KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling etgeving, eerste kamer, de 16e art 1967 door de Eerste Minister erzocht hem van advies te dienen ver een ontwerp van koninklijk esluit "tot wijziging en aanvulling van de wet van 16 maart 1954 etreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut", eeft de 24e maart 1967 het volgend dvies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 16 mars 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant et complétant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public", a donné le 24 mars 1967 l'avis suivant :

Het ontwerp steunt op de bijzondere machten die zopas aan de Koning werden toegekend (Gedr. St. Kamer, nr. 356 ; Gedr. St. Senaat, nr. 160).

Artikel 1, 4°, van dat ontwerp bepaalt :

"Door in Ministerraad overlegde besluiten kan de Koning alle nuttige maatregelen treffen ten einde :

.....

4° a) ...
b) ...
c) het beheer en de activiteit der instellingen van openbaar nut, al dan niet onderworpen aan de wet van 16 maart 1954, te verbeteren ;
d) de afschaffing, de omvorming of de fusie van sommige van deze instellingen door te voeren ;
e) hun controle te verscherpen".

Behoudens hetgeen hierna is opgemerkt in verband met het nieuwe in de wet van 1954 in te voegen artikel 23, blijven de bepalingen van het ontwerp-koninklijk besluit binnen de grenzen van de machtiging en kunnen ze dus de volle, in artikel 3 van het wetsontwerp bedoelde uitwerking krijgen, dit wil zeggen dat de besluiten de geldende wetsbepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

.../...

I. INKLEDING VAN HET ONTWERP.

De Raad van State geeft in overweging de koninklijke besluiten die krachtens de machtigingswet zullen worden vastgesteld te nummeren, zoals gedaan werd bij de toepassing van de volmachtwetten van 31 juli en 7 december 1934, 15 en 30 maart 1935 en 1 mei 1939.

Het is geraden het nummer op te nemen in het opschrift zelf, dat dan als volgt kan worden gelezen :

"Koninklijk besluit nr. ..... van ..... tot wijziging en aanvulling van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

\+

\+ \+

Het ontwerp heeft maar twee artikelen : het eerste wijzigt, met gehele of gedeeltelijke vervanging, een aantal artikelen van de wet van 16 maart 1954 ; het tweede voegt in die wet twee nieuwe artikelen in.

Om geen verwarring te stichten, ware het geraden aan ieder in de wet van 1954 in te voegen artikel een inleidende volzin te laten voorafgaan. Voorgesteld wordt, de tekst als volgt in te kleden :

.../...

"Artikel 1.-

Artikel 2 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 2. ... ".

Artikel 2.-

Artikel 3 van dezelfde wet, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 3. ... ".

Artikel 3.-

Artikel 4 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 4. ... ".

Artikel 4.-

Artikel 5 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 5. ... ".

.../...

Artikel 5.-

Artikel 6 van dezelfde wet, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 6. ...".

Artikel 6.-

Artikel 6bis, door het koninklijk besluit van 18 december 1957 in dezelfde wet ingevoegd en gewijzigd bij de wet van 18 mei 1960, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 6bis. ...".

Artikel 7.-

Artikel 9 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 9. ...".

Artikel 8.-

Artikel 10 van dezelfde wet, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 10. ...".

.../...

Artikel 9 (voorgesteld).

Het ontwerp wijzigt artikel 11, eerste en tweede lid, van de wet van 16 maart 1954.

Nu heeft dat artikel 11, sedert het bij koninklijk besluit van 18 december 1957 is gewijzigd, drie alinéa's, waarvan de laatste als volgt is geredigeerd :

"Bij afwijking van lid 1 blijft het personeelsstatuut van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen vastgesteld door de paritaire commissie, overeenkomstig artikel 13, lid 4, van de wet van 23 juli 1926".

Het ontwerp vervangt het eerste en het tweede lid van artikel 11 van voornoemde wet door drie paragrafen, maar meteen is het niet duidelijk waar het derde lid van datzelfde artikel nu moet komen te staan.

Het zou dan ook overzichtelijker zijn het gehele artikel 11 te vervangen.

.../...

Daartoe wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"Artikel 9.-

Artikel 11 van dezelfde wet, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 11. § 1 ... (zoals in het ontwerp)

§ 2.... (zoals in het ontwerp)

§ 3.... (zoals in het ontwerp)

§ 4. In afwijking van § 1, blijft het personeelsstatuut... (voorts zoals in het derde lid van het huidige artikel 11)".

Artikel 10.-

Artikel 12, tweede lid, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Die instellingen ..."(de eerste twee volzinnen van de nieuwe tekst tot één lid verwerken).

Artikel 11.-

Artikel 13, § 1, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ...".

+

Artikel 12.-

Artikel 17 van dezelfde wet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

"...".

.../...

Het ontwerp vervangt alleen § 1 van artikel 17. Het laat § 2 van dat artikel zoals het is. Die paragraaf nu bevat alleen opheffingsbepalingen die hun volkomen uitwerking hebben gehad; hij kan dus vervallen, zodat de nieuwe bepalingen het gehele artikel kunnen vervangen.

+

Artikel 13.-

Artikel 18 van dezelfde wet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 18. ...".

+

Artikel 14.-

In dezelfde wet wordt een artikel 22 ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 22. De bijzondere dienst voor begrotingsenquêtes, opgericht bij koninklijk besluit van 4 juli 1966 ...".

+

Artikel 15.-

In dezelfde wet wordt een artikel 23 ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 23. ...".

Artikel 16.-

Onze Ministers zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

.../...

II. ONDERZOEK VAN DE NIEUWE BEPALINGEN INGEVOEGD IN DE WET VAN 1954.

Bij artikel 2.

De begroting die de instellingen van de categorie D volgens het ontwerp moeten indienen, is beperkt tot de beheersontvangsten en -uitgaven.

Die instellingen voegen bij hun ontwerp-begroting een programma van de verrichtingen die tot hun specifieke opdracht behoren.

De uitdrukking "specifieke opdracht" is weinig gebruikelijk. Men vervange ze liefst door "eigen doelstelling".

Bij artikel 3.

Het ontwerp verruimt de controle bij wege van begrotingsgoedkeuring tot de instellingen van de categorie C en D.

Paragraaf 4 van de voorgestelde tekst draagt aan de Ministerraad of aan het Ministerieel Comité dat deze in zijn plaats laat optreden, een aantal bevoegdheden over die thans bij het Begrotingscomité berusten, de opdracht namelijk ervoor te waken dat de instellingen hun ontvangsten aanpassen en hun uitgaven verminderen als het doen van die uitgaven 's Rijks financieel beleid in gevaar kan brengen.

Het zou meer in overeenstemming zijn met de beginselen die de werking van de Staatsmachten beheersen, het bevoegde Ministeriële Comité door de Koning te laten aanwijzen.

.../...

Voorgesteld wordt : "De Ministerraad of het door de Koning aangewezen Ministerieel Comité, waakt ervoor ...".

Bij artikel 5.

De strekking van het eerste lid zou duidelijker tot uitdrukking komen in de volgende redactie :
"Overdracht en overschrijding ..... moeten, voor enige tenuitvoerlegging, worden toegestaan door de Minister .....".

Bij artikel 6.

Een betere lezing voor § 2 zou zijn :

"Voor de instellingen die door de wet of door hun statuten tot het opmaken van een jaarbalans worden verplicht, komt die balans, samen met een resultatenrekening, in de plaats van de in het eerste lid voorgeschreven toestandsopgave".

In § 3 van het ontwerp is alleen het eerste lid van de huidige § 3, die uit twee alinea's bestaat, overgenomen.

Naar aan de Raad van State is verklaard, denkt de Regering er niet aan het tweede lid, dat de controle ter plaatse op de comptabiliteit van de Regie van Telegrafie en Telefonie versoepelt, op te heffen. Dat lid zou dus behouden blijven. Gelet op de nieuwe redactie voor artikel 6, moet het dan onder § 6, die over de controle ter plaatse handelt, komen te staan.

Paragraaf 4 van de ontwerp-tekst stelt in het eerste en het tweede lid duidelijk, dat de rekeningen van de instellingen van de categorie B, C en D toegezonden worden aan de Minister van wie de instelling afhangt.

.../...

Het derde lid van die paragraaf stelt, dat de Minister van Financiën die rekeningen voor toezicht aan het Rekenhof doet geworden.

Tussen die bepalingen is er een hiaat. Er wordt immers niet gezegd, dat de Ministers van wie de instellingen afhangen, die rekeningen eerst aan de Minister van Financiën moeten zenden. Ter aanvulling van die leemte wordt voor het derde lid van § 4 de volgende redactie in overweging gegeven :

"Die Ministers zenden de rekeningen van de instellingen van de categorieën B, C en D aan de Minister van Financiën. Deze doet ze voor toezicht aan het Rekenhof geworden, uiterlijk op 30 april van het jaar na dat van het beheer".

Een betere lezing voor § 5 zou zijn :

"De overheden die de uitvoeringsrekeningen van de begroting goedkeuren of afsluiten, doen dat binnen dezelfde termijn ook voor de toestandsopgaven van het actief en het passief, voor de balansen en voor de resultatenrekeningen".

.../...

Voor § 6, tweede lid, wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Het Rekenhof kan de rekeningen in zijn opmerkingenboek bekendmaken".

Bij artikel 6bis.

De bedoeling van de Regering is, dat de Koning bevoegdheid krijgt om te bepalen welke instellingen een comptabiliteit van de vastgelegde uitgaven moeten voeren.

Met de ontwerp-tekst kan de Koning alleen maar regelen voor die comptabiliteit stellen, maar niet voorschrijven dat zulk een comptabiliteit moet worden gevoerd.

.../...

De volgende tekst geeft de bedoeling van de Regering beter weer :

"De Koning kan het voeren van een comptabiliteit der vastgelegde uitgaven voorschrijven in de onder artikel 1 opgesomde instellingen. Hij stelt de regelen daarvan vast, eventueel met inachtneming van de eigen behoeften van iedere instelling".

Bij artikel 9.

Zowel de huidige als de door het ontwerp voorgestelde paragraaf 3 stelt voor de regeringscommissaris beroep open tegen "de uitvoering" van enige beslissing die strijdig wordt geacht met de wet, de statuten of het algemeen belang. Bevestigt de Minister het beroep, dan kan de beslissing niet ten uitvoer worden gelegd.

Nu het ontwerp door invoeging van een nieuw artikel 23 in de wet van 1954 de mogelijkheid opent de instelling van openbaar nut uitvoerbare beslissingen op te leggen met dezelfde waarde als de regelmatig door het beheerslichaam genomen beslissingen, zou nader moeten worden aangegeven welke de preciese juridische inhoud van de ministeriële beslissing is.

Is het zo dat de toeziende overheid, als zij in positieve zin handelt, op geldige wijze namens de instelling vermag te beslissen, dan zou volgens een overeenkomstige logica duidelijk moeten worden aangegeven dat die overheid bevoegd is tot het nietigverklaren van beslissingen die ingaan tegen de wet, de statuten of het algemeen belang.

.../...

De Regering ziet het wel degelijk zo. Daarom wordt voorgesteld, te bepalen, dat "de regeringscommissaris over een termijn van vier volle dagen beschikt om beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen enige beslissing die hij ...".

\+

\+ \+

Volgens het tweede lid van § 3 van artikel 9 gaat de termijn in op de dag van de vergadering, voor zover de regeringscommissaris daarop regelmatig uitgenodigd werd. Het begrip "regelmatig uitgenodigd" vraagt verduidelijking. Ook moet worden bepaald, dat de beheerslichamen van de instellingen alleen over de agendapunten geldig kunnen beraadslagen en beslissen, zoals dat in beraadslagende vergaderingen behoort (zie artikel 63 van de gemeentewet).

Er is ook niets bepaald voor het geval dat de regeringscommissaris wegens ziekte of verlof verhinderd is de vergadering bij te wonen.

Bij artikel 10.

Het tweede lid van dat artikel handelt over de beslissing waarbij de Minister op het beroep beschikt. Als het voorgaande artikel, overeenkomstig de hierboven gegeven wenk , duidelijk stelt, dat het om een nietigverklaringsbevoegdheid gaat, dan moet ook worden bepaald dat de nietigverklaring geheel of gedeeltelijk kan zijn.

.../...

Overleg met de andere betrokken Ministers is maar een interne formaliteit die geen invloed mag hebben op de geldigheid van de beslissing van de bevoegde Minister. Het woord "eventueel" staat dan ook niet op de juiste plaats.

Voor het tweede lid van artikel 10 wordt dus de volgende tekst voorgesteld :

"De Minister kan de beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigen, eventueel na overleg met de andere betrokken Ministers.

Heeft de Minister de beslissing binnen een termijn van twintig volle dagen ingaande op de in artikel 9, § 3, bedoelde dag niet vernietigd, dan wordt ze definitief. De termijn van twintig volle dagen wordt tot acht dagen verminderd voor de instellingen van de categorie D, zelfs als er in hun organieke wet of in hun statuten een andere termijn mocht zijn bepaald".

Bij artikel 11.

Terwille van de algemene overeenstemming, vervange men de woorden "voogdijminister", die in § 3 tot tweemaal toe voorkomen, onderscheidenlijk door "Minister onder wie zij ressorteren" en "Minister onder wie het ressorteert".

Bij artikel 17.

