MTL. - 1 - L.7357/2.

- 5 DEC 1960

Coördinaties (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e november 1960 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van een Autonoom Fonds voor openbare werken", zoals het door de Minister op 22 november 1960 werd gewijzigd, heeft de 28e november 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 18 novembre 1960, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "créant un Fonds autonome des travaux publics", ainsi qu'il a été amendé par le Ministre le 22 novembre 1960, a donné le 28 novembre 1960 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het openbaar organisme waarvan de oprichting door het ontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld, wordt in hoofdzaak een dubbele taak toevertrouwd : voor rekening van de Staat de betalingen te verrichten waartoe de uitvoering van in een programmawet voorziene openbare werken aanleiding geeft ; te zorgen dat de geldmiddelen, nodig om deze openbare werken uit te voeren, zouden bijeengebracht worden. Een nadere ontleding van het ontwerp doet overigens inzien dat deze financieringsopdracht als de belangrijkste moet beschouwd worden.

De omvang van deze financieringsopdracht blijkt reeds hieruit dat alleen de uitvoering van het door de Regering bij het Parlement aanhangig gemaakte vijftienjarenplan voor investeringen in openbare werken 200 miljard frank zal vergen . Uit de ontleding der artikelen 7 tot 9 blijkt bovendien dat men nadrukkelijk het Fonds de meest ruime bevoegdheden heeft willen toewijzen om deze buitengewoon grote geldsommen bijeen te brengen. Het Fonds wordt in beginsel gemachtigd kredietoperaties te verrichten die tot nog toe enkel gebruikelijk bleven bij de financiering van handelsverrichtingen.

Gelet zowel op de belangrijkheid van de taak van het Fonds en op de weerslag die zijn activiteit zal hebben op de openbare financiën als op de nieuwigheid van de middelen tot financiering die het als openbaar organisme worden ter beschikking gesteld, is het

.../...

duidelijk dat een decentralisatie van een dergelijke omvang enkel dan niet als een amputatie van een essentiële Staatsactiviteit kan beschouwd worden, indien in het systeem van deze decentralisatie voldoende waarborgmecanismen worden ingebouwd om een reële inwerking der Regering en een hoger toezicht van het Parlement mogelijk te maken. Bij de verdere ontleding van het ontwerp zal dit aspect telkens toegelicht worden.

\+

\+ \+

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

1° Het ontwerp geeft in artikel 1 aan het Fonds de kwalificatie van openbare instelling ; in artikel 16 wordt het gerangschikt bij de organismen categorie B van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De openbare instellingen zijn, zoals de wet van 16 maart 1954 het voorschrijft in verband met de organismen B, slechts aan het voogdijtoezicht van de Regering onderworpen dat in beginsel a posteriori wordt uitgeoefend.

.../...

Indien men echter de verhouding tussen de Regering en het Fonds nagaat, dan blijkt dit laatste niet alleen onderworpen te zijn aan de administratieve voogdij zoals de wet van 16 maart 1954 deze in verband met de organismen B regelt, maar blijken nog andere bijkomende elementen in aanmerking te moeten genomen worden om zich een juist idee van de autonomie van het Fonds te vormen.

Immers, inzover het een betalingsorganisme is, voert het Fonds eenvoudig de betalingsbevelen uit die het van de bevoegde Rijksdiensten zal ontvangen. Als financieringsorganisme kan het slechts optreden mits voorafgaande machtiging van de Koning (artikelen 8 en 9).

De activiteit van het Fonds schijnt derhalve voor het grootste deel ook aan het voorafgaand toezicht van de Regering onderworpen te zijn.

Bovendien maakt artikel 4 het mogelijk hoge ambtenaren als lid van het bestuurscomité te benoemen. De commentaar bij dit artikel in de memorie van toelichting neemt te dien aanzien iedere twijfel weg. De wet bevat anderzijds geen enkele beperking ten aanzien van het aantal ambtenaren dat in het comité kan opgenomen worden.

Verder kan, krachtens artikel 5, de directeur-beheerder vrij door de Regering worden benoemd en kan hij ad nutum door de Regering worden ontslagen.

.../...

Ten slotte volgt uit artikel 15, § 1, dat de eigen diensten van het Fonds eerder beperkt zullen blijven : de administratieve verrichtingen waartoe de opdracht van het Fonds zal aanleiding geven, zullen ruimschoots door de diensten van het Ministerie van Financiën kunnen uitgevoerd worden.

