

## 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 14 mai 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant l'arrêté-loi du 18 mai 1945 portant création d'un Fonds des rentes", a donné le 17 mai 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 mei 1991 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de besluitwet van 18 mei 1945 houdende oprichting van een Rentenfonds", heeft op 17 mei 1991 het volgend advies gegeven :

L'avant-projet de loi doit être précédé d'un arrêté de présentation.

De plus, à la fin du dispositif doivent figurer les mentions suivantes :

"Donné à ...

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances,

Ph. MAYSTADT".

#### Article 1er.

1. L'alinéa 2 de l'article 2 en projet utilise les mots "actif sous-jacent". Cette expression n'est pas manifestement compréhensible; il conviendrait de l'explicitier dans l'exposé des motifs et, dans la mesure du possible, de la remplacer par des termes plus précis.

2. La phrase liminaire serait mieux rédigée comme suit :

#### "Article 1er.-

Dans l'article 2 de l'arrêté-loi du 18 mai 1945 portant création d'un Fonds des rentes, modifié par la loi du 19 juin 1959, les alinéas 1er et 2 sont remplacés par les alinéas suivants :".

.../...

3. L'article 1er tend à remplacer les alinéas 1er et 2 de l'article 2 de l'arrêté-loi du 18 mai 1945.

Les alinéas 3 et 4 doivent, dès lors, être adaptés à cette modification, en remplaçant le mot "Il", figurant à l'alinéa 3, par les mots "Le Fonds".

Le texte néerlandais de l'alinéa 4 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

On peut, en outre, se demander si la référence faite dans l'alinéa 3 actuel, à l'alinéa 1er, est encore exacte à la suite des modifications apportées par la loi en projet. La question n'ayant pas pu être posée au fonctionnaire délégué, qui est en mission à l'étranger, il conviendra de vérifier si cette référence correspond bien à l'intention du Gouvernement.

## Article 2.

1. L'article 3 de l'arrêté-loi du 18 mai 1945 portant création d'un Fonds des rentes, tel qu'il a été modifié par l'article 8 de la loi du 19 juin 1959, dispose comme suit en son alinéa 2 :

"En cas de partage des voix, les avis motivés des membres du comité sont transmis par le président au Ministre des finances qui prend la décision. Le ministre communique, dans les huit jours, ces avis motivés ainsi que sa propre décision aux Assemblées législatives. Il leur fait ensuite une déclaration à leur plus prochaine réunion".

.../...

Le projet de loi abroge ce mécanisme de prise de décision qui donnait à l'autorité politiquement responsable, le droit de regard qu'implique l'exercice d'une telle responsabilité, en même temps qu'il garantissait l'information du Parlement.

La modification envisagée devrait être aménagée de telle façon que soient maintenus les deux principes qui viennent d'être rappelés.

2. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 3 du même arrêté-loi, modifié par la loi du 19 juin 1959, est remplacé par la disposition suivante :".

En outre, conformément aux règles de la légistique, il y a lieu de faire précéder le texte de l'article en projet par les mots "Article 3".

La même observation vaut pour l'article 4 (article 9 en projet, qui est également remplacé en son entier).

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

.../...

1. Dans le nouvel alinéa 5 de l'article 4 en projet, il est prévu que le président du Comité peut "déléguer le pouvoir de signature". Ces termes soulèvent des difficultés juridiques que F. KOEKELBERG a mises en évidence (1). Selon lui : "Les auteurs belges estiment ... que la décision prise sur délégation de signature émane bel et bien du supérieur et que le subordonné délégué n'est habilité qu'à "authentifier" cette décision". L'auteur estime que "vue sous cet angle, la délégation de signature ne présente guère d'intérêt : la partie la plus importante et la plus fastidieuse du travail administratif - choisir et prendre la décision - continue en effet à être assumée par le supérieur qui ne peut confier à son subordonné que l'accomplissement d'une simple formalité qu'il aurait très bien pu remplir lui-même au prix d'un minimum de temps".

Et l'auteur de conclure : "En cas de délégation de signature, c'est bien le supérieur qui prend la décision et il y a effectivement délégation de pouvoir" (2).

