ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 8 février 1991, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant l'arrêté-loi du 18 mai 1945 portant création d'un Fonds des rentes", a donné le 3 avril 1991 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 februari 1991 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de besluitwet van 18 mei 1945 houdende oprichting van een Rentenfonds", heeft op 3 april 1991 het volgend advies gegeven :

1. Aux termes de l'article 9, § 3, de l'arrêté-loi du 18 mai 1945 portant création d'un Fonds des rentes, en projet (article 4 de l'avant-projet de loi), le ministre des Finances pourra "détacher, auprès du Fonds, du personnel de l'Administration de la Trésorerie du ministère des Finances. Le traitement de ce personnel reste à charge du budget du ministère des Finances. Les modalités de ce détachement sont réglées par une convention à conclure entre le ministre des Finances et le Fonds. Ce personnel conserve tous ses droits au sein du ministère des Finances. Moyennant l'autorisation du ministre des Finances, le Fonds peut lui accorder des allocations en raison de la nature particulière de ses tâches".

Les allocations accordées par le Fonds, qu'elles soient directement à la charge du budget de l'Etat ou qu'elles relèvent des "frais généraux" couverts par les produits du portefeuille acquis par le Fonds des rentes, en vertu de l'article 6 de l'arrêté-loi, sont de nature, dans la première hypothèse, à entraîner des dépenses nouvelles, au sens de l'article 6.2 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, dans la deuxième hypothèse, à influencer les recettes, au sens de la même disposition. En effet, dans ce dernier cas, le montant de ces allocations serait nécessairement imputé sur le produit des fonds publics que le Fonds des rentes doit verser annuellement au Trésor, conformément à l'article 6 de l'arrêté-loi, si la réserve générale du Fonds s'élève à 35 pour cent du capital nominal visé audit article. La circonstance que ce pourcentage n'a, à ce jour, jamais été atteint, ne change pas la nature des mesures envisagées.

De surcroît, si les agents détachés venaient à être remplacés dans leur emploi, ce remplacement grèverait lui aussi le budget de l'Etat (1).

Par ailleurs, ce que donne à penser l'exposé des motifs a été confirmé par le fonctionnaire délégué, à savoir qu'en habilitant le Fonds, selon les termes de la même disposition de l'avant-projet de loi, à "poser tous les actes nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui auront été attribuées", l'intention des auteurs du projet est d'autoriser le recrutement de collaborateurs du Fonds sous le régime du contrat de travail. La rémunération des intéressés réduira également la contribution éventuelle du Fonds au Trésor.

En conséquence, "l'apport de solutions concrètes (aux) problèmes de personnel (...) rencontrés par le Trésor" (2), telles qu'elles sont envisagées dans l'avant-projet de loi, suppose l'accord préalable du ministre du budget, en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

2. Le détachement auprès du Fonds, d'agents de l'Administration de la Trésorerie du ministère des Finances, qui conserveront "tous leurs droits" au sein dudit ministère, de façon illimitée dans le temps, est une mesure qu'il n'appartient pas au pouvoir législatif de prendre, même si la

---

(1)Voyez l'article 11 de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 fixant la situation administrative des agents de l'Etat chargés d'une mission.

(2)Exposé des motifs, p. 5.

possibilité d'étendre les missions du Fonds est logiquement subordonnée à une telle mesure; c'est au Roi qu'il revient de régler la matière, conformément aux articles 29 et 66 de la Constitution.

Le Gouvernement devra veiller, d'une part, à l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et, d'autre part, au respect des dispositions en matière de négociation syndicale, vu que "le régime de transfert, de mobilité ou de toute autre forme de réaffectation ou de mise en service des membres du personnel dans d'autres services que ceux auxquels ils appartiennent, ainsi que le régime applicable aux membres du personnel chargés d'une mission" étant considéré comme une réglementation de base suivant l'article 3, 9E, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1E, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Il résulte des observations qui précèdent que le projet soumis au Conseil d'Etat n'est pas en état d'être examiné tant que les dispositions relatives au statut du personnel n'en auront pas été distraites pour faire l'objet d'un arrêté royal soumis aux formalités substantielles rappelées ci-dessus.

