis de manière à permettre expressément la dérogation.

\+

\+ +

Les lois et arrêtés relatifs aux marchés de l'Etat rendus applicables par l'article 7bis aux marchés passés par les organismes d'intérêt public, devraient être visés d'une manière générale sans autre précision. Tel qu'il est rédigé, l'article 7bis pourrait susciter des difficultés lorsque des modifications seront apportées soit à la loi du 15 mai 1846, soit à l'arrêté royal du 5 octobre 1955.

\+

\+ +

.../...

Tenant compte de ces observations, il est proposé de rédiger l'article 7 du projet comme suit :

"Article 7.-

Il est inséré, dans la même loi, un article 7bis rédigé comme suit :

Article 7bis.- § 1er. Chaque fois que leurs statuts n'en disposent pas autrement, les organismes d'intérêt public visés par la présente loi concluent les marchés de travaux, fournitures et transports qu'ils passent de gré à gré après un appel à la concurrence. Toutefois, le marché de gré à gré peut être passé sans appel à la concurrence dans les cas où l'Etat peut traiter de gré à gré.

§ 2. Lorsque ces organismes recourent à l'adjudication publique, ils sont tenus d'appliquer les dispositions qui fixent la procédure d'adjudication pour les marchés passés au nom de l'Etat, sous les deux réserves suivantes :

1° l'adjudication n'est définitive qu'après avoir reçu l'approbation de l'autorité compétente suivant les statuts de chacun de ces organismes;

2° il ne peut être dérogé aux règles relatives au choix de l'adjudicataire qu'en vertu ...(voir observation ci-dessus).

§ 3. Sous réserve des clauses particulières à chaque marché, ces organismes sont tenus d'appliquer les clauses contractuelles , administratives et techniques constituant le cahier général des charges de l'Etat".

.../...

Article 8 du projet (article 10 de la loi de 1954)

Cet article pourrait être rédigé plus brièvement :

"Article 8.-

Dans l'article 10, alinéa 1er, de la même loi, les mots "prévues à l'article 9, § 2" sont remplacés par "prévues à l'article 9, §§ 2 et 3".

Article 9 du projet (nouvel article 11bis de la loi de 1954).

L'intention du Gouvernement que traduit cet article, consiste, dans ses grandes lignes, à unifier des services qui, dans divers organismes d'intérêt public de la catégorie B ressortissant au Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, s'acquittent de tâches très semblables, voire identiques. Il est inspiré en même temps que par un souci d'économie, par une préoccupation de coordination et d'efficacité.

La suppression, au sein des organismes d'intérêt public, de certains services et d'activités qu'ils exercent ne paraît rentrer dans les pouvoirs conférés au Roi par la loi du 12 mars 1957 qu'à la condition que les services et les attributions que l'on entend soustraire n'aient pas un caractère essentiel au regard des buts ou de l'objet de chacun des organismes intéressés. Il faut aussi qu'ils ne soient pas absolument nécessaires à leur fonctionnement.

.../...

L'amputation de services à laquelle le projet procède ne peut pas davantage porter atteinte à l'independance des organismes parastataux que le législateur a entendu respecter (voir déclarations du Premier Ministre, Ann. parl. Chambre, 6 février 1957, p. 4, et Ann. parl., Sénat, 7 mars 1957, p. 901).

Le Conseil d'Etat n'a pu se livrer dans le délai qui lui a été laissé à l'examen de la structure des organismes que l'article concerne du point de vue des considérations qui précèdent.

On ne peut dégager clairement la forme administrative que revêtira le service unifié. Ni le texte du projet, ni le rapport au Roi ne permettent de conclusion certaine. Le service constituera-t-il à l'avenir un service nouveau du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, ou formera-t-il un nouvel organisme d'intérêt public ?

La première solution paraît seule pouvoir être adoptée dès l'instant où la réforme envisagée est l'oeuvre du Roi et doit s'inscrire dans le cadre de la loi du 12 mars 1957. Aussi est-ce en adoptant cette première solution que ne contredisent au demeurant, ni le texte du projet ni le rapport au Roi, que le Conseil d'Etat, dans un souci de clarté et de précision, propose de substituer le texte ci-après au texte du projet :

"Article 9.-

Un article 11bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

.../...

"Article 11bis. § 1er. Sont supprimés au sein des organismes d'intérêt public désignés à l'article 1er, B, et relevant du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale :

a) les services de contrôle ou les parties de ces services que le Roi détermine, dans la mesure où ceux-ci sont chargés de la surveillance et du contrôle de l'application des lois sociales par les employeurs, à l'exclusion toutefois des services chargés d'une mission de contrôle par les lois relatives aux allocations familiales, aux pensions de retraite et de survie des travailleurs, ainsi que par les arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 10 juin 1937 étendant les allocations familiales aux employeurs et aux non-salariés;

b) les services sociaux;

c) les services juridiques, dans la mesure où ils sont chargés de l'étude du droit social et de l'interprétation des lois et règlements pour les besoins des organismes auxquels ils appartiennent;

d) les services d'études économiques, sociales et de documentation;

e) les services actuariels;

f) les services de statistiques ou les parties de ces services que le Roi détermine, dans la mesure où ils sont chargés d'établir des statistiques qui ne sont pas indispensables à la gestion des organismes auxquels ils appartiennent.

§ 2. L'Etat reprend l'activité exercée par les services et parties de services supprimés par le § 1er du présent article.

.../...