---

(1) F. KOEKELBERG, Licéité de la délégation de pouvoir : avant tout une question de limites, *Adm. publ.*, 2e trim., 1985, pp. 133-156, spécialement pp. 144-147.

(2) Voyez dans le même sens Jacques SALMON, "La délégation de pouvoir au sein de l'administration", *Contentieux administratif du Conseil d'Etat*, Bruylant 1987, pp. 221 et 222; voyez aussi C.E. arrêt BREYNAERT n° 33.032 du 20 septembre 1989 qui distingue la délégation de pouvoir de l'autorisation de signer des documents qui ne contiennent aucune décision ou qui formalisent une décision déjà prise.

Suivant l'exposé des motifs, le président engage le Fonds par sa seule signature; il s'agit dès lors, semble-t-il, d'une délégation de pouvoir. Néanmoins, la question mérite d'être précisée. Les explications fournies dans l'exposé des motifs devraient être complétées à cet égard.

Si la délégation de signature doit être comprise comme étant une délégation de pouvoir, elle paraît admissible quand elle est accordée à un membre du Comité, mais elle paraît critiquable lorsque le texte prévoit que "des personnes spécialement désignées à cet effet" pourraient également bénéficier d'une telle délégation.

2. Il est proposé de rédiger l'article comme suit :

"Article 3.-

A l'article 4 du même arrêté-loi, modifié par la loi du 19 juin 1959, sont apportées les modifications suivantes :

1El'alinéa 2 est remplacé par l'alinéa suivant :

"...";

2El'alinéa 5 est remplacé par l'alinéa suivant :

"...".

Le texte néerlandais de l'alinéa 5 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 4.

1. La phrase liminaire doit être rédigée de la manière suivante :

"L'article 9 du même arrêté-loi est remplacé par la disposition suivante :".

2. La division en paragraphes est superflue et doit, dès lors, être omise.

3. Le paragraphe 2 de l'article 9 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Sur la proposition de l'administrateur général de la Trésorerie, le Comité peut charger la Banque Nationale de Belgique des opérations de caisse du Fonds et des opérations relatives aux missions visées à l'article 2, alinéa 1er, 1E, ainsi que de tout ou partie de la gestion journalière. Le Comité conclut ... (la suite comme au projet)".

Le texte néerlandais du paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

4. Les termes très généraux de l'article 9 en projet ne reflètent pas les intentions de l'auteur du projet, telles qu'elles sont exprimées dans l'exposé des motifs.

Il appartiendra au Gouvernement et au Parlement d'apprécier si la faculté de recourir à des experts extérieurs à l'administration, ne doit pas être assortie de conditions restrictives exprimées dans le dispositif du projet de loi, concernant notamment le caractère exceptionnel ou temporaire de telles mesures, et les garanties dont elles devraient être entourées en vue d'assurer un accès égal à ces fonctions (3).

#### Article 5.

1. L'intitulé "Dispositions transitoires" doit être supprimé.

2. L'expression "titres régularisés (par le Fonds)" mérite d'être explicitée dans l'exposé des motifs, en vue d'en faciliter la compréhension.

3. Dans le texte néerlandais le mot "hem" devrait être remplacé par les mots "dat Fonds".

---

( 3 )Voyez par comparaison les dispositions de la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public.

VD.

- 9 -

L. 20.799/2.

-----

.../...

Aan het voorontwerp van wet moet een indieningsbesluit voorafgaan.

Bovendien moeten de volgende vermeldingen voorkomen aan het slot van het bepalend gedeelte :

"Gegeven te ..., ...

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Financiën,

Ph. MAYSTADT".

#### Artikel 1.

1. In het tweede lid van het ontworpen artikel 2 wordt gewerkt met de woorden "onderliggend actief". Die uitdrukking is niet heel duidelijk te verstaan; ze zou nader moeten worden uitgelegd in de memorie van toelichting en, voor zover het mogelijk is, zou ze moeten worden vervangen door precieuzere termen.

2. Het zou beter zijn de inleidende volzin als volgt te stellen :

#### "Artikel 1.-

In artikel 2 van de besluitwet van 18 mei 1945 tot oprichting van een Rentenfonds, gewijzigd bij de wet van 19 juni 1959, worden het eerste en het tweede lid vervangen door de volgende leden :".

