AD.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
23 09. 1976
distribué

L. 12.630/2/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 19 juillet 1976, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 23 janvier 1925 instituant une Caisse Nationale des Pensions de la Guerre", a donné le 27 août 1976 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 19e juli 1976 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 23 januari 1925 houdende oprichting van een Nationale Kas voor Oorlogspensioenen", heeft de 27e augustus 1976 het volgend advies gegeven :

Il y a une contradiction entre d'une part, l'article 5 du projet qui introduit un nouvel article 10 dans la loi du 23 janvier 1925, lequel dispose que le Roi fixe le cadre et le statut administratif et pécuniaire du personnel de la Caisse, et d'autre part, le passage de l'exposé des motifs selon lequel cet article tend à permettre au Roi d'affecter à la Caisse le personnel nécessaire, lequel sera constitué par les agents définitifs ou temporaires détachés de l'Administration de la Trésorerie où ils conserveront leurs titres à l'avancement de grade et de traitement. Si, dans les intentions du Gouvernement, l'article 10, alinéa 2, en projet doit être maintenu, l'accord du Secrétaire d'Etat au Budget est requis, cette disposition étant susceptible d'entrainer des dépenses nouvelles.

*

* *

Articles 1er et 2.

Aux termes de l'article 1er nouveau inséré dans la loi du 23 janvier 1925 par l'article 1er du projet, la Caisse nationale des pensions de la guerre est "placée sous l'autorité du Ministre des Finances". Si l'article 4 nouveau inséré dans la même loi par l'article 2 du projet porte que la Caisse ... "est gérée ... par le directeur général de l'Administration de la Trésorerie", cet article précise que c'est "sous l'autorité du Ministre des Finances". Il y a une contradiction entre d'une part, les dispositions qui soumettent le fonctionnement de la Caisse à l'autorité du Ministre des Finances et, d'autre part, celle qui en confie la gestion au directeur général de l'Administration de la Trésorerie. En effet, on ne peut considérer que

.../...

ce dernier a véritablement le pouvoir de gérer la Caisse s'il ne peut exercer ce pouvoir que sous l'autorité du Ministre des Finances. La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public n'est sans doute pas applicable à la Caisse nationale des pensions de la guerre; mais il est intéressant d'observer que selon l'article 8 de cette loi, l'autorité du Ministre sur un organisme d'intérêt public comprend le pouvoir de gérer l'organisme.

En outre, dans le cas où le législateur entend créer une administration publique ayant une personnalité juridique distincte, tout en maintenant cette administration sour l'autorité d'un organe de l'Etat, les principes constitutionnels demandent que la gestion de cette administration soit confiée à un ministre, directement responsable devant les Chambres législatives, plutôt qu'à un fonctionnaire. Le Ministre pourra d'ailleurs, dans toute la mesure où les règles de notre droit public autorisent cette mesure, déléguer à un fonctionnaire, certains pouvoirs déterminés et notamment celui d'assurer la gestion journalière de la Caisse.

Pour ce qui est de la présentation des textes, la disposition contenue à l'article 1er du projet pourrait être conçue, d'une manière plus simple, sous la forme d'une modification de l'article 1er en vigueur.

Tenant compte des observations qui précèdent, les articles 1er et 2 du projet pourraient être rédigés comme suit :

.../...

"Article 1er.-

Dans l'article 1er de la loi du 23 janvier 1925 instituant une Caisse nationale des pensions de la guerre, modifié par l'arrêté royal n° 16 du 22 juillet 1939, les mots "auprès de la Caisse générale d'épargne et de retraite" sont supprimés.

Article 2.-

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

"Article 4. La Caisse nationale des pensions de la guerre est gérée par le Ministre des Finances (sous l'autorité duquel elle est placée).

Le Ministre des Finances peut déléguer au directeur général de l'Administration de la Trésorerie, des pouvoirs déterminés et notamment celui d'assurer la gestion journalière de la Caisse.

Dans l'exercice des attributions qui lui sont confiées à l'égard de la Caisse nationale des pensions de la guerre, le directeur général de l'Administration de la Trésorerie porte le titre d'administrateur de la Caisse nationale des pensions de la guerre".

*

Article 6.

A la fin du nouvel article 14, il convient d'écrire : "Office des chèques postaux".

*

Articles 7 et 8.

L'ordre de ces articles doit être interverti.

Er is tegenstrijdigheid tussen artikel 5 van het ontwerp, dat in de wet van 23 januari 1925 een nieuw artikel 10 invoegt luidens hetwelk de Koning het kader en het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de Kas bepaalt, en de passus uit de memorie van toelichting die zegt dat de Koning krachtens dat artikel het nodige personeel ter beschikking van de Kas zal kunnen stellen, welk personeel samengesteld zal zijn uit "definitieve of tijdelijke agenten gedetacheerd uit de Administratie der Thesaurie, alwaar zij hun rechten op bevordering in graad en verhoging van wedde behouden". Wil de Regering artikel 10, tweede lid, behouden, dan is het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting vereist, want die bepaling kan nieuwe uitgaven meebrengen.

*

* *

Artikelen 1 en 2.

Luidens het nieuwe artikel 1 dat in de wet van 23 januari 1925 wordt ingevoegd door artikel 1 van het ontwerp, is de Nationale Kas voor oorlogspensioenen "onder het gezag van de Minister van Financiën geplaatst". Het nieuwe artikel 4, dat in dezelfde wet wordt ingevoegd door artikel 2 van het ontwerp, bepaalt dat de Kas "wordt ... beheerd door de directeur-generaal van de Administratie der Thesaurie", maar voegt daaraan toe dat dit geschiedt

.../...

"onder het gezag van de Minister van Financiën". De bepalingen die de werking van de Kas onder het gezag van de Minister van Financiën brengen, zijn in tegenstrijd met de bepaling die het beheer aan de directeur-generaal van de Administratie der Thesaurie opdraagt. Er kan immers niet gesteld worden dat deze laatste echt de bevoegdheid tot beheren bezit, als hij ze slechts onder het gezag van de Minister kan uitoefenen. De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut moge niet van toepassing zijn op de Nationale Kas voor oorlogspensioenen, belangrijk is toch dat artikel 8 van die wet aan het gezag van de Minister over een instelling van openbaar nut ook de bevoegdheid tot het beheren van die instelling verbindt.

Ingeval de wetgever een openbaar bestuur met eigen rechtspersoonlijkheid wil oprichten en het tevens onder het gezag van een Staatsorgaan wil houden, eisen de grondwettelijke beginselen bovendien dat het beheer van dat bestuur wordt opgedragen aan een minister die rechtstreeks verantwoordelijk is tegenover de Wetgevende Kamers, niet aan een ambtenaar. De Minister kan trouwens, in de volle mate waarin de regels van ons publiek recht dat toelaten, bepaalde bevoegdheden, met name de bevoegdheid om het dagelijks bestuur van de Kas waar te nemen, aan een ambtenaar overdragen.

Wat de inkleding van de teksten betreft zij opgemerkt, dat de bepaling van artikel 1 van het ontwerp eenvoudiger kan worden geformuleerd, namelijk als een wijziging van het thans geldende artikel 1.

.../...

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is gezegd kunnen de artikelen 1 en 2 van het ontwerp als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 1.-

In artikel 1 van de wet van 23 januari 1925 tot oprichting van een Nationale Kas voor oorlogspensioenen, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 16 van 22 juli 1939, worden de woorden "Bij de Algemene Spaar- en Lijfrentekas wordt eene Nationale Kas voor oorlogspensioenen opgericht" vervangen door de woorden "Er wordt een Nationale Kas voor oorlogspensioenen opgericht".

Artikel 2.-

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

"Artikel 4. De Nationale Kas voor oorlogspensioenen wordt beheerd door de Minister van Financiën (onder wiens gezag zij is geplaatst).

De Minister van Financiën kan aan de directeur-generaal van de Administratie der Thesaurie bepaalde bevoegdheden opdragen, inzonderheid de bevoegdheid om het dagelijks bestuur van de Kas waar te nemen.

In de uitoefening van de bevoegdheden die hem ten aanzien van de Nationale Kas voor oorlogspensioenen zijn opgedragen, voert de directeur-generaal van de

.../...

Administratie der Thesaurie de titel van administrateur van de Nationale Kas voor oorlogspensioenen".

Artikel 6.

Aan het slot van de Franse tekst van het nieuwe artikel 14 moet worden gelezen : "Office des chèques postaux".

Artikelen 7 en 8.

Deze artikelen moeten in omgekeerde volgorde worden gelezen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

G. VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,

M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

E. VAN VYVE, greffier de section.
afdelingsgriffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

E. VAN VYVE. J. MASQUELIN.