Le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale dans les attributions duquel cette activité est placée, est assisté, pour l'exercice de cette attribution, d'un comité consultatif dont le Roi détermine l'organisation et le fonctionnement. Il en précise la mission.

§ 3. Il est fait appel, pour le fonctionnement du service nécessaire à l'exécution du § 2 du présent article, à des agents des organismes d'intérêt public désignés à l'article 1er, B, et relevant du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. Le statut de ces agents est fixé par arrêté royal. Il peut être fait appel également à des agents de l'Etat.

§ 4. Les organismes d'intérêt public dont des services ou parties de services sont supprimés contribuent aux charges du nouveau service dans la mesure et de la manière que le Roi détermine".

Au regard de l'économie du texte présenté ci-dessus, les paragraphes 5 et 6 du projet sont superflus et peuvent être omis.

Article 11 du projet (article 13 de la loi de 1954).

Le projet caractérise le collège des commissaires de la Société nationale des chemins de fer belges par référence à l'article 8 de la loi du 23 juillet 1926 et à l'article 27 des statuts de la Société. Il serait préférable d'éviter qu'un texte destiné à prendre place dans la loi de 1954 se réfère aux statuts de la Société alors que la mention de l'article 8 de la loi du 23 juillet 1926 suffit.

.../...

Article 12 du projet (article 15 de la loi de 1954).

Le texte actuel de l'article 15 de la loi de 1954 rend l'arrêté royal du 14 octobre 1937 applicable aux organismes énumérés par cette loi.

Selon le délégué du Gouvernement, cette disposition aurait donné lieu à des difficultés d'interprétation, lorsque des administrateurs ou des directeurs dont la limite d'âge était déjà fixée par le statut de l'organisme, - généralement à 65 ans, - ont cherché à se prévaloir de l'arrêté royal du 14 octobre 1937 pour poursuivre leur carrière au delà de cet âge.

De là, la restriction introduite au début de l'article 15 : "Sans préjudice aux dispositions prises en exécution de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954". Cette formule vise les statuts du personnel des organismes des catégories A et B qui seront arrêtés par le Roi. Elle ne lèvera qu'incomplètement les difficultés, car le conflit peut aussi surgir entre l'application de l'arrêté royal du 14 octobre 1937 et **celle** des statuts du personnel des organismes des catégories C et D et même de statuts anciens des organismes des catégories A et B, qui n'ont pas été arrêtés en exécution du dit article 11.

Il faut donc indiquer de manière plus formelle le caractère subsidiaire de l'application de l'arrêté royal du 14 octobre 1937 en commençant l'article 15 par les mots :

"A défaut d'une limite d'âge établie par le statut de l'organisme ou par le statut de son personnel, l'arrêté royal du 14 octobre 1937 ...".

\+

\+ \+

Le nouvel article 15, 1°, b et c, tend à appliquer une limite d'âge aux personnes siégeant dans des organes fonctionnant "auprès" des organismes visés à l'article 1er ou chargés de trancher des contestations relatives à des matières relevant de la compétence de ces organismes.

Prise à la lettre, la disposition s'appliquera à des personnes qui n'exercent ni mandat, ni fonction au sein d'un organisme d'intérêt public. Ainsi comprise, elle excéderait l'habilitation légale dans tous les cas où il ne s'agirait pas de conseils, de comités, de commissions, etc ... , qui n'auraient pas exclusivement pour mission de contrôler ou de surveiller les organismes d'intérêt public.

Le projet, de plus, perd de vue que des modifications de cette espèce ne pourraient, spécialement lorsqu'il s'agit de juridictions contentieuses auxquelles fait allusion le rapport au Roi, aller sans adaptations de leur législation organique, réalisées en conformité avec l'article 94 de la Constitution .

Par ailleurs, à l'égard des magistrats [illegible] se pose la question de la compatibilité de la disposition nouvelle avec l'article 2 de la loi du 20 mars 1954, ainsi conçu :

"Les magistrats émérites, honoraires ou suppléants peuvent, à l'égal des magistrats en fonctions, être désignés comme membre de commissions, comités, jurys, etc ... , nonobstant toutes dispositions contraires en vigueur".

.../...

Si la limite d'âge de 67 ans prévue par le projet était applicable aux magistrats, il ne serait plus possible de recourir aux magistrats émérites.

\+
\+ \+

L'alinéa 2 du nouvel article 15 permet au Roi d'accorder des dérogations individuelles quant à l'application de l'arrêté royal du 14 octobre 1937. Cet arrêté contient déjà un assouplissement de la limite d'âge en permettant des prorogations annuelles par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Il y a un manque d'harmonie entre ces deux textes : une simple prorogation annuelle est soumise à la délibération du Conseil des Ministres, tandis que la dispense complète de l'application de la limite d'âge échappe à pareille formalité.

Article 13 du projet (nouvel article 20 de la loi de 1954).

Le projet atténue sensiblement par les articles 11 et 13 le contrôle à l'égard de la Société nationale des chemins de fer belges en supprimant l'intervention d'un commissaire du Gouvernement et des reviseurs, et en diminuant les prérogatives des délégués du Ministre des Finances. La loi du 12 mars 1957 ayant donné des pouvoirs au Roi dans le but de renforcer le contrôle et la surveillance des organismes d'intérêt public, le fondement juridique de ces modifications pourrait être contesté.

.../....

Article 14 du projet (nouvel article 21bis de la loi de 1954).