---

1. Luidens het ontworpen artikel 9, § 3, van de besluitwet van 18 mei 1945 tot oprichting van een rentefonds (artikel 4 van het voorontwerp van wet), zal de minister van Financiën "bij het Fonds personeel (kunnen) detacheren van de Administratie der Thesaurie van het ministerie van Financiën. De wedde van dit personeel blijft ten laste van de begroting van het ministerie van Financiën. De modaliteiten van deze detachering worden geregeld bij een overeenkomst af te sluiten tussen de minister van Financiën en het Fonds. Dit personeel behoudt al zijn rechten binnen het ministerie van Financiën. Mits toelating van de minister van Financiën kan het Fonds aan dit personeel toelagen uitkeren omwille van de bijzondere aard van zijn taken".

De door het Fonds verleende toelagen kunnen, ongeacht of zij rechtstreeks ten laste komen van de Rijksbegroting dan wel vallen onder de "onkosten" die krachtens artikel 6 van de besluitwet gedekt worden door de opbrengsten van de door het Rentefonds verkregen portefeuille, in het eerste geval nieuwe uitgaven doen ontstaan, in de zin van artikel 6.2. van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, in het tweede geval de ontvangsten beïnvloeden, in de zin van dezelfde bepaling. In dat laatste geval zou het bedrag van die toelagen immers noodzakelijk aangerekend worden op de opbrengst van de openbare fondsen die het Rentefonds overeenkomstig artikel 6 van de besluitwet jaarlijks moet afdragen aan de Schatkist, wanneer de algemene reserve 35 procent bedraagt van het in het genoemde artikel bedoelde nominaal kapitaal. De omstandigheid dat dit percentage tot op heden nooit is bereikt, verandert niets aan de aard van de voorgenomen maatregelen.

Indien de gedetacheerde ambtenaren in hun betrekking vervangen werden, zou die vervanging bovendien eveneens de Rijksbegroting bezwaren (3).

Daarbij komt nog dat de indruk die door de memorie van toelicht wordt gewekt, door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd, namelijk dat het in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp om de werving toe te staan van medewerkers van het Fonds onder het stelsel van de arbeidsovereenkomst, door het Fonds, luidens dezelfde bepaling van het voorontwerp van wet, te machtigen tot het stellen van alle "daden (...) die nodig zijn voor de uitvoering van de taken die het toegewezen zal krijgen". De bezoldiging van de betrokkenen zal de eventuele bijdrage van het Fonds aan de Schatkist eveneens verminderen.

"(Het aanbrengen van) concrete oplossingen (...) voor personeelsproblemen bij de Schatkist" (4), zoals het voorontwerp van wet die op het oog heeft, vooronderstelt bijgevolg, krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

---

(3)Zie artikel 11 van het koninklijk besluit van 13 november 1967 tot vaststelling van de administratieve toestand van de rijksambtenaren die met een opdracht worden belast.

(4)Memorie van toelichting, blz. 5.

2. Het detacheren aan het Fonds van ambtenaren van de Administratie van de Thesaurie van het ministerie van Financiën, die "al hun rechten" behouden in het genoemde ministerie, zonder beperking in de tijd, is een maatregel die niet tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort, ook al is de mogelijkheid om de opdrachten van het Fonds uit te breiden logischerwijze afhankelijk van een zodanige maatregel; overeenkomstig de artikelen 29 en 66 van de Grondwet staat het aan de Koning die aangelegenheid te regelen.

De Regering zal er enerzijds moeten op toezien dat de vormvereisten voorgeschreven in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel worden vervuld en anderzijds, dat de bepalingen inzake vakbondsoverleg worden nageleefd, aangezien "de regeling inzake overplaatsing, mobiliteit of enige andere vorm van wedertewerkstelling of beziging van de personeelsleden in andere overheidsdiensten dan die waartoe zij behoren, alsook de regeling van toepassing op personeelsleden die met een opdracht worden belast" beschouwd wordt als een grondregeling volgens artikel 3, 9E, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1E, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Uit de bovenstaande opmerkingen blijkt dat het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp niet in zoverre gereed is dat het onderzocht kan worden, zolang de bepalingen betreffende het statuut van het personeel er niet aan zijn onttrokken om ze op te nemen in een koninklijk besluit waarvoor

de substantiële vormvereisten gelden die hierboven in herinnering zijn gebracht.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

C.-L. CLOSSET, président de chambre,

M. LEROY, conseiller d'Etat,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

kamervoorzitter,

staatsraad,

assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. 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. KOVALOVSZKY, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. I. KOVALOVSZKY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.