2° De wet van 16 maart 1954 kent het toezicht van de Regering op de openbare instellingen over het algemeen toe aan twee ministers. Een minister wordt het algemeen toezicht op de instelling toegekend, maar eigenlijk zal hij toch meer speciaal toezien op de wijze waarop de instelling haar eigenlijke taak vervult ; deze minister is het hoofd van het departement waar een activiteit van dezelfde aard als de openbare instelling wordt ontwikkeld. Anderzijds echter wordt een bijzonder toezicht op het financieel aspect van de activiteit der instelling van openbaar nut uitgeoefend door de Minister van Financiën.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de controle op het Fonds wordt uitgeoefend door de Minister van Financiën en de Minister van Openbare Werken. Beiden worden op dezelfde voet vermeld. Beiden hebben derhalve, zoals de tekst is opgemaakt, een volledig toezicht.

Het is echter niet duidelijk of beiden steeds gezamenlijk moeten optreden, dan wel of ieder langs zijn kant afzonderlijk het volledig recht op toezicht kan uitoefenen.

.../...

In die laatste veronderstelling ware het gewenst te bepalen welke opdracht van toezicht precies aan de Minister van Openbare Werken toekomt. Het Fonds immers voert geen werken uit, zijn taak is beperkt tot de louter financiële verrichtingen welke met de uitvoering der werken gepaard gaan. Zelfs wanneer de Minister van Openbare Werken er alle belang bij heeft dat het Fonds effectief zijn taak vervult, dan valt, gelet op de aard van de activiteit van het Fonds, het toezicht op het goede verloop van die activiteit natuurlijkerwijze in het domein van de Minister van Financiën en zijn diensten die de technische kennissen, welke voor een dergelijk toezicht vereist zijn, bezitten.

Anderzijds ligt in artikel 3 de mogelijkheid vervat dat het Fonds de financiering van openbare werken zal moeten verzekeren waarvan de uitvoering niet aan het gezag van de Minister van Openbare Werken onderworpen is, bijvoorbeeld de uitvoering van een programma voor het oprichten van gebouwen bestemd voor het openbaar onderwijs.

Houdt men met deze eventualiteit rekening - en het ontwerp door niet te verwijzen naar het ontwerp op het vijftienjarenplan maar door in het algemeen van "programmawet" te spreken, legt er de nadruk op dat men het kader van het vijftienjarenplan wil te buiten gaan - dan is de toewijzing van een controlebevoegdheid aan de Minister van Openbare Werken en niet aan de andere Ministers die over de uitvoering van hun programmawet zullen moeten waken, moeilijk te rechtvaardigen.

.../...

De tekst van artikel 1 zou derhalve zó moeten aangepast worden dat het toezicht op het Fonds in handen gelegd wordt van de Minister van Financiën en van de minister of ministers wie de bevoegdheid toegekend werd te zorgen voor de uitvoering van een programmawet als in artikel 3 bedoeld.

3° De voorgaande opmerkingen tonen aan dat, om zich een goed begrip te kunnen vormen van de juiste natuur van het Fonds, het onontbeerlijk is te weten dat de nieuwe instelling door het ontwerp gerangschikt wordt onder de organismen B van de wet van 16 maart 1954. Het is derhalve aangewezen artikel 16 in artikel 1 op te nemen, of het er onmiddellijk op te laten volgen.

Artikel 2.

Uit de bewoordingen van artikel 2, tweede lid, kan men a contrario afleiden dat, indien de Koning de bestaansduur van het Fonds niet verlengt, de ontbinding van het Fonds van rechtswege plaats heeft op 31 december 1974.

Het verdient niettemin aanbeveling in het ontwerp een bepaling in te lassen die de Koning ook machtigt, zelfs in geval van ontbinding van rechtswege, het bestaan van het Fonds te verlengen om de vereffening ervan mogelijk te maken.

.../...

Artikel 3.

1° Artikel 3 beschrijft de wezenlijke opdracht van het nieuwe Fonds : op te treden als betalingsorganisme (artikel 3, eerste lid, 1°) en als financieringsorganisme (artikel 3, eerste lid, 2°) voor de uitvoering van openbare werken opgenomen in een programmawet waarin deze dubbele taak aan het Fonds wordt toegewezen.

De effectieve vervulling van die opdracht wordt, blijkens het 1° van artikel 3, eerste lid, nog aan een dubbele voorwaarde onderworpen die verband houdt met het begrotingsrecht en op die wijze uiteindelijk met het parlementair toezicht op de uitvoering der programmawet : het Fonds zal de betalingen voor rekening van de Staat enkel verrichten inzover de investering, door de programmawet voorzien, ook aanleiding heeft gegeven tot het uittrekken op de begroting van het belanghebbend departement, van een vastleggings- en van een daarop betrekking hebbend betalingskrediet.

Zoals gezegd, wordt daardoor het probleem aangeraakt van de parlementaire controle op het verrichten en financieren van uitgaven welke tot nog toe behoorden tot de buitengewone begroting van de ministeries waarvan het initiatief tot de geplande werken uitging.

.../...

Het past te preciseren welk effect de instelling van het Fonds op deze parlementaire controle heeft.