L'Office central de crédit hypothécaire relève du Ministre des Finances qui est appelé à donner son autorisation à certains actes de l'Office. Pris en application de la loi du 16 mars 1954, l'arrêté royal du 3 octobre 1955 a introduit, dans l'arrêté royal n° 226 du 7 janvier 1936 instituant l'Office, un article 19bis qui organise le contrôle du Ministre des Finances. Le projet a pour but d'ajouter à ce contrôle, celui du Ministre des Classes moyennes.

La modification proposée par le projet n'aura pas d'incidence sur les dispositions anciennes de l'arrêté royal n° 226. Le Ministre des Finances continuera d'exercer seul les pouvoirs qui lui étaient attribués à l'origine. Ce n'est véritablement que pour l'application de la loi de 1954 que le projet ajoute le contrôle d'un second Ministre.

Par la forme qu'il emploie, le projet donne l'impression qu'il tend à modifier des dispositions légales étrangères à la loi de 1954, alors qu'il n'en est rien. Pour mieux mettre en lumière la technique juridique utilisée, le Conseil d'Etat propose de réduire l'article 21 nouveau à insérer dans la loi de 1954, à une seule phrase :

"L'Office central de crédit hypothécaire est soumis au pouvoir de contrôle du Ministre des Finances et du Ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions".

.../...

L'adaptation de l'article 19bis de l'arrêté royal n° 226 pourra dès lors se faire par un arrêté royal d'exécution fondé sur l'article 17 de la loi du 16 mars 1954.

+

+ +

Le Conseil d'Etat constate enfin que le troisième alinéa du préambule reproduit un extrait de l'article 17 de la loi du 12 mars 1957. S'il rappelle un des buts du projet, il ne constitue cependant pas une motivation de celui-ci. Il peut donc être supprimé, avec d'autant moins d'inconvénient que les motifs qui inspirent le Gouvernement figurent dans un rapport au Roi.

+

+ +

Le Conseil d'Etat étant appelé à donner son avis d'urgence, se trouve dans l'obligation de limiter son avis à ces observations.

Het ontwerp strekt ertoe, de Staatscontrole op de organismen van openbaar nut te verscherpen met gebruikmaking van de machten die artikel 17 van de wet van 12 maart 1957 aan de Koning toekent.

Liever dan het toepassingsgebied van die machten te bepalen door een omschrijving van hun voorwerp, een opgave van de te regelen kwesties of een opsomming van de te bereiken organismen, heeft de wetgever, waar hij de Koning machtigt de wet van 16 maart 1954 te "wijzigen en aan te vullen" , niet meer gedaan dan de uitoefening van die machten te onderwerpen aan een uitdrukkelijke voorwaarde, namelijk deze dat de nieuwe bepalingen in evengenoemde wet moeten worden opgenomen.

Een oordeel over de wettigheid van het ontwerp veronderstelt echter noodzakelijk dat wordt uitgemaakt hoever die wettelijke machtiging reikt. Daar de Raad van State in de parlementaire voorbereiding van de wet van 1957 slechts vrij beperkte aanwijzingen over de bedoeling van de wetgever heeft aangetroffen, is hij van oordeel, dat de wijzigingen binnen de oorspronkelijke opzet van de wet van 16 maart 1954 moeten blijven en aan de oogmerken van die wet moeten beantwoorden, zoals dit blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die wet.

Artikel 1.

Artikel 1 strekt ertoe, de bij de wet bepaalde toezichts- en controlemaatregelen ook toepasselijk te maken op een reeks organismen die daar totdusver buiten vielen. Deze bepaling ligt in de lijn van de memorie

.../...

van toelichting bij de wet van 1954 volgens welke de Regering, "wanneer haar diensten voldoende ondervinding zullen hebben opgedaan, aan het Parlement zal voorstellen de bepalingen van deze wet ook op andere organismen toepasselijk te maken" (Parl.Doc.Kamer, zitting 1951-1952, nr 317, blz. 4).

Al kan een koninklijk besluit de toepassing van de wet van 1954 tot andere dan de aanvankelijk bedoelde organismen uitbreiden, toch moeten dit organismen van openbaar nut zijn, afgaande op het opschrift van de wet, dat als uitgangspunt moet dienen, aangezien de wetgever zich vrijwillig van het geven van een definitie heeft onthouden.

Van dit standpunt uit gezien, is twijfel mogelijk over het "openbaar nut" van de naamloze vennootschap "Het Militair Tehuis" welke het ontwerp ook aan de controle wil onderwerpen. Deze vennootschap is immers door particulieren opgericht in de vorm van een privaatrechtelijke instelling.

De Raad van State is niettemin van oordeel, dat het "openbaar nut" van de vennootschap voldoende blijkt uit het feit, dat zij alleen tot doel heeft een door de wet omschreven taak te vervullen onder een door die wet voorgeschreven benaming en onder goedkeuring van haar statuten ten aanzien van haar gehele activiteit. (1)

.../...

(1) Cfr. Wet van 3 juli 1953 houdende de begroting van buitengewone ontvangsten en uitgaven voor het dienstjaar 1953, artikel 7. Koninklijk besluit van 7 september 1953 houdende goedkeuring van de statuten van de N.V."Het Militair Tehuis", opgericht op 24 juli 1953.

Bovendien hebben de oprichters van de vennootschap van speculatieve oogmerken afgezien, door aan het volgestorte kapitaal een vaste rente toe te kennen, terwijl met het overschot van de winst een speciaal fonds wordt gevormd dat bij eventuele ontbinding van de vennootschap een bestemming zal krijgen overeenkomstig de dan geldende wetten en besluiten.