3. Met artikel 1 zit de bedoeling voor het eerste en het tweede lid van artikel 2 van de besluitwet van 18 mei 1945 te vervangen.

Het derde en het vierde lid moeten derhalve worden aangepast aan die wijziging door het woord "Het", dat voorkomt in het derde lid, te vervangen door de woorden "Het Fonds".

In het vierde lid schrijve men "publiekrechtelijke rechtspersonen" en "organisaties", in plaats van "organismen".

Bovendien rijst de vraag of de verwijzing in het huidige derde lid naar het eerste lid nog juist is als gevolg van de wijzigingen die worden aangebracht door de ontworpen wet. Aangezien de vraag niet gesteld is kunnen worden aan de gemachtigde ambtenaar die op dienstreis is in het buitenland, zal moeten worden nagegaan of die verwijzing wel overeenstemt met de bedoeling van de Regering.

#### Artikel 2.

1. Het tweede lid van artikel 3 van de besluitwet van 18 mei 1945 tot oprichting van een Rentenfonds, zoals gewijzigd bij artikel 8 van de wet van 19 juni 1959, luidt als volgt :

"Bij staking van stemmen worden met redenen omklede adviezen van de leden door de voorzitter doorgezonden aan de Minister van Financiën, die beslist. Binnen acht dagen deelt de Minister deze met redenen omklede adviezen alsmede zijn beslissing mede aan de Wetgevende Kamers.

.../...

Op hun eerstvolgende vergadering legt hij dan een verklaring af".

Het wetsontwerp heeft die manier van besluitvorming op die aan de politiek verantwoordelijke overheid het controlerecht verleende waarmee de uitoefening zulk een verantwoordelijkheid gepaard gaat, en tegelijkertijd de informatie van het Parlement verzekerde.

De voorgenomen wijziging zou zo moeten worden ingericht dat de twee beginselen waarop zoëven is geattendeerd, behouden blijven.

2. De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 3 van dezelfde besluitwet, gewijzigd bij de wet van 19 juni 1959, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Bovendien moet de tekst van het ontworpen artikel, overeenkomstig de regels inzake wetgevingstechniek, voorafgegaan worden door de woorden "Artikel 3".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 4 (het ontworpen artikel 9, dat eveneens in zijn geheel wordt vervangen).

Voorts schrijve men "de functie van voorzitter" in plaats van "de functies van voorzitter".

.../...

Artikel 3.

1. In het nieuwe vijfde lid van het ontworpen artikel 4 wordt bepaald dat de voorzitter van het Comité "de handtekeningsbevoegdheid (kan) overdragen". Die woorden geven aanleiding tot juridische moeilijkheden waarop F. KOEKELBERG de aandacht heeft gevestigd (4). Hij stelt : "Les auteurs belges estiment ... que la décision prise sur délégation de signature émane bel et bien du supérieur et que le subordonné délégué n'est habilité qu'à "authentifier" cette décision". De auteur is de volgende mening toegedaan : "vue sous cet angle, la délégation de signature ne présente guère d'intérêt : la partie la plus importante et la plus fastidieuse du travail administratif - choisir et prendre la décision - continue en effet à être assumée par le supérieur qui ne peut confier à son subordonné que l'accomplissement d'une simple formalité qu'il aurait très bien pu remplir lui-même au prix d'un minimum de temps".

De auteur besluit dan : "En cas de délégation de signature, c'est bien le supérieur qui prend la décision et il y a effectivement délégation de pouvoir" (5).

---

(4)F. KOEKELBERG, "Licéité de la délégation de pouvoir : avant tout une question de limites", Adm. publ. 2e trim., 1985, blz. 133-156, vooral blz. 144-147.

(5)Zie in de dezelfde zin Jacques SALMON, "La délégation de pouvoir au sein de l'administration", Contentieux administratif du Conseil d'Etat, Bruylant, 1987, blz. 221 en 222; zie ook Raad van State arrest BREYNAERT, nr. 33.032

---

van 20 september 1989, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de overdracht van bevoegdheid en de machtiging om stukken te ondertekenen die geen beslissing bevatten of die vorm geven aan een reeds genomen beslissing.

.../...

Volgens de memorie van toelichting verbindt de voorzitter het Fonds door zijn handtekening alleen; het ziet er dus naar uit dat het om een overdracht van bevoegdheid gaat.

Het zou echter beter zijn de kwestie duidelijk te maken. De in de memorie van toelichting verstrekte uitleg zou in dat opzicht moeten worden aangevuld.

Als de machtiging tot ondertekening moet worden opgevat als een overdracht van bevoegdheid, lijkt ze aanvaardbaar als ze wordt verleend aan een lid van het Comité, maar lijkt ze vatbaar voor kritiek als de tekst bepaalt dat "personen die daartoe in het bijzonder zijn aangesteld" ook zulk een machtiging zouden kunnen krijgen.

2. Voorgesteld wordt het artikel te redigeren als volgt :

"Artikel 3.-

Artikel 4 van dezelfde besluitwet, gewijzigd bij de wet van 19 juni 1959, wordt gewijzigd als volgt :

1E het tweede lid wordt vervangen als volgt :

"...";

2E het vijfde lid wordt vervangen als volgt :

"...".

In het vijfde lid schrijve men bovendien "op eensluidend advies van" in plaats van "met eensluidend advies van", alsook "één of meer" in plaats van "één of meerdere".

Artikel 4.

1. De inleidende volzin moet worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 9 van dezelfde besluitwet wordt vervangen als volgt :".

2. De indeling in paragrafen moet als overbodig vervallen.

3. Paragraaf 2 van het ontworpen artikel 9 zou beter worden geredigeerd als volgt :

"Op voorstel van de administrateur-generaal van de Thesaurie kan het Comité de Nationale Bank van België belasten met de kasverrichtingen van het Fonds en met de verrichtingen met betrekking tot de taken bedoeld in artikel 2, eerste lid, 1E, alsook met heel het dagelijks beheer of een gedeelte ervan.

Hiertoe sluit het Comité met de Nationale Bank van België de nodige overeenkomsten. Deze worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van Financiën".

.../...

In paragraaf 3, die het derde lid wordt, schrijven men "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van".

4. De zeer algemene bewoordingen van het ontworpen artikel 9 geven de bedoelingen van de steller van het beroep, zoals die in de memorie van toelichting worden verwoord, niet weer.

Het is de taak van de Regering en het Parlement om te beoordelen of aan de mogelijkheid om een beroep te doen op deskundigen van buiten het overheidsbestuur, geen beperkende voorwaarden moeten worden gekoppeld die in het bepalend gedeelte van het ontwerp van wet moeten worden vastgesteld en die inzonderheid betrekking hebben op de uitzonderlijke of tijdelijke aard van zulke maatregelen en op de garanties die erbij moeten worden geboden om te zorgen voor een gelijke benoembaarheid tot die ambten (6).

#### Artikel 5.

1. Het opschrift "Overgangsbepalingen" moet vervallen.

---

(6) Zie bij wijze van vergelijking de bepalingen van de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut.

2. Het zou goed zijn als de uitdrukking "(door het Fonds) geregulariseerde effecten" in de memorie van toelichting zou worden uitgelegd om ze gemakkelijker te begrijpen te maken.

3. Het woord "hem" zou vervangen moeten worden door de woorden "dat Fonds".

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,  
de Heren :

président de chambre,  
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,  
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

Madame : R. DEROY,  
Mevrouw :

greffier,  
griffier.

La concordance entre la version  
française et la version  
néerlandaise a été vérifiée  
sous le contrôle de  
M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de  
Franse en de Nederlandse tekst werd  
nagezien onder toezicht van de H.  
J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par  
M. J. REGNIER, auditeur. La note  
du Bureau de coordination a été  
rédigée et exposée par  
M. I. KOVALOVSKY, référendaire  
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht  
door de H. J. REGNIER, auditeur.  
De nota van het Coördinatiebureau  
werd opgesteld en toegelicht door  
de H. I. KOVALOVSKY,  
adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.