Het ontwerp bevestigt, dat de bepalingen van de wet van 1954 dwingende bepalingen zijn, waar het zegt, dat de voorschriften van de statuten van de openbare instellingen die in strijd zijn met deze wet of daarmee niet overeenstemmen "als niet bestaande worden beschouwd". Een zodanige formule hoort eerder thuis in het privaatrecht, met name in het overeenkomstenrecht. Een juistere formule zou zijn "... houden op uitwerking te hebben".

+

+ +

.../...

Artikel 17, § 1, derde lid, bepaalt dat de wets- en verordeningsbepalingen die de statuten van de instellingen van openbaar nut vaststellen, zullen worden omgewerkt in koninklijke besluiten die de vroegere bepalingen zullen opheffen.

Het ontwerp kent die mogelijkheid niet meer. Er moge in overweging gegeven worden ze toch te behouden.

Bij artikel 18.

Uit de nieuwe overgangsbepaling blijkt niet voldoende dat het statuut of het kader alleen nog tot 30 juni 1968 overeenkomstig de vroeger geldende procedure kunnen worden gewijzigd. De tekst wekt de indruk alsof alleen de formaliteiten inzake goedkeuring tot die datum blijven gelden. Ook is twijfel mogelijk over de vraag of de vroegere procedure na de gestelde termijn verder mag worden toegepast als de Koning in gebreke blijft het statuut en het kader van het personeel vast te stellen overeenkomstig artikel 11 van de wet. Het is niet de bedoeling van de Regering,dat mogelijk te maken.

De tekst maakt bovendien geen onderscheid tussen de instellingen wier statuut en kader reeds bij koninklijk besluit mochten zijn vastgesteld, en de instellingen waarvoor nog geen zodanige regeling tot stand is gekomen. Voor de overgangsbepaling komen alleen laatstgenoemde instellingen in aanmerking.

.../...

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 18.-

Wanneer het personeelsstatuut of het personeelskader van de in artikel 1 opgesomde instellingen door de Koning niet is vastgesteld op grond van artikel 11, kan wijziging in dat statuut of kader alsmede verhoging van het aantal personeelsleden volgens de vroeger geldende procedure maar tot stand komen tot 30 juni 1968 en onder goedkeuring van de Minister onder wie de instelling ressorteert, gegeven met het akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort en van de Minister van Financiën.

De Koning kan de in het eerste lid genoemde termijn verlengen. Voor instellingen van de categorieën A en B kan die verlenging één jaar niet te boven gaan".

Artikel 22.

Volgens dit, nieuwe, artikel kan de Bijzondere Dienst voor begrotingsenquêtes optreden op verzoek van :

1° of wel de Minister onder wie de instelling ressorteert ;

2° of wel de Minister van Financiën of de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, "voor wat op grond van de wet van 1954 onder hun bevoegdheid valt".

De wijze van opdrachtgeving verschilt van die welke artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 juli 1966 voorschrijft : de bijzondere dienst handelt op gezamenlijke instructie gegeven door de Eerste Minister, de Minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort en de betrokken Minister.

.../...

De bedoeling van de Regering is, het te houden bij het gezamenlijk optreden van **drie Ministers.** Artikel 22 van het ontwerp zou dan ook zo moeten worden gewijzigd dat daarin wordt bepaald dat de drie in het artikel genoemde Ministers de bijzondere dienst voor begrotingsenquêtes geen opdracht geven dan met inachtneming van de in artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 juli 1966 voorgeschreven procedure.

Artikel 23.

Dit, eveneens nieuwe, artikel verleent aan de toeziende overheid macht tot coërcitief ingrijpen wanneer het algemeen belang dan wel de naleving van de wet of de verordeningen dat eisen.

In laatste instantie staat het artikel de uitvoerende macht toe, in de plaats van het beheersorgaan van de betrokken instelling te treden om de beslissing te nemen welke dat orgaan weigert of nalaat te nemen. Het met dat toezicht belaste Staatsorgaan is de Ministerraad.

Dat optreden van de Ministerraad levert enige moeilijkheid op.

Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen dragen de Grondwet en enkele bijzondere wetten aan de Ministerraad een eigen bevoegdheid op. Die raad is niet zozeer een bestuursoverheid als wel een politiek college. Zijn essentiële taak is, het Staatshoofd van advies te dienen, het optreden van de onderscheiden ministeriële departementen te coördineren en beginselakkoorden uit te werken over punten in verband met de algemene politiek.

/

De Grondwet heeft de Ministerraad niet opgenomen in de hiërarchie der machten, tenzij wanneer de troon onbezet is. Er is geen hiërarchische band tussen de Raad en de Ministers.

De vraag is dan ook of artikel 1, 4°, e, of enige andere bepaling van de machtigingswet de Koning wel degelijk toestaat, de Ministerraad in zijn plaats te stellen waar het gaat om een bevoegdheid die hij anders zelf zou moeten uitoefenen.

De taak om de Regeringscontrole op de aan de wet van 16 maart 1964 onderworpen instellingen van openbaar nut te verscherpen, betekent uiteraard in genen delen dat van de normale werking der staatsmachten wordt afgeweken. Een andere bepaling die dat zou toestaan, is volgens de Raad van State in de machtigingswet niet te vinden.

De uitoefening van de hier bedoelde bevoegdheid tot indeplaatsstelling moet dan ook aan de, op advies van de Ministerraad handelende Koning worden overgelaten.

Aangezien voorafgaande ingebrekestelling eigen is aan de uitoefening van het dwangtoezicht, dient het eerste lid van artikel 23, van nog een ander standpunt uit, zó te worden omgewerkt, dat de Ministers niet alleen een beraadslaging moeten voorschrijven maar ook het door hen nagestreefde doel moeten aangeven.

Le projet se fonde sur les pouvoirs spéciaux qui viennent d'être accordés au Roi (Doc. parl. Chambre, n°356; Doc. parl. Sénat, n° 160).

L'article 1er, 4°, de ce projet dispose :

"Par arrêtés délibérés en conseil des Ministres, le Roi peut prendre toutes les dispositions utiles en vue :

...

4° a) ...
b) ...
c) d'améliorer la gestion et l'activité des organismes d'intérêt public assujettis ou non à la loi du 16 mars 1954;
d) d'opérer la suppression, la transformation ou la fusion de certains de ces organismes;
e) de renforcer leur contrôle".

Sous réserve de l'observation qui est faite au sujet du nouvel article 23 inséré dans la loi de 1954, les dispositions de l'arrêté royal en projet n'outrepassent pas les limites de l'habilitation légale et peuvent donc avoir le plein effet prévu par l'article 3 du projet de loi, à savoir que les arrêtés peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

.../...

I. PRESENTATION DU PROJET.

Conformément à la pratique suivie lors de l'application des lois de pouvoirs spéciaux des 31 juillet et 7 décembre 1934, 15 et 30 mars 1935 et 1er mai 1939, le Conseil d'Etat recommande d'identifier par un numéro, les arrêtés royaux qui seront pris en vertu de la loi d'habilitation.

Il est souhaitable que le numéro soit inséré dans l'intitulé lui-même, qui pourrait être rédigé comme suit :

"Arrêté royal n° .... du .... modifiant et complétant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

\+

\+ \+

Le projet ne contient que deux articles : le premier modifie, en les remplaçant entièrement ou partiellement, certains articles de la loi du 16 mars 1954 et le second insère dans la loi deux articles nouveaux.

Pour éviter toute confusion, il conviendrait que chaque article inséré dans la loi de 1954 soit introduit par une phrase liminaire. La présentation suivante est proposée :

.../...

"Article 1er.-

L'article 2 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 2. ... ".

Article 2.-

L'article 3 de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 3. ... ".

Article 3.-

L'article 4 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"Article 4. ... ".

Article 4.-

L'article 5 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"Article 5. ... ".

.../...

Article 5.-

L'article 6 de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 6. ... ".

Article 6.-

L'article 6bis, inséré par l'arrêté royal du 18 décembre 1957 dans la même loi et modifié par la loi du 18 mai 1960, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 6bis. ... ".

Article 7.-

L'article 9 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"Article 9. ... ".

Article 8.-

L'article 10 de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 10. ... ".

.../...

Article 9 (proposé).

Le projet modifie l'article 11, alinéas 1er et 2, de la loi du 16 mars 1954.

Or, après sa modification par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, l'article 11 comporte trois alinéas dont le dernier est rédigé comme suit :

"Par dérogation à l'alinéa 1er, le statut du personnel de la Société nationale des chemins de fer belges continue à être fixé par la commission paritaire, conformément à l'article 13, alinéa 4, de la loi du 23 juillet 1926".

En remplaçant les alinéas 1er et 2 de l'article 11 de la loi précitée, par trois paragraphes, le projet ne fixe pas la place que doit occuper l'alinéa 3 du même article.

Il serait, dès lors, plus clair de remplacer l'ensemble de l'article 11.

.../...

Le texte suivant est proposé à cette fin :

"Article 9.-

L'article 11 de la même loi, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, est remplacé par la disposition suivante :

"Article 11. § 1er. ... (comme au projet) ...

§ 2. ... (comme au projet) ...

§ 3. ... (comme au projet) ...

§ 4. Par dérogation au § 1er, le statut... (le reste comme à l'alinéa 3 de l'actuel article 11) ".

Article 10.-

L'article 12, alinéa 2, de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

"Ces organismes ... " (il conviendrait de faire un alinéa, des deux premières phrases du nouveau texte).

Article 11.-

L'article 13, § 1er, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ... ".

+

Article 12.-

L'article 17 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

"... ".

.../...

Le projet ne remplace que le § 1er de l'article 17. Il laisse subsister le § 2 de cet article. Or, celui-ci ne contient que des dispositions abrogatoires qui ont épuisé leurs effets; il peut donc être supprimé et l'ensemble de l'article pourrait être remplacé par les dispositions nouvelles.

+

Article 13.-

L'article 18 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 18. ... ".

+

Article 14.-

Un article 22, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 22. Le service spécial d'enquêtes budgétaires, créé par l'arrêté royal du 4 juillet 1966 ... ".

+

Article 15.-

Un article 23, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

"Article 23. ... ".

Article 16.-

Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

.../...

II. EXAMEN DES DISPOSITIONS NOUVELLES INTRODUITES DANS LA LOI DE 1954.

A l'article 2.

Le projet limite le budget que doivent déposer les organismes de la catégorie D, aux recettes et dépenses d'administration.

Ces organismes annexent à leur projet de budget un programme des opérations relevant de leur mission spécifique.

L'expression "mission spécifique", peu usitée, gagnerait à être remplacée par celle de "objet propre".

A l'article 3.

Le projet étend aux organismes des catégories C et D le contrôle par la voie de l'approbation budgétaire.

Le § 4 du texte proposé confie au Conseil des Ministres ou au Comité ministériel qu'il se substitue, des attributions actuellement dévolues au Comité du budget, à savoir la mission de veiller à l'ajustement des recettes et à la réduction des dépenses des organismes lorsque la réalisation de celles-ci serait de nature à porter atteinte à la politique financière de l'Etat.

Il serait plus conforme aux principes qui régissent le fonctionnement des pouvoirs de laisser au Roi le soin de désigner le Comité ministériel compétent.

Il est proposé de dire : "le Conseil des Ministres ou le Comité ministériel que le Roi désigne, veille ... ".

.../...

A l'article 5.

A l'alinéa 1er, la portée du texte du projet ressortirait plus nettement sous la rédaction suivante : "doivent être autorisés, avant toute mise à exécution, par le Ministre ... ".

A l'article 6.

L'alinéa 2 du § 2 du texte du projet serait mieux rédigé comme suit :

"Pour les organismes tenus par la loi ou par leurs statuts d'établir annuellement un bilan, ce bilan accompagné d'un compte de résultats remplace la situation prévue à l'alinéa 1er".

Le § 3 du texte du projet ne reprend que la matière du premier alinéa du § 3 du texte actuel, alors que celui-ci en comporte deux.

Selon les déclarations reçues par le Conseil d'Etat, il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement d'abroger l'alinéa 2 qui assouplit le contrôle sur place de la comptabilité de la Régie des télégraphes et des téléphones. Cet alinéa devrait donc être maintenu et, vu la nouvelle rédaction de l'article 6, il devrait figurer dans le § 6 qui concerne le contrôle sur place.

Dans le § 4 du texte du projet, les alinéas 1er et 2 précisent que les comptes des organismes des catégories B, C et D sont transmis au Ministre dont l'organisme relève.

.../...

L'alinéa 3 de ce paragraphe prévoit que le Ministre des Finances transmet ces comptes à la Cour des comptes, en vue de leur contrôle.

Il existe entre ces dispositions un hiatus, car il n'est pas dit que les Ministres dont les organismes relèvent doivent transmettre les comptes en cause au Ministre des Finances. Pour combler cette lacune, il est proposé de rédiger comme suit l'alinéa 3 du § 4 :

"Ces Ministres adressent les comptes des organismes des catégories B, C et D au Ministre des Finances. Celui-ci les transmet à la Cour des comptes, en vue de leur contrôle, au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion".

Le § 5 serait mieux rédigé ainsi qu'il suit :

"Les autorités qui approuvent ou arrêtent les comptes d'exécution du budget remplissent la même mission dans le même délai à l'égard des situations actives et passives, des bilans et des comptes de résultats".

Pour le § 6, alinéa 2, la rédaction suivante est proposée :

"La Cour des comptes peut publier les comptes dans ses cahiers d'observations".

A l'article 6bis.

L'intention du Gouvernement est de confier au Roi le pouvoir de déterminer les organismes qui seront assujettis à l'obligation de tenir une comptabilité des engagements de dépenses.

.../...

Le texte du projet ne donne au Roi que le pouvoir de déterminer les règles à suivre pour la tenue de cette comptabilité, sans lui permettre d'en imposer l'usage.

L'intention du Gouvernement serait mieux traduite ainsi qu'il suit :

"Le Roi peut imposer la tenue d'une comptabilité des engagements dans les organismes énumérés à l'article 1er. Il en détermine les règles, éventuellement suivant les nécessités propres à chacun de ces organismes".

A l'article 9.

Le § 3 tant du texte actuel que du texte du projet organise le recours du commissaire du Gouvernement contre "l'exécution" de toute décision estimée contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Lorsque le Ministre confirme le recours, la décision ne peut être exécutée.

La portée juridique de la décision ministérielle gagnerait à être précisée, au moment où le projet, en insérant un nouvel article 23 dans la loi de 1954, permet d'imposer à l'organisme d'intérêt public des décisions exécutoires ayant la même valeur que celles régulièrement prises par l'organe de gestion.

Si l'autorité de tutelle agissant dans le sens positif peut prendre des décisions valables au nom de l'organisme, il serait corrélativement logique d'exprimer clairement que cette autorité a le pouvoir d'annuler des décisions qui sont contraires à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général.

.../...

Cette conception répondant aux intentions du Gouvernement, il est proposé de dire que le "commissaire du Gouvernement dispose d'un délai de quatre jours francs pour prendre son recours en annulation contre toute décision qu'il estime contraire ... ".

\+

\+ \+

L'alinéa 2 du § 3 de l'article 9 prévoit que le délai court à partir du jour de la réunion, pour autant que le commissaire du Gouvernement y ait été régulièrement convoqué. Cette notion de "convocation régulière" devrait être explicitée et il devrait être prévu que les organes de gestion des organismes ne peuvent valablement délibérer que sur les objets figurant à l'ordre du jour comme il sied dans les assemblées délibérantes (cfr. article 63 de la loi communale).

On relèvera par ailleurs que rien n'est prévu au cas où le commissaire du Gouvernement est empêché d'assister à une réunion pour cause de maladie ou de congé.

A l'article 10.

L'alinéa 2 du texte du projet concerne la décision du Ministre sur le recours. Si le pouvoir d'annulation est exprimé, comme il est proposé, à l'article précédent, il devrait être prévu que cette annulation puisse être totale ou partielle.

La consultation des autres Ministres intéressés ne constitue qu'une formalité interne qui doit rester sans influence sur la validité de la décision du Ministre compétent. Il serait, dès lors, opportun de déplacer l'adverbe "éventuellement".

.../...

Le texte suivant est proposé pour l'alinéa 2 de l'article 10 :

"Le Ministre peut annuler la décision en tout ou en partie, après avoir éventuellement consulté les autres Ministres intéressés.

Si dans un délai de vingt jours francs, commençant le même jour que le délai visé à l'article 9, § 3, le Ministre n'a pas prononcé d'annulation, la décision devient définitive. Le délai de vingt jours francs est réduit à huit jours francs pour les organismes de la catégorie D, nonobstant tout autre délai qui serait prévu par leur loi organique ou leur statut".

A l'article 11.

Par souci de concordance générale, il conviendrait de remplacer l'expression "Ministres de tutelle", figurant deux fois dans le § 3, par celles de "Ministre dont ils relèvent" et "Ministre dont il relève".

A l'article 17.

Le caractère impératif des dispositions de la loi de 1954 est affirmé dans le texte du projet. Les dispositions des statuts des organismes d'intérêt public, contraires ou non conformes à la présente loi "sont réputées non écrites". La formulation de pareille présomption appartient plus au domaine du droit privé et spécialement des conventions. Il serait plus correct de dire dans le projet que les dispositions en cause "cessent d'avoir effet".

\+

\+ \+

L'article 17, § ler, alinéa 3, de la loi du 16 mars 1954 prévoit la refonte dans des arrêtés royaux qui abrogeront les dispositions antérieures, des dispositions légales et réglementaires fixant les statuts des organismes d'intérêt public.

Le système adopté par le projet abandonne la possibilité d'une refonte du statut des organismes d'intérêt public, refonte qui s'accompagne de l'abrogation des textes antérieurs. Il est suggéré de maintenir cette faculté dans l'arrêté royal en projet.

A l'article 18.

La nouvelle disposition transitoire n'indique pas à suffisance que toute modification du statut ou du cadre ne pourra être opérée selon la procédure antérieurement en vigueur que jusqu'au 30 juin 1968. Le texte donne l'impression que ce sont les formalités d'approbation qui sont imposées jusqu'à cette date. Un doute peut subsister sur le point de savoir si la procédure ancienne pourrait être applicable après le délai prévu, lorsque le Roi reste en défaut de fixer le statut et le cadre du personnel en application de l'article 11 de la loi. Or, telle n'est pas l'intention du Gouvernement.

