



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.432/2
du 13 juin 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
création de l'Agence fédérale
de la Dette et suppression du
Fonds des Rentes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.432/2
van 13 juni 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende oprichting van het
Federaal Agentschap van de
Schuld en opheffing van het
Rentenfonds'

Le 18 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale à communiquer un avis, dans un délai trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des Rentes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 juin 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2016.

*

Op 18 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap van de Schuld en opheffing van het Rentenfonds'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 13 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Compte tenu de l'objet de l'article 9, l'avant-projet doit être soumis à la négociation syndicale sur la base de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'avant-projet constitue l'Agence fédérale de la Dette en « un organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public », l'alinéa 3 de cette disposition insérant en ce sens la mention de cette administration au sein de l'article 1^{er}, A, de cette loi. Cette Agence remplacera le Fonds des Rentes, institué par l'arrêté-loi du 18 mai 1945 'portant création d'un Fonds des Rentes', non soumis à cette loi.

La suite de l'avant-projet ne se situe toutefois pas dans le cadre ainsi tracé.

En effet, contrairement à ce qu'énonce l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954, aux termes duquel

« [l]es organismes de catégorie A sont soumis à l'autorité du Ministre dont ils relèvent [et] à ce ministre sont confiés les pouvoirs de gestion »,

les articles 4 et 5 confient la gestion de l'Agence à un comité stratégique et à un comité exécutif. Le ministre n'est membre d'aucun de ces deux organes, même si ce sont des membres de son administration, sur lesquels il dispose d'une autorité hiérarchique, qui les constituent et qu'il désigne un des membres du comité stratégique ¹.

¹ Article 4, § 2, alinéa 4, de l'avant-projet.

Cette conception de l'organisation de l'Agence ne paraît pas être de nature à garantir les pouvoirs dont le ministre devrait disposer sur la base du classement de cet organisme en catégorie A de la loi du 16 mars 1954. Ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de « vérifier si les moyens mis à disposition [de l'Agence] par le Service Public Fédéral Finances sont adéquats pour permettre à l'Agence d'exécuter convenablement les missions qui lui ont été confiées », le ministre ne paraît pouvoir être en mesure de prendre les dispositions adéquates qu'après avoir été saisi en ce sens de propositions émanant du comité stratégique², lequel doit préalablement trouver un consensus en son sein³.

La question se pose ensuite de l'articulation de l'article 9 de l'avant-projet, qui pose le principe de l'engagement contractuel des membres du personnel de l'Agence, et de l'habilitation conférée par l'alinéa 2 de cette disposition de « fixer les modalités d'engagement et [de] déterminer les salaires et indemnités auxquels ces travailleurs ont droit », avec le pouvoir attribué au Roi par l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954, qui dispose comme suit :

« Le Roi fixe le statut du personnel des organismes énumérés à l'article 1^{er}, sur proposition du ou des ministres dont ils relèvent. L'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions est requis pour la fixation du statut pécuniaire ».

Il faut supposer en outre – mais cela n'apparaît pas clairement – que les dispositions statutaires adoptées par le Roi sur la base de cette habilitation s'appliqueraient aux membres du personnel statutaire dont il est question à l'article 9, alinéa 4, de l'avant-projet, qui sont transférés du Fonds des Rentes à l'Agence de la Dette.

Il y aura lieu de veiller à la correcte articulation des dispositions de l'avant-projet avec le pouvoir hiérarchique dont dispose le ministre sur les organismes classés en catégorie A dans la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' en vertu de l'article 8 de cette loi.

À cet égard, il n'y a pas lieu, aux articles 3, alinéa 1^{er}, 4, § 1^{er}, alinéa 2, et 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de se limiter à évoquer des directives données par le Ministre des Finances au comité exécutif. De même, l'article 3, alinéa 2, neuvième tiret, doit être revu⁴.

C'est sous la réserve de cette observation générale que celles qui suivent sont émises.

² Article 8, alinéa 4, de l'avant-projet.

³ Voir l'observation formulée par l'Inspecteur général des Finances sur l'article 8 de l'avant-projet dans son avis du 7 janvier 2016.