Uit het feit dat het Fonds opgenomen wordt in de categorie B der instellingen beheerst door de wet van 16 maart 1954, volgt dat zijn budget wel aan het Parlement wordt medegedeeld maar niet ter goedkeuring voorgelegd : de jaarlijkse goedkeuring ervan door de Regering volstaat.

Inzover die goedkeuring der Regering slaat op de raming der inkomsten van het Fonds, betekent dit dat de aan het Fonds gegeven toelating om inkomsten te zoeken die niet door de Schatkist zelf verstrekt worden, aan de rechtstreekse controle van het Parlement onttrokken wordt. En dit niettegenstaande de zo opgenomen geldsommen uiteraard voor het allergrootste deel door de Schatkist zullen moeten terugbetaald worden onder de vorm van een jaarlijkse dotatie nodig om de financiële dienst der leningen van het Fonds te verzekeren (cfr artikel 7, 2°, van het ontwerp).

Vermits het Fonds blijkens het ontwerp voor de financiering van zijn uitgaven practisch volledig op leningen aangewezen is, betekent het niet-overleggen van het budget der inkomsten van het Fonds aan het Parlement, dat het volume der leningen uitsluitend door de Regering gecontroleerd wordt, zonder dat het Parlement er direct kan op toezien of het volume der leningen effectief met het volume der uitgaven zal overeenstemmen.

.../...

In verband met de controle op de uitgaven van het Fonds - althans deze die betrekking hebben op de betaling der openbare werken - is de afwezigheid van een directe parlementaire controle ondervangen door het voorschrift dat dergelijke door het Fonds te verrichten betalingen afhankelijk zijn van een betalingskrediet opgenomen - en dus goedgekeurd - in een budget van het belanghebbend ministerie.

Het ontwerp richt dus een indirecte controle van het Parlement op het volume der uitgaven voor openbare werken van het Fonds in, wat tevens toelaat jaarlijks de voortgang van de werken, waarop de uitgaven betrekking hebben, te volgen.

Het systeem van die indirecte controle brengt echter het bezwaar mede dat het begrip "betalingskrediet" in die gevallen zijn werkelijke betekenis verliest, vermits geen werkelijke betaling, geen werkelijke uitgave te verrichten door de belanghebbende Minister, op het krediet zal dienen aangerekend te worden.

.../...

2° Volgens het tweede lid van artikel 3 worden de daden en verbintenissen van het Fonds geacht handelsdaden en handelsverbintenissen te zijn.

Zoals het geformuleerd wordt, slaat dit voorschrift op alle handelingen en verbintenissen van het Fonds. Dit gaat ongetwijfeld te ver.

Uit de verklaringen van de ambtenaar is dan ook gebleken dat de toekenning van het handelskarakter van bepaalde handelingen van het Fonds maar zin heeft in verband met de verrichtingen bedoeld in artikel 9 van het ontwerp. Het past dan ook de tweede alinea van artikel 3 in artikel 9 te verwerken.

Artikel 5.

De tweede zin van het tweede lid van artikel 5, geamendeerde tekst, kan aanleiding geven tot interpretatiemoeilijkheden. Zoals hij thans gesteld is, kan hij zo begrepen worden dat het de directeur-beheerder is die beslist over het inspannen van een rechtsgeding. In werkelijkheid behoort de beslissing tot de bevoegdheid van het bestuurscomité. Overigens wordt "rechtsvorderingen" beter in het Frans weergegeven door "actions en justice". "Actions judiciaires" zou kunnen doen denken dat het uitsluitend rechtsvorderingen voor de gewone rechtbanken betreft, terwijl het dan toch mogelijk is dat het Fonds, als administratieve overheid, voor het administratief rechtscollege dat de Raad van State is, zou kunnen gedaagd worden.

.../...

De tweede zin van het tweede lid van artikel 5 zou daarom beter luiden :

"Hij vertegenwoordigt het Fonds in openbare en onderhandse akten, alsmede naar aanleiding van vorderingen in rechte, **én als verzoeker én als verweerder**".

Artikel 6.

De zin van artikel 6, geamendeerde tekst, is de Koning de bevoegdheid toe te wijzen om de voorschriften van de wet, waar nodig, aan te vullen in zover het gaat om het bepalen van bevoegdheden toegekend aan de organen van het Fonds en in zover de uitoefening van deze bevoegdheden invloed kan hebben op de rechten en verplichtingen van derden.

Het is echter ook aangewezen dat de Koning de werking van de organen van het Fonds nader bepaalt en de wijze waarop het dagelijks beheer zal moeten geschieden.

De regeling van de vraagstukken van louter inwendige huishouding kunnen dan aan het comité overgelaten worden.

Artikel 6 zou daarom best als volgt gesteld worden :

.../...

"Artikel 6.-

De Koning stelt, onder voorbehoud van het bepaalde in de artikelen 4 en 5, de bevoegdheden vast van de organen van het Fonds; hij regelt dezer werkwijze en dagelijks beheer.

Het bestuurscomité stelt het huishoudelijk reglement vast".

Artikel 7, § 1.

In de opsomming der inkomsten gegeven in artikel 7, § 1, zou volledigheidshalve moeten ingevoegd worden de opbrengst der beleggingen gedaan met de kapitalen die het Fonds heeft bijeengebracht, in afwachting van hun aanwending voor de betalingen waartoe het Fonds gehouden is.

Artikel 9.

1° Het woord "machtigen", in artikel 9 gebruikt, is niet zo heel klaar, vooral niet wanneer men vaststelt dat ook in artikel 8 hetzelfde woord gebruikt wordt. In tegenstelling met artikel 8 gaat het in artikel 9 echter om courante, herhaald voorkomende verrichtingen, normaal ook van minder belang.

De machtiging in dit verband door de Koning te verlenen, is dan ook niet de machtiging geval per geval, maar het bepalen bij verordening in welk geval bepaalde verrichtingen mogen gebeuren. Niets verzet er zich overigens tegen dat de Koning het uitvoeren van bepaalde ver-

.../...

richtingen aan een voorafgaande, geval per geval, te geven toelating van de Minister van Financiën zou onderwerpen.

2° Het ware gewenst, om de redenen ter gelegenheid van artikel 3 uiteengezet, het tweede lid van artikel 9 als volgt te vervolledigen :

"Zij worden als handelsverrichtingen aangemerkt".

Artikel 10.

Artikel 10 van het ontwerp is letterlijk overgeschreven van artikel 10 van de wet van 9 augustus 1955 tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969. In deze laatste wet slaat de belastingvrijstelling uitsluitend op leningen van dezelfde aard als deze bedoeld door artikel 8 van onderhavig ontwerp. Daar de leningen van artikel 8 en de financiële operaties van artikel 9 van onderhavig ontwerp een verschillend karakter vertonen, zou het aanbeveling verdienen in artikel 10 duidelijk te bepalen of de deelneming van het Fonds aan de financiële operaties als bedoeld in artikel 9, ook belastingvrijstellingen medebrengt.

Artikel 11.

De woorden "door bemiddeling van het Fonds" schijnen niet adequaat.

.../...

Zulks ware wel het geval geweest indien het Fonds, zoals het thans nog bestaande Wegenfonds, zelf de onteigening voor rekening van de Staat zou verrichten.

Dit is echter, volgens het ontwerp, niet de taak van het nieuwe Fonds, dat, inzake onteigeningen, als enige taak heeft de betalingen voor rekening van de Staat te verrichten.

Het ware daarom juister te zeggen "onroerende goederen voor wier verkrijging de prijs of onteigeningsvergoedingen door het Fonds werden betaald bij toepassing van artikel 3 en die niet bij het openbaar domein worden gevoegd, enz....".

Artikel 12.

Het activiteitsverslag dat jaarlijks betreffende het Fonds door de Minister van Financiën aan zijn begroting moet toegevoegd worden, laat het Parlement wel toe kennis te nemen van de verrichtingen van het Fonds gedurende het verlopen jaar waarop het verslag betrekking heeft.

Het lijdt echter geen twijfel dat een dergelijk activiteitsverslag niet kan gelijkgesteld worden met de goedkeuring van de rekeningen van het Fonds, goedkeuring die, volgens de wet van 16 maart 1954, voor de organismen B uitsluitend door de Regering wordt verleend.

.../...

Artikel 15.

1° Uit artikel 15, § 1 - vooral gelezen in het licht van de memorie van toelichting - volgt dat het administratief werk van het Fonds in de toekomst zal worden gedaan door de diensten van het Ministerie van Financiën die zich ook thans met deze verrichtingen - die overigens essentiële staatsfuncties zijn - bezig houden.

Hoe nu echter in rechte de juiste verhoudingen zullen zijn tussen dit personeel - dat in werkelijkheid deel uitmaakt van het Ministerie van Financiën en ondergeschikt is aan het hiërarchisch gezag van de Minister - en het gezag dat het bestuurscomité theoretisch moet kunnen uitoefenen, is niet duidelijk.

2° In § 2 is het niet duidelijk of de gebruikmaking van het woord "statuut" betekent dat recruteringen volgens het contractueel regime uitgesloten zijn.

Volgens de memorie van toelichting anderzijds betreffen de "benoemingen" bedoeld door § 2, alinea 2, in hoofdzaak detacheringen van personeel van de diensten van wederopbouw.

3° § 3 van artikel 15 is, strikt genomen, de toevoeging van een element aan de opdracht van het Fonds : de betaling van studiën nodig om de plannen van openbare werken op te maken en de betaling van bijzonder

.../...

technisch personeel dat, met het oog op de conceptie of uitvoering van die werken, "ter beschikking van de Rijksbesturen gesteld wordt".

Deze laatste uitdrukking is dubbelzinnig.

Er valt niet uit te maken of het hier gaat om het normaal gerecruteerd, eigen personeel van de Staat dat in bepaalde diensten wordt geaffecteerd, dan wel om personeel dat door organismen onderscheiden van de Staat - organismen van de publieke of privé sector - volgens niet nader bepaalde procédés ter beschikking van bepaalde staatsbesturen wordt gesteld.

Wordt dit laatste zeer ongewone geval bedoeld, dan ware het geraden precies te bepalen om welke hypothesen het gaat, door wie en onder welke voorwaarden dit personeel door de Staat in dienst kan genomen worden. Dit is inderdaad nodig om het Fonds toe te laten na te gaan of het werkelijk verplicht is - dit wil zeggen of het gerechtigd is -,de uitgaven voor dit personeel voor zijn rekening te nemen.

Artikel 17, § 2, tweede lid.

Neemt men het tweede lid van artikel 17, § 2, naar de letter, dan volgt het Autonoom Fonds, het Wegenfonds op als schuldenaar voor de daar bedoelde werken.

.../...

In feite volgt, zoals het eerste lid van § 2 het zegt, het Rijk het Wegenfonds als schuldenaar op, met dien verstande echter dat de in het tweede lid bedoelde schulden voor rekening van de Staat door het nieuwe Autonoom Fonds zullen betaald worden zoals voorgeschreven in artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp.

Het ware gewenst het tweede lid van artikel 17, § 2, in die zin te verduidelijken.

OBSERVATIONS GENERALES.

L'établissement public que le projet a pour objet de créer se voit essentiellement chargé d'une double mission : il effectuera, d'une part, pour le compte de l'Etat, les paiements auxquels donnera lieu l'exécution de travaux publics inscrits dans une loi de programme; d'autre part, il aura à recueillir les fonds nécessaires au financement de ces travaux. L'examen détaillé du projet révèle que cette mission de financement est de loin la plus importante.

L'ampleur de cette mission se déduit à suffisance du fait que l'exécution du plan de quinze ans en matière d'investissements de travaux publics, dont le Gouvernement vient de saisir le Parlement, exigera, à elle seule, une dépense de l'ordre de 200 milliards de francs. De l'analyse des articles 7 à 9, il résulte, en outre, que l'on a entendu conférer au Fonds les pouvoirs les plus étendus pour recueillir des sommes aussi considérables. En principe, le Fonds est habilité à effectuer des opérations de crédit qui ne se pratiquaient jusqu'à présent qu'en matière de financement d'opérations commerciales.

Tant en raison de l'importance de la mission dévolue au Fonds et de la répercussion que son action ne manquera pas d'avoir sur les finances publiques qu'en raison du caractère entièrement nouveau des moyens de

.../...

financement mis à sa disposition en tant qu'établissement public, une décentralisation d'une telle ampleur devra, de toute évidence, être considérée comme soustrayant à l'Etat l'une de ses activités essentielles, à moins qu'elle ne soit assortie d'un système de garanties adéquat qui permette l'intervention effective du Gouvernement et le contrôle supérieur du Parlement. Cet aspect du problème sera encore évoqué dans la suite de l'analyse du projet.

\+

\+ \+

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

1° L'article 1er du projet qualifie le Fonds d'établissement public; l'article 16 le classe parmi les organismes de la catégorie B prévus par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Les établissements publics ne sont, ainsi que la loi du 16 mars 1954 le prévoit à propos des organismes de la catégorie B, soumis qu'à une simple tutelle gouvernementale qui, en principe, s'exerce a posteriori.

.../...

Toutefois, si l'on examine la nature des rapports entre le Gouvernement et le Fonds, on constate que celui-ci n'est pas seulement soumis à la tutelle administrative, telle que la loi du 16 mars 1954 l'organise à l'égard des organismes B, mais que d'autres éléments encore viendront déterminer la nature exacte de son autonomie.

En effet, en tant qu'organisme de paiement, le Fonds se bornera à exécuter les ordonnances de paiement que lui transmettront les services de l'Etat compétents; en tant qu'organisme de financement, son intervention sera subordonnée à l'autorisation préalable du Roi (articles 8 et 9).

Il semble, dès lors, que les activités du Fonds seront, en majeure partie, soumises au contrôle préalable du Gouvernement.

Au surplus, l'article 4 permet la nomination de hauts fonctionnaires comme membres du comité de direction. Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à cet article ne laisse subsister aucun doute à cet égard. D'autre part, la loi ne fixe aucune limite au nombre de fonctionnaires qui pourront faire partie de ce comité.

En outre, en vertu de l'article 5, le Gouvernement peut choisir librement le directeur gérant et le révoquer ad nutum.

.../...

Enfin, de l'article 15, § 1er, il résulte que les effectifs des services propres du Fonds seront plutôt réduits : les tâches administratives à accomplir dans le cadre de la mission du Fonds pourront être aisément assumées par les services du Ministère des Finances.

2° En règle générale, la loi du 16 mars 1954 confie le contrôle gouvernemental des établissements publics à deux ministres. Un ministre se voit confier la tutelle générale de l'établissement mais, en fait, son contrôle s'exercera plus particulièrement sur la manière dont l'établissement s'acquitte de sa mission spécifique; ce ministre est le chef du département qui développe une activité de même nature; d'autre part, l'aspect financier des activités de l'établissement fera l'objet d'une tutelle spéciale de la part du Ministre des Finances.

L'article 1er du projet dispose que le Fonds est soumis au contrôle du Ministre des Finances et du Ministre des Travaux publics. Ces ministres étant mentionnés sur un pied d'égalité, ils auront tous deux, dans la rédaction actuelle de cet article, la surveillance complète du Fonds.

Le texte de l'article ne fait toutefois pas clairement ressortir si ces deux ministres devront, dans chaque cas, agir conjointement ou si la plénitude de l'exercice de la tutelle appartiendra à chacun d'eux.

.../...

Dans cette dernière hypothèse, il serait souhaitable de préciser la mission de contrôle qui est dévolue au Ministre des Travaux publics. En effet, le Fonds n'exécute pas de travaux; il se borne à effectuer les opérations purement financières afférentes à ceux-ci. Si le Ministre des Travaux publics a tout intérêt à ce que le Fonds remplisse effectivement sa mission, il n'en reste pas moins qu'en raison même de la nature de ses activités , le contrôle de la bonne marche de celles-ci appartient tout naturellement au Ministre des Finances et à ceux de ses services qui possèdent la compétence technique requise pour exercer un tel contrôle.

D'autre part, l'article 3 permet implicitement au Fonds d'assurer le financement de travaux publics dont l'exécution échappe à l'autorité du Ministre des Travaux publics telle, par exemple, l'exécution d'un programme de constructions destinées à l'enseignement public.

Si l'on tient compte de cette éventualité - et le projet, en se référant à une "loi de programme" en général et non pas au projet de plan de quinze ans, traduit expressément l'intention de sortir du cadre de ce plan - , il ne se justifie guère d'attribuer un pouvoir de contrôle au Ministre des Travaux publics , à l'exclusion des autres ministres qui auront à assurer l'exécution de leur propre loi de programme.

.../...

Aussi, le texte de l'article 1er devrait-il être adapté de manière à confier le contrôle du Fonds au Ministre des Finances et au(x) ministre(s) chargés(s) de l'exécution d'une loi de programme au sens de l'article 3.

3° Les observations qui précèdent montrent que, pour que l'on puisse se faire une idée exacte de la nature du Fonds , il est indispensable de préciser dès l'abord que le nouvel établissement public est classé parmi les organismes énumérés par la loi du 16 mars 1954. C'est pourquoi l'actuel article 16 devrait être soit inséré dans l'article 1er, soit reproduit à la suite immédiate de celui-ci.

Article 2.

Des termes de l'article 2, alinéa 2, il est permis de déduire a contrario qu'à moins que le Roi n'en proroge l'existence, le Fonds sera dissous de plein droit le 31 décembre 1974.

Il serait toutefois souhaitable de prévoir une disposition qui habilite le Roi à proroger l'existence du Fonds même en cas de dissolution de plein droit, ceci en vue de permettre sa liquidation.

.../...

Article 3.

1° Suivant l'article 3, la mission essentielle du nouveau Fonds consiste à intervenir comme organisme de paiement (article 3, alinéa 1er, 1°) et comme organisme de financement (article 3, alinéa 1er, 2°) pour l'exécution des travaux publics prévus par une loi de programme qui confie cette double tâche au Fonds.

L'accomplissement effectif de cette mission est, en outre, à en juger d'après le 1° de l'article 3, alinéa 1er, soumis à une double condition ressortissant au droit budgétaire et touchant ainsi , en dernière analyse, au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programme : le Fonds n'effectuera les paiements pour le compte de l'Etat que dans la mesure où l'investissement prévu par la loi de programme a donné lieu à l'inscription, au budget du département intéressé, d'un crédit d'engagement et d'un crédit de paiement y afférent.

Comme il vient d'être relevé, on touche par là au contrôle parlementaire du financement et du paiement des dépenses qui relevaient jusqu'à présent du budget extraordinaire des Ministères dont émanait l'initiative des travaux projetés.

.../...

Il convient de préciser l'effet que l'institution du Fonds aura sur ce contrôle parlementaire.

Le Fonds étant appelé à appartenir à la catégorie B des institutions régies par la loi du 16 mars 1954, son budget est communiqué au Parlement mais non soumis à son approbation : il suffit que ce budget soit approuvé annuellement par le Gouvernement.

Dans la mesure où l'approbation par le Gouvernement porte sur l'évaluation des ressources du Fonds, l'autorisation accordée au Fonds de rechercher des ressources autres que celles qui lui sont fournies par le Trésor est soustraite au contrôle direct du Parlement. Or, les sommes ainsi obtenues devront quasi totalement être remboursées par le Trésor sous la forme d'une dotation annuelle destinée à assurer le service financier des emprunts du Fonds (Cfr. article 7, 2°, du projet).

Etant donné que dans l'économie du projet le Fonds ne disposera pratiquement que des seules ressources de l'emprunt pour financer ses dépenses, le fait que le budget des recettes du Fonds ne sera pas soumis au Parlement aura pour conséquence que seul le Gouvernement contrôlera le volume des emprunts sans que le Parlement puisse vérifier directement si ce volume concorde effectivement avec le volume des dépenses.

.../...

Quant au contrôle des dépenses du Fonds - celles du moins qui ont trait au paiement des travaux publics - l'absence de contrôle parlementaire direct est corrigé par la disposition prévoyant que pareils paiements à effectuer par le Fonds sont subordonnés à l'existence d'un crédit de paiement inscrit - - et dès lors approuvé - au budget du Ministère intéressé.

Le projet institue ainsi un contrôle parlementaire indirect du volume des dépenses afférentes aux travaux publics du Fonds et permet de cette façon de suivre annuellement la marche des travaux.

Ce système de contrôle indirect présente toutefois l'inconvénient que la notion de "crédit de paiement" sera, dans pareils cas, vidée de sa substance puisqu'aucun paiement effectif, ni aucune dépense réelle à effectuer par le Ministre intéressé ne devront être imputés sur ce crédit.

2° Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 3, les actes et engagements du Fonds sont réputés commerciaux.

.../...

Telle qu'elle est formulée, cette disposition embrasse tous les actes et engagements du Fonds, ce qui est manifestement excessif.

D'après le fonctionnaire délégué, l'attribution du caractère commercial à certains actes du Fonds n'a de sens que pour les opérations visées à l'article 9 du projet. Il convient dès lors d'incorporer l'alinéa 2 de l'article 3 à l'article 9.

Article 5.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 5 (texte amendé) peut susciter des difficultés d'interprétation. Telle qu'elle est actuellement rédigée, on pourrait en inférer, en effet, que c'est le directeur gérant qui décide de l'introduction d'une"action judiciaire",alors que cette décision est de la compétence du comité de direction. L'expression "actions judiciaires" gagnerait du reste à être remplacée par celle d'"actions en justice", car elle pourrait faire croire qu'il ne s'agit que d'actions devant les tribunaux ordinaires alors qu'en tant qu'autorité administrative, le Fonds pourrait être attrait devant la juridiction administrative qu'est le Conseil d'Etat.

.../...

La deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 5 serait dès lors mieux rédigée comme suit :

"Il représente le Fonds dans les actes publics et sous seing privé ainsi que dans les actions en justice, tant en demandant qu'en défendant".

Article 6.

L'article 6 (texte amendé) tend à habiliter le Roi à compléter, s'il y a lieu, les dispositions de la loi dans la mesure où il s'agit de déterminer les pouvoirs des organes du Fonds et où l'exercice de ces pouvoirs peut influer sur les droits et obligations des tiers.

Il s'impose toutefois aussi que le Roi règle le fonctionnement des organes du Fonds et en organise la gestion journalière.

Le règlement des questions purement internes pourra alors être confié au comité.

L'article 6 gagnerait dès lors à être conçu comme suit :

.../...

"Article 6.-

Sous réserve des dispositions des articles 4 et 5, le Roi fixe les pouvoirs des organes du Fonds; il en règle le fonctionnement et en organise la gestion journalière.

Le comité de direction établit le règlement d'ordre intérieur".

Article 7, § 1er.

Aux ressources du Fonds énumérées à l'article 7, § 1er, il conviendrait, pour être complet, d'ajouter le produit des placements de capitaux, recueillis par le Fonds,en attendant qu'ils soient affectés aux paiements auxquels le Fonds est tonu.

Article 9.

1° Le terme "autoriser", employé à l'article 9, est plutôt imprécis, d'autant plus que ce terme figure également à l'article 8. A la différence de l'article 8, l'article 9 vise des opérations courantes et fréquentes normalement d'importance mineure.

Il ne s'agit donc pas d'une autorisation accordée par le Roi dans chaque cas, mais de la détermination, par voie réglementaire, des cas où certaines opérations peuvent être effectuées. Rien ne s'oppose, du reste, à ce que le Roi subordonne l'exécution de certaines opérations à une autorisation préalable donnée dans chaque cas par le Ministre des Finances.

.../...

2° Il conviendrait, pour les raisons exposées à propos de l'article 3, de compléter l'alinéa 2 de l'article 9 comme suit :

"Ils sont réputés commerciaux".

Article 10.

L'article 10 du projet reproduit textuellement l'article 10 de la loi du 9 août 1955 instituant un Fonds des routes 1955-1969. Dans cette loi l'exemption fiscale ne s'étend qu'aux emprunts de la même nature que ceux qui sont visés à l'article 8 du présent projet. Les emprunts de l'article 8 étant différents des opérations financières de l'article 9 du présent projet, il convient de préciser à l'article 10 si la participation du Fonds aux opérations financières visées à l'article 9 emporte également l'exemption fiscale.

Article 11.

L'expression "grâce à l'intervention du Fonds" est inadéquate.

En effet, elle serait pertinente si, à l'exemple de l'actuel Fonds des routes, le Fonds nouveau procédait lui-même aux expropriations pour le compte de l'Etat.

Or, le projet ne prévoit plus une telle intervention:en matière d'expropriation, le Fonds nouveau aura pour seule mission d'effectuer les paiements pour le compte de l'Etat.

.../...

Mieux vaudrait écrire, dès lors, "immeubles pour l'acquisition desquels le prix ou les indemnités d'expropriation ont été payés par le Fonds en application de l'article 3 et qui n'ont pas été incorporés au domaine public, etc...".

Article 12.

Le rapport sur l'activité du Fonds que le Ministre des Finances doit annexer annuellement à son budget, permet certes au Parlement de prendre connaissance des opérations effectuées par le Fonds au cours de l'année écoulée qui fait l'objet du rapport.

Il est toutefois hors de doute que pareil rapport d'activité ne saurait être assimilé à l'approbation des comptes du Fonds, cette approbation étant, pour les organismes B, réservée au Gouvernement par la loi du 16 mars 1954.

Article 15.

1° Il résulte de l'article 15, § 1er - si on le lit à la lumière de l'exposé des motifs - que les travaux administratifs du Fonds seront désormais accomplis par les services du Ministère des Finances déjà spécialisés dans ce genre d'opérations, lesquelles constituent d'ailleurs des fonctions essentielles de l'Etat.

.../...

L'on ne discerne toutefois pas quelle sera la nature juridique exacte des rapports entre ce personnel - qui appartient en fait au Ministère des Finances et est soumis à l'autorité hiérarchique du Ministre - et l'autorité qui sera théoriquement celle du comité de direction.

2° Au § 2, l'emploi du mot "statut" signifie-t-il que les recrutements contractuels seront exclus ?

D'autre part, d'après l'exposé des motifs, les "nominations" visées au § 2, alinéa 2, consisteront principalement en détachements d'agents des services de la reconstruction.

3° Le § 3 de l'article 15 ajoute strictement parlant, un élément à la mission du Fonds : le paiement des études nécessaires pour établir les plans des travaux publics et le paiement du personnel technique spécial "mis à la disposition des administrations de l'Etat" en vue de la conception ou de l'exécution de ces travaux.

L'expression "mettre à la disposition du ..." est ambiguë.

Vise-t-elle les agents de l'Etat au sens propre, agents normalement recrutés et affectés à des services déterminés, ou du personnel que des organismes du secteur public ou privé, distincts de l'Etat, mettent à la disposition de certaines administrations de l'Etat selon des modalités non autrement spécifiées ?

.../...

Si le Gouvernement a en vue cette dernière éventualité, très exceptionnelle à vrai dire, il devrait préciser les hypothèses envisagées, par qui et dans quelles conditions ce personnel pourra être engagé par l'Etat. Cette précision est, en effet, indispensable pour mettre le Fonds en mesure de s'assurer s'il est effectivement obligé - autrement dit s'il a le droit - de prendre en charge ces dépenses de personnel.

Article 17, § 2, alinéa 2.

Pris à la lettre, l'alinéa 2 de l'article 17, § 2, signifie que le Fonds autonome sera subrogé au Fonds des routes comme débiteur pour les travaux qui y sont visés.

En réalité, c'est l'Etat, ainsi qu'il est dit à l'alinéa 1er du § 2, qui est subrogé comme débiteur au Fonds des routes, étant entendu toutefois que les dettes dont question à l'alinéa 2 seront payées pour le compte de l'Etat par le nouveau Fonds autonome, comme le prévoit l'article 3, alinéa 1er, 1°, du projet.

Il conviendrait de modifier en conséquence le texte de l'alinéa 2 de l'article 17, § 2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
H.BUCH, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
H.BUCH, G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
Madame : J.DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.

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

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.G.VAN BUNNEN

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.