De plus, le texte ne fait pas de distinction entre les organismes dont le statut et le cadre auraient déjà été fixés par arrêté royal et ceux qui seraient encore dépourvus de pareille réglementation. Seuls les seconds peuvent bénéficier de la mesure transitoire.

.../...

Le texte suivant est proposé :

"Article 18.-

Lorsque le statut ou le cadre du personnel des organismes énumérés à l'article 1er n'a pas été fixé par le Roi en application de l'article 11, toute modification du statut ou du cadre du personnel ainsi que toute augmentation du nombre des agents ne pourront être réalisées selon la procédure antérieurement en vigueur que jusqu'au 30 juin 1968 et moyennant l'approbation du Ministre dont l'organisme relève, donnée de l'accord du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions et du Ministre des Finances.

Le Roi peut proroger le terme prévu à l'alinéa 1er. Cette prorogation ne peut dépasser un an pour les organismes des catégories A et B".

.../...

Article 22.

Cet article, qui est nouveau, prévoit l'intervention du service spécial d'enquêtes budgétaires à la demande :

1° soit du Ministre dont l'organisme relève;

2° soit du Ministre des Finances ou du Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, "pour ce qui est confié à leur compétence par la loi de 1954".

Le mode de saisine diffère de celui prévu par l'article 3 de l'arrêté royal du 4 juillet 1966, selon lequel le service spécial agit sur instructions conjointes données par le Premier Ministre, le Ministre ayant le Budget dans ses attributions et le Ministre intéressé.

L'intention du Gouvernement est de respecter le système prévoyant l'intervention conjointe des trois Ministres. L'article 22 du projet devrait, dès lors, être aménagé de manière à prévoir que les Ministres désignés à cet article ne peuvent charger le service spécial d'enquêtes budgétaires d'une mission que selon la procédure prévue à l'article 3 de l'arrêté royal du 4 juillet 1966.

Article 23.

Cet article, également nouveau, organise une tutelle coercitive lorsque l'intérêt général, le respect de la loi ou le respect des règlements le requiert.

.../...

En dernier ressort il autorise le pouvoir exécutif à se substituer à l'organe de gestion de l'établissement en cause pour prendre à sa place la décision que celui-ci refuse ou s'abstient de prendre. L'organe étatique chargé de cette tutelle est le Conseil des Ministres.

Cette intervention du Conseil des Ministres soulève quelque difficulté .

Ce n'est que dans des cas tout à fait exceptionnels que la Constitution et quelques lois particulières confèrent au Conseil des Ministres un pouvoir propre. Celui-ci constitue un collège politique plutôt qu'une autorité administrative . Son rôle est essentiellement de formuler des avis à l'intention du chef de l'Etat, de coordonner l'action des divers départements ministériels et d'établir des accords de principe sur des points intéressant la politique générale.

Le Conseil des Ministres n'a pas été inséré par la Constitution dans la hiérarchie des pouvoirs sinon en cas de vacance du trône. Entre le Conseil et les Ministres il n'y a aucun lien hiérarchique.

La question se pose dès lors de savoir si le Roi trouve dans l'article ler, 4°, e, ou dans quelqu'autre disposition de la loi d'habilitation un pouvoir suffisant pour se substituer le Conseil des Ministres dans une attribution que, sinon, il devrait exercer lui-même.

.../...

La mission de renforcer le contrôle du Gouvernement sur les organismes d'intérêt public assujettis à la loi du 16 mars 1954 n'implique aucunement, c'est l'évidence, une dérogation au fonctionnement normal des pouvoirs. Le Conseil d'Etat n'aperçoit aucune autre disposition de la loi d'habilitation qui pourrait l'autoriser.

Il conviendrait en conséquence de laisser au Roi , intervenant de l'avis du Conseil des Ministres, le soin d'exercer le pouvoir de substitution en question.

Comme il est propre à l'exercice de la tutelle coercitive que celle-ci soit précédée d'une mise en demeure , il y aurait d'un autre point de vue lieu d'aménager le premier alinéa du texte de l'article 23 de manière à astreindre les Ministres , non seulement à prescrire une délibération mais à indiquer le but qu'ils se proposent d'atteindre.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. LAHAYE, adjunct-auditeur-generaal en door de H. G. PIQUET, substituut-auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. W. LAHAYE, auditeur général adjoint et par M. G. PIQUET, substitut de l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.