⁴ En outre, les tirets font défaut dans la mise-en-page du texte néerlandais.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 8

Compte tenu du fait que l'Agence est un organisme de catégorie A soumis à la loi du 16 mars 1954, il n'y a pas lieu à l'alinéa 1^{er} d'utiliser la notion de « crédits » mais celle de « dotations ».

Il est renvoyé sur ce point aux articles 2, alinéa 1^{er}, 3^o, et 85 et suivants et 126 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Article 10

1. L'article 10, qui prévoit l'abrogation de l'arrêté-loi du 18 mai 1945 'portant création d'un Fonds des Rentes', doit citer, par la mention de leur nature et de leur date, tous les textes qui l'ont modifié et en déterminent encore la teneur⁵.

2. L'alinéa 2 doit déterminer de manière plus précise selon quels critères les droits et obligations du Fonds des Rentes seront repris par l'État ou par l'Agence, l'habilitation au Roi ne portant que sur les modalités de cette succession.

Article 11

Il ressort du commentaire de l'article 11 dans l'exposé des motifs, que l'article 10, qui abroge l'arrêté-loi du 18 mai 1945 'portant création d'un Fonds des Rentes', « entre en vigueur au dixième jour de la publication de la loi au *Moniteur belge* », contrairement aux articles 1^{er} à 9 pour lesquels est prévue une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Étant donné que cette abrogation entraînera, ainsi que l'indique l'intitulé du chapitre II, la suppression du Fonds des Rentes, la simultanéité de cette dernière et de la création de l'Agence fédérale de la Dette n'est pas garantie. Une discontinuité en résulterait si l'article 10 devait entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2017. La question se poserait plus particulièrement pour le transfert des membres du personnel visés à l'article 9, alinéas 3 et 4, dont la date paraît être le 1^{er} janvier 2017 (« À l'entrée en vigueur de cette disposition, ... ») : quel serait leur sort dans l'entretemps ?

L'avant-projet sera adapté afin d'éviter pareille incertitude.

*

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Gelet op de strekking van artikel 9, moet over het voorontwerp onderhandeld worden met de vakbonden, overeenkomstig artikel 2, § 1, van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’.

ALGEMENE OPMERKING

Bij artikel 2, eerste en tweede lid, van het voorontwerp wordt een Federaal Agentschap van de Schuld opgericht als “een instelling van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut”, terwijl het derde lid van die bepaling de vermelding van die instantie in artikel 1, A, van die wet invoegt. Dat Agentschap komt in de plaats van het Rentenfonds dat is opgericht bij de besluitwet van 18 mei 1945 ‘tot oprichting van een Rentenfonds’ en waarop die wet niet van toepassing is.

Het vervolg van het voorontwerp valt echter niet binnen het aldus afgebakende kader.

In tegenstelling tot hetgeen bepaald wordt in artikel 8, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954, naar luid waarvan

“[d]e organismen van categorie A (...) onderworpen [zijn] aan het gezag van de minister van wie ze afhangen [en] aan [wie] de beheersbevoegdheid [wordt] verleend”,

wordt het beheer van het Agentschap bij de artikelen 4 en 5 immers opgedragen aan een strategisch comité en een uitvoerend comité. De minister maakt van geen enkel van die beide organen deel uit, ook al bestaan ze uit personeelsleden van zijn overheidsdienst over wie hij het hiërarchisch gezag uitoefent, en ook al wordt een van de leden van het strategisch comité door hem aangewezen.¹

Met die opzet van de organisatie van het Agentschap kan, blijkbaar niet worden gegarandeerd dat de minister over de bevoegdheden beschikt die hij op grond van de indeling van die instelling in categorie A van de wet van 16 maart 1954 zou moeten hebben. Wanneer bijvoorbeeld moet worden “[nagegaan] of de door de Federale Overheidsdienst Financiën [aan

¹ Artikel 4, § 2, vierde lid, van het voorontwerp.

het Agentschap] ter beschikking gestelde middelen adequaat zijn om de opdrachten van het Agentschap uit te voeren”, zal de minister blijkbaar pas in staat zijn om de passende maatregelen te treffen nadat het strategisch comité, dat vooraf intern tot een consensus moet komen,² hem voorstellen in die zin heeft gedaan.³