De wanverhouding tussen het volgestorte kapitaal, namelijk 100.000 frank, en de voorschotten van de Staat, namelijk 238.929.487 frank op 31 december 1956, leidt tot de vaststelling, dat het maatschappelijk doel alleen door voorschotten van de Staat kan worden verwezenlijkt en dat het wel van openbaar nut is.

\+

\+ +

Onder de organismen van de categorie B vermeldt artikel 1 : het "Rijksfonds voor verzekering tegen ziekte en invaliditeit, inbegrepen de Hoge Raad voor geneeskundig toezicht van de ziekte en invaliditeitsverzekering".

De Hoge Raad, opgericht bij artikel 41 van het koninklijk besluit van 22 september 1955, maakt deel uit van het Rijksfonds. Die Raad hoeft dus niet uitdrukkelijk te worden vermeld, vooral omdat geen gewag wordt gemaakt van de technische raden die artikel 37 van hetzelfde koninklijk besluit bij het Rijksfonds opricht.

.../...

Onder categorie C vermeldt artikel 1 het "Nationaal Instituut voor de steenkolenmijnen". De juiste benaming van deze bij artikel 15 van de wet van 13 augustus 1947 opgerichte instelling is "Nationaal Instituut voor de steenkolennijverheid".

\+

\+ +

Artikel 3.

Het huidige artikel 3 van de wet van 16 maart 1954 bepaalt, dat het ontwerp van begroting van de organismen van categorie A wordt opgemaakt door de Minister en goedgekeurd door de wetgevende Kamers, terwijl dat van de organismen van categorie B wordt opgemaakt door de organen van beheer en goedgekeurd door de Minister.

Het ontwerp belast de organismen van de categorieën C en D wel met het opmaken van begrotingsontwerpen, maar eist geen ministeriële goedkeuring. Het bepaalt dat de begrotingsontwerpen door de organen van beheer van het organisme worden goedgekeurd.

Ofschoon de tekst het niet zegt, kunnen die ontwerpen niet dan door diezelfde organen van beheer op geldige wijze worden opgemaakt en vastgesteld.

.../...

De goedkeuring welke die organen van beheer zouden moeten verlenen, bezit derhalve geen enkele rechtskracht; het is immers niet duidelijk hoe een akte meer waarde zou krijgen wanneer zij wordt goedgekeurd door het orgaan zelf dat ze heeft opgemaakt.

In de opzet van het ontwerp is de begroting der organismen van de categorieën C en D alleen een interne voorzieningsmaatregel, die ertoe strekt het beheer te rationaliseren en de organen van beheer in de gelegenheid te stellen beter de financiële controle uit te oefenen over de hun ondergeschikte diensten, terwijl, volgens de wet van 1954, de begroting der organismen van de categorieën A en B, door de goedkeuring vanwege de toeziende overheid, als een wettelijke machtiging geldt om ontvangsten te boeken en uitgaven te doen.

Ten slotte zouden de paragrafen 3 en 4 van artikel 3 telkens met de volgende volzin moeten beginnen :

"De begroting van de organismen van categorie C (of D) wordt door de organen van beheer opgemaakt".

\+

\+ \+

Krachtens de vijfde paragraaf van artikel 3 kan het Begrotingscomité "de vooruitzichten van ontvangsten en uitgaven van de organismen van de categorieën A, B en C wijzigen, waarvan de verwezenlijking van aard zou zijn de algemene financiële politiek van de publieke sector in het gedrang te brengen".

.../...

Deze bewoordingen geven slechts een benaderend inzicht in de strekking van die bepaling.

Zij doen niet voldoende uitschijnen, dat het Begrotingscomité slechts in beperkende zin kan ingrijpen ten aanzien van de uitgaven en de leningen tot dekking daarvan.

Zo kan een optreden van het Begrotingscomité ten aanzien van de organismen van categorie A, als de Wetgevende Kamers de begroting eenmaal hebben goedgekeurd, alleen het aanwenden van sommige kredieten beperken. Het is moeilijk denkbaar dat het comité een door de Kamers goedgekeurd krediet zou kunnen verhogen ; die bedoeling heeft de Regering overigens niet.

Ten aanzien van de organismen van categorie C zal het Begrotingscomité niet op doelmatige wijze beperkend kunnen optreden alleen door formele wijziging van de begroting. Die begroting heeft maar een interne waarde; zij wordt door de organen van beheer vrij opgemaakt en uitgevoerd.

Om het door paragraaf 5 beoogde doel te bereiken, en om de strekking ervan beter te doen uitkomen, leze men de tekst als volgt

"§ 5. Het Begrotingscomité kan aan de organismen van de categorie A, B en C verbod opleggen uitgaven te doen of verbintenissen aan te gaan in het kader van de begroting, indien dit afbreuk kan doen aan het financieel beleid van de Staat".

.../...

Artikel 4 van het ontwerp (artikel 6 van de wet van 1954).

Een betere lezing voor de eerste paragraaf van artikel 6 ware :

"Artikel 6.-

De in artikel 1 vermelde organismen leggen aan de Ministers van wie ze afhangen en aan de Minister van Financiën periodieke toestandsopgaven over, alsmede een jaarverslag over hun werkzaamheden. Zij bezorgen deze Ministers alle andere gevraagde inlichtingen".

\+

\+ \+

Het ontwerp neemt de derde paragraaf van artikel 6 van de wet onveranderd over, maar voegt er een tweede lid aan toe. Voor de wijziging van paragraaf 3 kan worden volstaan met het toevoegen van een nieuw lid, zonder dat daarom ook de reeds bestaande tekst moet worden overgenomen.

Op die wijze zou het schema van artikel 4 van het ontwerp er als volgt uitzien :

.../...

"Artikel 4.-

In artikel 6 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A - paragraaf 1 wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ...".

B - Paragraaf 3 wordt met de volgende bepaling aangevuld :

"Wat de Regie ...".

C - Paragraaf 5 wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 5. ...".

Om dezelfde redenen als naar aanleiding van artikel 3 zijn uiteengezet, vervange men in de vijfde paragraaf het woord "goedgekeurd" door "afgesloten".

Artikel 5 van het ontwerp (nieuw artikel 6bis van de wet van 1954).

Het tweede lid, 1°, van het nieuw artikel 6bis ware duidelijker als volgt :

"1° het programma van de uitgaven die zullen worden vastgelegd en van de betalingen die zullen worden gedaan op de geopende kredieten in de loop van ieder van de drie komende maanden".

.../...

Artikel 6 van het ontwerp (artikel 7 van de wet van 1954).

De bepaling die het vierde lid van artikel 7 van de wet van 1954 zal worden, kan duidelijker als volgt worden gelezen :

"Behoudens andersluidende bepalingen van de organieke wet of van het statuut waaronder het valt, maakt ieder organisme van openbaar nut, met de goedkeuring van de Minister van wie het afhangt en van de Minister van Financiën, de regels op inzake :

1° de vaststelling der winsten ;

2° de wijze van schatting der bestanddelen van het vermogen ;

3° de wijze van berekening en de vaststelling van het maximumbedrag :

a) van de afschrijvingen ;

b) van de dotaties voor de vernieuwingsfondsen ;

c) van de speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens de aard der werkzaamheden van het organisme".

.../...

Artikel 7 van het ontwerp (nieuw artikel 7 bis in de wet van 1954).

De inleidende volzin, volgens welke een lid van artikel 7 van de wet door een nieuw artikel wordt vervangen, is ongewoon. Verkieslijk ware in artikel 6 van het ontwerp te zeggen :"Artikel 7, derde en vierde lid, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen : ... " en, in artikel 7 van het ontwerp : "In dezelfde wet wordt een artikel 7bis ingevoegd, luidend als volgt : ...".

Artikel 7bis, dat door het ontwerp in de wet van 16 maart 1954 wordt ingevoegd, stelt in een eerste paragraaf dat, behoudens het bepaalde in de statuten der organismen van openbaar nut, overeenkomsten vanwege deze organismen in beginsel moeten worden gesloten "na beroep op mededinging".

De bedoeling is niet die organismen te verplichten tot het volgen van de gehele procedure die, bij toepassing van artikel 21 van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat voor openbare aanbestedingen geldt. Wel eist deze paragraaf een beroep op mededinging, maar zij gewaagt noch van openbaarmaking, noch van een vaste prijs, die, samen met de mededinging, de hoofdelementen van de openbare aanbesteding vormen.

Daar het niet in de bedoeling van de Regering ligt, voor de betrokken organismen een speciale vorm van overeenkomst in te voeren, kan de eerste paragraaf van artikel 7bis, eerste lid, alleen betrekking hebben op de onderhandse overeenkomst in de vorm welke artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1955 omschrijft met de woorden "beperkte aanbesteding".

.../...

Tussen het eerste en het tweede lid van de eerste paragraaf is er dus alleen in schijn discordantie, aangezien het tweede lid betekent, dat onderhandse overeenkomsten zonder beroep op mededinging mogen worden gesloten in de gevallen waarin de Staat dit mag doen; de tekst behoort zo te worden omgewerkt, dat deze discordantie komt te verdwijnen.

\+

\+ \+

Artikel 7bis, eerste paragraaf, wijkt niet af van de speciale regelen die in de bijzondere statuten der organismen van openbaar nut mochten zijn neergelegd. Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg moeten onder deze statuten de gezamenlijke wetten en verordeningen aangaande elke van deze organismen worden verstaan.

\+

\+ \+

Bij het volgen van de procedure der openbare aanbesteding zijn deze organismen overeenkomstig de tweede paragraaf van artikel 7bis gehouden tot het toepassen van de procedure, die voor overeenkomsten vanwege de Staat is bepaald.

Een tweeledig voorbehoud wordt nochtans gemaakt :

1° de organismen hebben zich, wat de keuze van de aannemer betreft, naar de bepalingen van hun statuten te gedragen wanneer het bestuur oordeelt de aanbesteding niet te kunnen gunnen aan de inschrijver, die is aangewezen volgens de voor overeenkomsten vanwege de Staat geldende regelen;

.../...

2° zij hebben zich eveneens naar hun statuten te gedragen voor het vaststellen van de overheid die de aanbesteding definitief moet goedkeuren.

Moeilijkheden schijnt dit tweede voorbehoud niet te zullen opleveren; het eerste daarentegen kan delicate vragen doen rijzen welke tot beroep in betwiste zaken zullen leiden. Als er in de statuten geen bepaling is, die een afwijking toestaat van het beginsel dat de inschrijver wiens offerte de voordeligste is, de aanbesteding krijgt, en als er geen overheid is die bevoegd zou zijn tot het toestaan van de in artikel 35, vierde paragraaf, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1955 bedoelde afwijking, zullen de organismen van openbaar nut gebonden zijn door de in artikel 35, eerste paragraaf, neergelegde regel van de laagste inschrijver en door de bijkomstige regelen vervat in paragrafen 2 en 3 van hetzelfde artikel.

De tweede paragraaf van het ontwerp moet bijgevolg worden aangevuld met een bepaling die zegt welke overheid tot het verlenen van een zodanige afwijking bevoegd is; deze overheid mag vanzelfsprekend niet die zijn, welke de overeenkomst dient te sluiten of goed te keuren; in de onzekerheid over de bedoelingen van de Regering, stelt de Raad van State geen tekst voor, die aan deze bedenking tegemoet komt.

\+

\+ \+

.../...

Volgens de derde paragraaf van artikel 7bis zijn de organismen van openbaar nut "gehouden tot toepassing van de contractuele, administratieve en technische clausules die het algemeen lastkohier van de Staat uitmaken".

Hier neemt het ontwerp, met de nodige aanpassing, de tekst over van artikel 7 van de wet van 16 maart 1954.

Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt echter, dat de organismen van openbaar nut kunnen afwijken van de bepalingen der algemene aanbestedingsvoorwaarden van de Staat (Parl. doc. Kamer der Volksvertegenwoordigers, zittijd 1952-1953, 137). De derde paragraaf van artikel 7bis moet derhalve zo worden geredigeerd, dat deze mogelijkheid van afwijken beter tot uiting komt.

De tekst van het ontwerp is dus te strak.

Voor artikel 7bis is een lezing gewenst die de afwijking uitdrukkelijk toestaat.

\+

\+ \+

De wetten en besluiten betreffende de overeenkomsten vanwege de Staat, welke artikel 7bis van toepassing verklaart ten aanzien van door de organismen van openbaar nut gesloten overeenkomsten, moeten op algemene wijze, zonder nadere bepaling, worden vermeld. Met de huidige tekst van artikel 7bis is de vrees voor moeilijkheden bij eventuele wijziging, hetzij van de wet van 15 mei 1846, hetzij van het koninklijk besluit van 5 oktober 1955, niet denkbeeldig.

\+

\+ \+

.../...

Onder inachtneming van het bovenstaande, wordt voor artikel 7 van het ontwerp de volgende lezing voorgesteld :

"Artikel 7.-

In dezelfde wet wordt een artikel 7bis ingevoegd, luidend als volgt :

Artikel 7bis.- § 1. Telkens als hun statuten niet anders luiden, sluiten de in deze wet bedoelde organismen van openbaar nut hun overeenkomsten betreffende de aannemingen van werken, leveringen en transporten, ondershands, na een beroep op de mededinging. Een onderhandse overeenkomst kan echter zonder een beroep op de mededinging worden gesloten in de gevallen waarin de Staat ondershands kan overeenkomen.

§ 2. Bij openbare aanbesteding zijn deze organismen gehouden tot het toepassen van de bepalingen tot vaststelling van de procedure van aanbesteding ten aanzien van voor rekening van de Staat gesloten overeenkomsten, onder het volgende tweeledige voorbehoud :

1° de toewijzing wordt eerst definitief na goedkeuring vanwege de overheid die daartoe volgens de statuten van elk van deze organismen bevoegd is ;

2° van de regelen betreffende de keuze van de aannemer kan niet worden afgeweken dan krachtens ... (zie opmerking hierboven).

§ 3. Onder voorbehoud van de bijzondere bepalingen van iedere overeenkomst, zijn deze instellingen gehouden tot het toepassen van de contractuele, administratieve en technische bepalingen die de algemene aanbestedingsvoorwaarden van de Staat vormen".

.../...

Artikel 8 van het ontwerp (artikel 10 van de wet van 1954

Dit artikel kan bondiger worden geformuleerd als volgt :

"Artikel 8.-

In artikel 10, eerste lid, van dezelfde wet worden de woorden "in artikel 9, § 2" door "in artikel 9, §§ 2 en 3" vervangen".

Artikel 9 van het ontwerp (nieuw artikel 11bis in de wet van 1954).

In grote trekken beoogt de Regering met dit artikel een eenmaking van de diensten, die in verschillende onder de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg ressorterende organismen van openbaar nut van categorie B zeer gelijksoortige of zelfs identieke taken vervullen. Hiermede worden tegelijk naar besparingen en naar coördinatie en doelmatigheid gestreefd.

Het afschaffen van bepaalde diensten en van de door hen verrichte activiteit in organismen van openbaar nut lijkt alleen in zover tot de door de wet van 12 maart 1957 aan de Koning toegekende machten te kunnen worden gerekend, als de af te schaffen diensten en bevoegdheden niet essentieel zijn ten aanzien

.../..

van de oogmerken of van het voorwerp van elk der betrokken organismen. Vereist is ook dat zij tot de werking ervan niet volstrekt onontbeerlijk zijn.

De door het ontwerp voorgenomen amputatie van diensten mag evenmin afbreuk doen aan de onafhankelijkheid der parastatale instellingen die de wetgever heeft willen eerbiedigen (zie verklaringen van de Eerste-Minister, Parl. Hand. Kamer, 6 februari 1957, blz. 4, en Parl. Hand. Senaat, 7 maart 1957, blz. 901).

Er is de Raad van State te weinig tijd gelaten om de structuur van de in het artikel bedoelde organismen aan de bovenstaande overwegingen te toetsen.

Welke de administratieve vorm van de geünifiëerde dienst zal zijn, is niet duidelijk uit te maken. Noch uit de tekst van het ontwerp, noch uit het verslag aan de Koning kan in dat opzicht met zekerheid worden geconcludeerd. Zal de dienst een nieuwe dienst van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg worden of zal hij een nieuw organisme van openbaar nut vormen ?

Als de beoogde hervorming het werk van de Koning is en in het kader van de wet van 12 maart 1957 moet worden verwezenlijkt, lijkt alleen de eerste oplossing aanvaardbaar. Zich houdend aan deze eerste oplossing, welke overigens noch door de ontwerp-tekst noch door het verslag aan de Koning wordt tegengesproken, stelt de Raad van State voor, de tekst van het ontwerp te vervangen door de volgende, die duidelijker en nauwkeuriger is :

.../...

"Artikel 9.-

In dezelfde wet wordt een artikel 11bis ingevoegd, luidend als volgt :

Artikel 11bis. § 1. In de onder artikel 1, B, genoemde organismen van openbaar nut die onder de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg ressorteren, worden afgeschaft :

a) de door de Koning aangewezen controlediensten of gedeelten daarvan, voorzover zij belast zijn met toezicht en controle op de toepassing der sociale wetten door de werkgevers, met uitsluiting evenwel van de diensten die met een controleopdracht zijn belast door de wetten op de kinderbijslag en op de rust- en overlevingspensioenen der arbeiders en door de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 10 juni 1937 waarbij de gezinsvergoedingen worden uitgebreid tot de werkgevers en tot de niet-loontrekkenden;

b) de sociale diensten;

c) de juridische diensten voorzover zij belast zijn met sociaalrechtelijke studies en met de interpretatie van wetten en verordeningen ten behoeve van de organismen waartoe zij behoren;

d) de diensten voor economische en sociale studie en voor documentatie;

.../...

e) de actuariële diensten;

f) de door de Koning aangewezen diensten voor statistiek of gedeelten dezer diensten, voorzover zij belast zijn met het opmaken van statistieken die voor het beheer van de organismen waartoe zij behoren, kunnen worden gemist.

§ 2. De Staat neemt de activiteit over van de door § 1 van dit artikel afgeschafte diensten en gedeelten van diensten.

De Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg onder wiens ambtsbevoegdheid deze activiteit wordt geplaatst, wordt bij de uitoefening van deze bevoegdheid bijgestaan door een raad van advies, waarvan de Koning de organisatie en de werkwijze bepaalt en de opdracht omschrijft.

§ 3. Voor de werking van de dienst die voor de uitvoering van § 2 van dit artikel is vereist, wordt een beroep gedaan op personeelsleden van de onder artikel 1, B, genoemde organismen van openbaar nut welke onder de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg ressorteren. Hun statuut wordt bij koninklijk besluit vastgesteld. Ook op Rijkspersoneel kan een beroep worden gedaan.

.../...

§ 4. De organismen van openbaar nut welker diensten of gedeelten van diensten zijn afgeschaft, dragen bij in de lasten van de nieuwe dienst in de mate en op de wijze die de Koning bepaalt. Als deze tekst wordt aangenomen, kunnen de paragrafen 5 en 6 van het ontwerp als overbodig worden geschrapt.

Artikel 11 van het ontwerp (artikel 13 van de wet van 1954).

Het ontwerp kenschetst het college van commissarissen van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, onder verwijzing naar artikel 8 van de wet van 23 juli 1926 en naar artikel 27 van de statuten van de Maatschappij. Een tekst die in de wet van 1954 zal worden opgenomen, verwijze liefst niet naar de statuten van de Maatschappij; de vermelding van artikel 8 van de wet van 23 juli 1926 volstaat.

Artikel 12 van het ontwerp (artikel 15 van de wet van 1954)

Volgens de thans geldende tekst van artikel 15 van de wet van 1954 vindt het koninklijk besluit van 14 oktober 1937 toepassing op de in deze wet opgesomde organismen.

.../...

Naar de afgevaardigde van de Regering verklaart, zou de interpretatie van deze bepaling moeilijkheden hebben doen rijzen wanneer beheerders of directeurs wier leeftijdsgrens - doorgaans 65 jaar - reeds door de statuten van het organisme was bepaald, zich op het koninklijk besluit van 14 oktober 1937 trachten te beroepen om hun loopbaan na deze leeftijd voort te zetten.

Dit verklaart de bij de aanvang van artikel 15 ingevoegde beperking : "Zonder afbreuk te doen aan de bepalingen genomen in uitvoering van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954". Deze formulering slaat op de door de Koning vast te stellen statuten van het personeel der organismen van de categorieën A en B. Zij neemt de moeilijkheden slechts gedeeltelijk weg, want het conflict kan ook ontstaan tussen de toepassing van het koninklijk besluit van 14 oktober 1937 en die van de statuten van het personeel der organismen der categorieën C en D en zelfs van de vroegere statuten van de organismen der categorieën A en B, die niet ter uitvoering van evengenoemd artikel 11 zijn vastgesteld.

Het ondergeschikt karakter van de toepassing van het koninklijk besluit van 14 oktober 1937 moet derhalve duidelijker blijken; artikel 15 kan dan aanvangen met de woorden :

"Bij ontstentenis van een door het statuut van het organisme of door het personeelsstatuut bepaalde leeftijdsgrens, is het koninklijk besluit van 14 oktober 1937 ... eveneens toepasselijk".

\+

\+ \+ .../...

Het nieuwe artikel 15, 1°, b en c, strekt er toe een leeftijdsgrens te bepalen voor hen die zitting hebben in organen "bij" de in artikel 1 genoemde organismen of die moeten beslissen in geschillen over zaken die tot de bevoegdheid van deze organismen behoren.

Letterlijk zal de bepaling toepassing vinden op personen die noch een mandaat, noch een functie in een instelling van openbaar nut vervullen. Zo opgevat, zal zij verder gaan dan zij krachtens de wet mag telkens als het niet gaat om raden, comité's, commissies enz ..., wier taak niet uitsluitend bestaat in controle of toezicht over organismen van openbaar nut.

Het ontwerp vergeet ook, dat zodanige wijzigingen, vooral wanneer het gaat om de "organen voor rechtsgeschillen" waarover het verslag aan de Koning spreekt, niet kunnen plaats hebben zonder dat de organieke wetgeving overeenkomstig artikel 94 van de Grondwet is aangepast.

Ten aanzien van de magistraten rijst overigens de vraag, of de nieuwe bepaling overeen te brengen is met artikel 2 van de wet van 20 maart 1954, dat zegt :

"De emeritus-magistraten, oremagistraten of plaatsvervangende magistraten kunnen op gelijke voet met de in dienst zijnde magistraten, als lid van commissies, comité's, jury's, enz ... aangewezen worden, niettegenstaande elke geldende tegenstrijdige bepaling".

.../...

Geldt de door het ontwerp gestelde leeftijdsgrens van 67 jaar voor magistraten, dan wordt het onmogelijk een beroep op emeritus-magistraten te doen.

\+

\+ +

Het tweede lid van het nieuwe artikel 15 machtigt de Koning individuele afwijkingen toe te staan bij de toepassing van het koninklijk besluit van 14 oktober 1937. Dit besluit heeft de regelen betreffende de leeftijdsgrens reeds losser gemaakt door jaarlijkse ambtsverlengingen bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit mogelijk te maken.

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen deze twee teksten : over een gewone jaarlijkse verlenging dient in Ministerraad te worden beraadslaagd, terwijl deze formaliteit niet geldt voor volledige vrijstelling van de leeftijdsgrens.

.../...

Artikel 13 van het ontwerp (nieuw artikel 20 van de wet van 1954).

De artikelen 11 en 13 van het ontwerp verzachten aanzienlijk de controle op de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, door het optreden van een Regeringscommissaris en van de revisoren uit te schakelen en de bevoegdheden van de gemachtigden van de Minister van Financiën te verminderen. Daar de wet van 12 maart 1957 aan de Koning bevoegdheid heeft gegeven ten einde de controle en het toezicht over de organismen van openbaar nut te verscherpen, kan de rechtsgrond van deze wijzigingen worden betwist.

Artikel 14 van het ontwerp (nieuw artikel 21bis van de wet van 1954).

Het Centraal Bureau voor hypothecair krediet ressorteert onder de Minister van Financiën die het Bureau tot het verrichten van bepaalde handelingen moet machtigen. Genomen ter uitvoering van de wet van 16 maart 1954, heeft het koninklijk besluit van 3 oktober 1955 in het koninklijk besluit nr 226 van 7 januari 1936, waarbij het Bureau wordt ingesteld, een artikel 19bis ingevoegd, dat de controle van de Minister van Financiën regelt. Het ontwerp strekt er toe, ook de Minister van de Middenstand bij die controle te betrekken.

.../...

De door het ontwerp voorgestelde wijziging zal geen terugslag hebben op de vroegere bepalingen van het koninklijk besluit nr 226. De Minister van Financiën zal zijn oorspronkelijke bevoegdheid alleen blijven uitoefenen. In werkelijkheid is het slechts voor de toepassing van de wet van 1954 dat het ontwerp een tweede Minister bij de controle betrekt.

Door de vorm die het gebruikt, wekt het ontwerp-besluit de indruk dat het wetsbepalingen wijzigt die met de wet van 1954 niets gemeens hebben; dit is echter niet het geval. Om de gevolgde wetgevingstechniek beter te doen uitkomen, stelt de Raad van State voor, het in de wet van 1954 in te voegen nieuwe artikel 21 tot één volzin terug te brengen :

"Het Centraal Bureau voor hypothecair krediet wordt geplaatst onder de controlebevoegdheid van de Minister van Financiën en van de Minister tot wiens bevoegdheid de Middenstand behoort".

Artikel 19bis van het koninklijk besluit nr 226 kan dus worden aangepast door middel van een koninklijk uitvoeringsbesluit steunend op artikel 17 van de wet van 16 maart 1954.

\+

\+ \+

.../...

De Raad van State stelt tenslotte vast, dat het derde lid van de aanhef een uittreksel uit artikel 17 van de wet van 12 maart 1957 overneemt. Ofschoon het een van de oogmerken van het ontwerp in herinnering brengt, is het toch geen motivering van dit ontwerp. Tegen schrapping is des te minder bezwaar, daar de beweegredenen van de Regering in het verslag aan de Koning zijn uiteengezet.

\+

\+ +

Aangezien de Raad van State om spoedadvies is verzocht, ziet hij zich verplicht, het bij deze opmerkingen te laten.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président voorzitter
	L. MOUREAU, G. HOLOYE,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	P. COART-FRESART, P. ANSIAUX,	assesseurs de la section de législation bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.