Vervolgens rijst de vraag hoe artikel 9 van het voorontwerp, naar luid waarvan de personeelsleden van het Agentschap in principe met een arbeidsovereenkomst worden aangeworven, en de machtiging, verleend bij het tweede lid van die bepaling, om “de aanwervingsregels [te bepalen] en de lonen en vergoedingen vast [te leggen] waarop deze werknemers aanspraak maken”, zich verhouden tot de bevoegdheid die aan de Koning verleend wordt bij artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954, welke bepaling als volgt luidt:

“De Koning bepaalt het statuut van het personeel van de instellingen opgesomd in artikel 1, op voorstel van de minister of de ministers onder wie zij ressorteren. Het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort is vereist voor de vaststelling van het geldelijk statuut.”

Bovendien moet worden verondersteld – hoewel dat niet duidelijk blijkt – dat de bepalingen in verband met het statuut, die de Koning op basis van die machtiging zou vaststellen, van toepassing zouden zijn op de statutaire personeelsleden waarvan in artikel 9, vierde lid, van het voorontwerp sprake is en die van het Rentenfonds naar het Agentschap van de Schuld worden overgedragen.

Er moet worden op toegezien dat de bepalingen van het voorontwerp correct afgestemd worden op het hiërarchisch gezag dat de minister krachtens artikel 8 van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ heeft over de instellingen die zijn ondergebracht in categorie A van die wet.

In dat verband is er geen reden om in artikel 3, eerste lid, artikel 4, § 1, tweede lid, en artikel 5, § 1, eerste lid, alleen melding te maken van de richtlijnen die de minister van Financiën aan het uitvoerend comité zou geven. Zo moet ook artikel 3, tweede lid, negende streepje, worden herzien.⁴

Het is onder voorbehoud van die algemene opmerking dat de volgende opmerkingen worden gegeven.

² Zie de opmerking over artikel 8 van het voorontwerp die de inspecteur-generaal van Financiën in zijn advies gemaakt heeft van 7 januari 2016.

³ Artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp.

⁴ In de lay-out van de Nederlandse tekst ontbreken bovendien de streepjes.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 8

Aangezien het Agentschap een instelling van categorie A is in de zin van de wet van 16 maart 1954, moet in het eerste lid het begrip “dotaties” worden gebruikt in plaats van het begrip “kredieten”.

In dit verband wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid, 3°, de artikelen 85 en volgende en artikel 126 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

Artikel 10

1. In artikel 10, dat voorziet in de opheffing van de besluitwet van 18 mei 1945 ‘tot oprichting van een Rentenfonds’, moet melding worden gemaakt van alle teksten waarbij die besluitwet gewijzigd is en die de strekking ervan nog bepalen, met opgave van hun aard en hun datum.⁵

2. In het tweede lid moet nauwkeuriger worden bepaald volgens welke criteria de rechten en verplichtingen van het Rentenfonds door de Staat of door het Agentschap zullen worden overgenomen, aangezien de machtiging aan de Koning enkel betrekking heeft op de nadere regels van die rechtsopvolging.

Artikel 11

Uit de toelichting bij artikel 11 in de memorie van toelichting blijkt dat artikel 10, die de besluitwet van 18 mei 1945 ‘tot oprichting van een Rentenfonds’ opheeft, “in werking [treedt] de tiende dag na de publicatie van de wet in het *Belgisch Staatsblad*”, in tegenstelling tot de artikelen 1 tot 9, die op 1 januari 2017 in werking moeten treden. Aangezien die opheffing, zoals aangegeven wordt in het opschrift van hoofdstuk II, de opheffing van het Rentenfonds meebrengt, is niet gegarandeerd dat die opheffing van het Rentenfonds zal samenvallen met de oprichting van het Federaal Agentschap van de Schuld. Indien artikel 10 voor 1 januari 2017 in werking zou treden, zou daardoor dus een discontinuïteit ontstaan. In verband met de overdracht van de personeelsleden bedoeld in artikel 9, derde en vierde lid, die blijkbaar op 1 januari 2017 zal plaatsvinden (“Bij de inwerkingtreding van deze bepaling ...”), zou in dat geval meer bepaald de vraag rijzen wat in de tussentijd met die personeelsleden moet gebeuren.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 138.

Het voorontwerp moet aldus aangepast worden dat die onzekerheid weggenomen wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT