

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1948-1949

SEANCE DU 28 AVRIL 1949

**Proposition de loi organique
des personnes publiques parastatales.**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Des services publics nationaux de plus en plus nombreux sont **détachés de l'administration générale de l'Etat et sont dotés d'une personnalité juridique distincte**. C'est une tendance qui s'explique par la multiplication des tâches du pouvoir exécutif et par la nécessité d'établir une collaboration de certains secteurs publics et privés. Toutes ces activités nouvelles — et notamment celles de caractère industriel, commercial ou financier — ne peuvent être remplies d'une façon satisfaisante en respectant les règles ordinaires de l'organisation et de l'action administratives.

Ce problème a fait l'objet d'études approfondies (1). L'Institut Belge des Sciences Administratives y a notamment consacré plusieurs réunions et a publié un avant-projet de loi organique des personnes publiques parastatales.

La présente proposition de loi est essentiellement inspirée de ces travaux.

Ces divers organismes distincts de l'Etat sont généralement appelés organismes parastataux. Cette expression est d'un usage courant depuis plusieurs lustres et commence à être consacrée par la doctrine. Elle doit être préférée au terme « parétatique » qui n'est pas sanctionné par la tradition.

Les personnes publiques parastatales sont, ainsi qu'il vient d'être dit, distinctes de l'Etat.

Il importe de définir la portée de cette distinction.

(1) Wigny I. B. S. A., session 1943-1944, Buttgenbach : « Mode de gestion des Services publics ».

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1948-1949

VERGADERING VAN 28 APRIL 1949

**Voorstel van organieke wet betreffende
de parastatale rechtspersonen.**

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Steeds talrijker worden de nationale openbare diensten, die van het algemeen bestuur worden afgescheiden en met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid worden begiftigd. Die neiging wordt verklaard door de menigvuldige taken van de uitvoerende macht en door de noodzakelijkheid van samenwerking tussen zekere openbare en private sectoren. Al deze nieuwe activiteiten en vooral die van industriële, commerciële of financiële aard, kunnen slechts op voldoende wijze worden verricht met eerbieding van de gewone regelen der bestuursorganisatie en -werking.

Dit probleem werd op grondige wijze bestudeerd (1). Het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen heeft er onder andere verscheidene vergaderingen aan besteed en een voorontwerp van organieke wet op de parastatale rechtspersonen gepubliceerd.

Onderhavig wetsvoorstel is noodzakelijk op deze werkzaamheden geïnspireerd.

Deze verschillende en afzonderlijke staatsorganismen worden gemeenlijk parastatale organismen genoemd. Deze uitdrukking wordt reeds sedert verscheidene decennia algemeen gebruikt en begint reeds door de rechtsleer bekrachtigd te worden. In het Frans is « parastataal » te verkiezen boven de niet traditionele term « para-étatique ».

De parastatale rechtspersonen verschillen, zoals werd gezegd, van de Staat.

Het komt er op aan de draagwijdte van dit onderscheid te bepalen.

(1) Wigny I. B. S. A., zitting 1943-1944, Buttgenbach : « Modes de gestion des Services publics ».

Par « Etat », on entend ici: l'administration dont dépendent directement les services centralisés du pouvoir politique national et la personne juridique qui est le sujet des droits patrimoniaux affectés à ces services.

La distinction, entre les personnes publiques parastatales et l'Etat, ainsi entendu, se limite à la séparation des patrimoines, à des procédés techniques différents de ceux auxquels l'administration centrale a recours et, dans certains cas, à une certaine autonomie de gestion.

Lorsqu'on envisage l'institution parastatale du point de vue de son individualité juridique, on peut donc dire: le parastatal n'est pas l'Etat.

Mais, lorsqu'on l'envisage du point de vue de son caractère juridique, on doit dire: le parastatal, c'est l'Etat.

On désigne, cette fois, par le mot « Etat », l'ensemble de tous les services que le pouvoir politique national érige en exécution de sa mission d'ordre public.

Au regard de la distinction entre le domaine public et le domaine privé, tout cet ensemble — le secteur parastatal et l'administration centrale — appartiennent au domaine public et relèvent de l'Etat. L'institution parastatal est — avec ses modalités spécifiques — une institution étatique. Le régime de sa gestion est un régime de droit public.

De ces notions, se dégage avec clarté la réponse qui doit être donnée aux questions et aux controverses relatives à la portée sociale de l'institution parastatale et aux matières qu'il convient de revêtir de cette forme.

Par définition, un régime de droit public est le régime adéquat des fonctions publiques. Un service dépendant du pouvoir exécutif n'est jamais la forme d'organisation adéquate d'une activité reconnue comme étant d'ordre privé.

Sans doute, lorsqu'il s'agit de décider, « in concreto », si telle activité doit être maintenue ou non dans le secteur privé, les opinions sont souvent discordantes, suivant qu'elles s'inspirent de telle ou telle doctrine politique. Mais une fois les deux secteurs délimités dans le concret, aucune controverse ne se conçoit sur les caractères juridiques de l'administration parastatale, ni, par conséquent, sur le secteur dans lequel elle doit demeurer circonscrite.

Les griefs articulés parfois contre l'instrument camouflé de totalitarisme étatique que constituerait « le parastatisme » ne peuvent s'adresser, dans la mesure où ils sont justifiés, qu'à l'usage inadéquat qui est fait de l'institution, non à l'institution elle-même.

Onder « Staat » wordt hier verstaan: de administratie waarvan de gecentraliseerde diensten van de nationale politieke macht en de rechtspersoon die de drager is der aan deze diensten verbonden vermogensrechten, rechtstreeks afhangen.

Het onderscheid tussen de parastatale rechtspersonen en de Staat, aldus verstaan, beperkt zich tot de scheiding der vermogens, tot technische procédé's die verschillen van die waartoe het hoofdbestuur zijn toevlucht neemt en, in bepaalde gevallen, tot een zekere beheersautonomie.

Wanneer men de parastatale instelling uit het oogpunt van haar juridische individualiteit beschouwt, kan men dus zeggen: de parastatale instelling is niet de Staat.

Maar wanneer men haar uit het oogpunt van haar juridisch karakter beschouwt moet men zeggen: de parastatale instelling is de Staat.

Ditmaal bedoelt men met het woord « Staat » het geheel van alle diensten die de nationale politieke macht opricht tot uitvoering van zijn taak in de openbare orde.

Ten overstaan van het onderscheid tussen het openbaar en het privaat domein, ressorteert dit geheel — de parastatale sector zowel als het centraal bestuur — onder het publiek domein en hangt het af van de Staat. De parastatale instelling is met haar bijzondere modaliteiten een staatsinstelling. Haar beheersregime is een regime van publiek recht.

Uit deze begrippen blijkt duidelijk welk antwoord dient gegeven aan de vragen en de betwistingen inzake de sociale draagwijdte der parastatale instelling en de taken die met deze vorm dienen te worden bekleed.

Een regime van publiek recht is in principe het aangegeven regime der openbare functies. Een dienst afhankende van de uitvoerende macht zal nooit de aangewezen inrichtingsvorm zijn voor een bedrijvigheid die erkend wordt als zijnde van private aard.

Zonder twijfel zullen de meningen verschillen wanneer het er op aan komt in concreto te beslissen of een bepaalde bedrijvigheid al dan niet moet behouden blijven in de private sector, en wel naargelang zij zich laten inspireren door deze of gene politieke leer. Maar zodra de twee sectoren in concreto zijn afgebakend, is geen betwisting meer denkbaar over de juridische kentrekken der parastatale administratie, en bijgevolg evenmin over de sector binnen welke zij dient te blijven.

De grieven die soms worden voorgebracht tegen « het parastatisme » als verdoken instrument van het staatstotalitarisme gelden slechts, in zover zij gegrond zijn, voor het ongepast gebruik en van de instelling, maar niet voor de instelling zelf.

Sa raison d'être, en effet, réside dans le fait que certaines activités de l'Etat réclament une individualisation, le recours à des techniques administratives et comptables spéciales, une gestion autonome. L'objet de l'institution apparaît donc comme un relâchement — relâchement rationnel et organisé, bien entendu — des procédés par lesquels l'Etat régit certaines affaires de son ressort. C'est un phénomène interne du secteur étatique.

Les institutions parastatales sont donc des services qui sont dotés d'une personnalité juridique distincte; pour cette raison ils ne peuvent être confondus avec l'Etat et notamment avec les diverses administrations qui, au sein de l'Etat, jouissent d'un régime juridique particulier, mais n'ont pas reçu la personnification juridique; telle est, par exemple, la Régie du Travail pénitentiaire; tel aussi le statut des provinces et des communes qui gèrent les services publics concernant une portion du territoire qui est réglé par la loi provinciale et la loi communale.

Jusqu'à présent, il n'existe pas de loi organique pour les institutions parastatales. Le législateur a improvisé, dans chaque cas, un statut particulier. Il a fait preuve d'ingéniosité. La morphologie des organismes parastataux est plus riche en Belgique que dans la plupart des autres pays.

Cette diversité est un avantage. Le législateur a tenu compte non sans raison des circonstances particulières de chaque espèce pour mieux adapter son organisation juridique aux besoins à satisfaire. Mais cette diversité présente aussi un double et grave danger.

Elle fait parfois perdre de vue les questions essentielles et, en l'absence d'une solution légale, rend incertain sur des points importants le statut juridique de ces organismes.

Ensuite et surtout, elle eut pour résultat de ne point toujours concilier d'une façon parfaite les nécessités de la décentralisation et l'obligation de maintenir les prérogatives de l'autorité centrale. Souvent, en confiant des services publics nationaux à une personne publique distincte, on a fait non pas de la déconcentration, mais de la décentralisation. Ceci veut dire que les organes directeurs échappent au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale. La loi leur accorde l'initiative, leur reconnaît un pouvoir de décision et parfois même une certaine mission de réglementation. Le Ministre n'exerce plus qu'une autorité de tutelle. Il contrôle l'activité de ces institutions, mais il ne lui appartient pas de la promouvoir. Il se borne à approuver, suspendre, annuler des décisions qui sont prises en dehors de lui et qu'il ne peut directement imposer. Il faut donc craindre qu'une décentralisation généralisée aboutisse, si elle est mal organisée, à morceler l'autorité, à diluer la souveraineté de l'Etat en une simple suzeraineté sur des services publics en fait indépendants.

Men dient inderdaad op te merken dat haar bestaansreden gegrond is op het feit dat zekere bedrijvigheden van de Staat een zekere individualisering eisen, een toevlucht tot speciale administratieve en boekhoudkundige technische middelen, een autonoom beheer. Het voorwerp der instelling komt dus voor als een verzwakking — een rationele en georganiseerde verzwakking natuurlijk — der procedés met dewelke de Staat zekere zaken van zijn ressort regelt. Het is een intern verschijnsel van de staatssector.

De parastatale instellingen zijn dus diensten die worden bekleed met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid; om deze reden mogen zij niet worden verward met de Staat en namelijk met de verschillende besturen die in de schoot van de Staat, van een bijzonder juridisch statuut genieten, maar die de rechtspersoonlijkheid niet hebben gekregen; zo bijvoorbeeld, de regie van de strafarbeid. Het statuut der provinciën en gemeenten die de openbare diensten beheren voor een deel van het grondgebied, wordt geregeld door de provinciale wet en de gemeentewet.

Tot op heden bestaat er geen organieke wet voor de parastatale instellingen. De wetgever heeft voor elk geval een bijzonder statuut geïmproviseerd. Hierbij heeft hij blijk gegeven van vindingrijkheid. De morphologie der parastatale organismen is rijker in België dan in de meeste andere landen.

Deze verscheidenheid is een voordeel. Met reden heeft de wetgever rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van ieder geval om beter de juridische inrichting van de dienst aan te passen aan de behoeften die dienden te worden voldaan. Maar deze werkwijze is ook een oorzaak van een dubbel en ernstig gevaar.

Soms worden de essentiële vraagstukken uit het oog verloren en bij gebrek aan een wettelijke oplossing, is het juridisch statuut dezer organismen onzeker op belangrijke punten.

Vervolgens en vooral, heeft men niet altijd de noodzakelijkheden van de decentralisatie op een volmaakte wijze verzoend met de verplichting de prerogatieven van het centrale gezag te behouden. Meestal, immers, heeft men door nationale openbare diensten toe te vertrouwen aan een onderscheiden publieke persoon, niet gedaan aan deconcentratie maar aan decentralisatie. Dit beduidt dat de bestuursorganen ontsnappen aan het hiërarchisch gezag der centrale overheid. De wet staat hen het initiatief toe, erkent hen een beslissingsmacht en soms zelfs een zekere reglementeringsopdracht. De Minister oefent nog alleen een voogdij uit. Hij controleert de bedrijvigheid dezer instellingen, maar het komt hem niet toe deze te benaastigen. Hij beperkt zich tot het goedkeuren, schorsen, vernietigen der beslissingen die genomen worden buiten hem en die hij niet rechtstreeks kan opleggen. Men moet dus vrezen dat een veralgemeende decentralisatie, indien zij slecht wordt ingericht, uitloopt op een verbrokkeling van het gezag, op een verwatering van de staatssoevereiniteit tot een eenvoudige suzeriniteit over de openbare diensten die in feite onafhankelijk zijn.

La présente loi organique des institutions parastatales a pour objet de pourvoir à ces nécessités. Elle donne les règles générales d'organisation et de fonctionnement de ces institutions avec le souci d'abord d'uniformiser, dans la mesure nécessaire, leur statut juridique et ensuite de préciser les relations qui doivent exister entre elles et l'autorité centrale.

Nous exposons successivement les diverses formes juridiques que peuvent prendre les organismes parastataux : administration personnalisée ou régie, établissement public, association de droit public.

Mais, au préalable, il convient d'étudier le statut de certains « services autonomes » qui continuent à faire partie intégrante de l'Etat, jouissent d'un régime juridique particulier, mais ne constituent pas des institutions parastatales.

* * *

On a dit qu'un assouplissement des règles administratives est souvent possible sans que la création d'une personne juridique indépendante en constitue une condition préalable et nécessaire. La pratique actuelle connaît les « services publics autonomes » dont la gestion financière est rattachée au budget pour ordre. Leurs recettes sont spécialisées, c'est-à-dire qu'au point de vue comptable elles sont affectées à l'apurement de leurs dépenses. Cette autonomie comptable rend ces établissements indépendants du budget général. Leurs recettes n'apparaissent pas dans le budget des voies et moyens et leurs dépenses sont soustraites à l'action qu'exerce le Parlement par l'octroi de crédits budgétaires.

Pour certains services, ce fut, tout d'abord, un état de fait consacré ultérieurement par la mention dans le budget pour ordre des rubriques sous lesquelles figurent les opérations qui les concernent : « Colonies agricoles de bienfaisance, dépôts de mendicité et maison de refuge de l'Etat », comprenant les Colonies de bienfaisance de Merxplas et la Colonie de l'Etat de Reckein ; « Colonies et asiles d'aliénés de l'Etat », intitulé sous lequel sont groupés des établissements de bienfaisance : l'asile d'aliénés à Saint-André-lez-Bruges, les asiles d'aliénés de Mons et de Tournai et la Colonie d'aliénés de Gheel. Chaque établissement prend en recette le remboursement des frais d'entretien des pensionnaires, le produit de son domaine et de ses services industriels et agricoles. En dépenses, celles de personnel et de matériel, les frais d'exploitations agricoles et industrielles, les charges d'entretien de pensionnaires, etc.

D'autres services sont soumis au même régime parce que la loi dès l'origine, les a été dotés de l'autonomie administrative. Tel est le cas des « exploitations agricoles » ; depuis 1923, celui des établissements d'éducation de l'Etat

De onderhavige organieke wet der parastatale instellingen heeft tot voorwerp deze noodzakelijkheden tegemoet te komen. Zij geeft de algemene regelen der inrichting en der werking dezer instellingen met de beooging voor-eerst van hun juridisch statuut, in de mate waarin nodig, eenvormig te maken en vervolgens om de betrekkingen te bepalen die moeten bestaan tussen hen en het centrale gezag.

Wij halen achtereenvolgens de verschillende juridische vormen aan die de parastatale organismen kunnen aannemen: gepersonaliseerd bestuur of regie, openbare instelling, vereniging van publiek recht.

Maar tevoren is het aangewezen het statuut te bestuderen van verscheidene « autonome diensten » die voortgaan met integrerend deel uit te maken van de Staat, genieten van een bijzonder juridisch regime, maar geen parastatale instellingen zijn.

* * *

Men heeft gezegd dat een grotere soepelheid der administratieve regelen meestal mogelijk zal zijn zonder dat het tot stand brengen van een onafhankelijke rechtspersoon een voorafgaandelijke en noodzakelijke voorwaarde daartoe weze. De huidige praktijk kent reeds « autonome openbare diensten » waarvan het financieel beheer gehecht is aan de begroting voor orde. Hun ontvangsten zijn gespecialiseerd, t.t.z. dat t.o.v. de comptabiliteit zij worden aangewend voor de aanzuivering van hun uitgaven. Deze boekhoudkundige autonomie maakt deze instellingen onafhankelijk van de algemene begroting. Inderdaad, hun inkomsten komen niet voor op de rijksmiddelenbegroting, en hun uitgaven zijn onttrokken aan de actie die het Parlement uitoefent door de toekenning der begrotingskredieten.

Voor zekere diensten was dit oorspronkelijk een feitenkwestie, naderhand bekrachtigd door de vermelding in de begroting voor orde der rubrieken, onder dewelke de bewerkingen geplaatst zijn die hen aangaan: « Landbouwkolonies van weldadigheid, bedelaarskolonies, toevluchts-huizen van de Staat », omvattende de heropvoedingskolonies van Merkplas en de Staatskolonie te Rekkem; « staatskolonies en staatsziekenhuizen voor krankzinnigen », titel onder dewelke zij gegroepeerd: de weldadigheidsinstellingen voor krankzinnigen te Sint-Andriesbij-Brugge, de ziekenhuizen voor krankzinnigen te Bergen en te Doornik, en de krankzinnigenkolonie te Geel. Iedere instelling neemt in ontvangst de terugbetaling der onderhoudskosten der kostgangers, de opbrengst van zijn domein en van zijn industriële- en landbouwdiensten.

De uitgaven omvatten deze voor het personeel en het materiaal, de kosten voor de landbouw- en industriële uitbatingen, de onderhoudskosten voor de kostgangers, enz.

Maar andere diensten zijn onderworpen aan hetzelfde regime, omdat zij vanaf hun oorsprong begiftigd worden door de wet met een administratieve autonomie. Dit is het geval voor de « landbouwwitbatingen ». Sedert 1923

à Saint-Hubert et à Ruysselede-Beernem, de l'école de bienfaisance de l'Etat à Moll et de l'établissement pénitentiaire de Merxplas qui sont tenues de faire face à leurs dépenses au moyen de leurs recettes. On a estimé qu'il importait de gérer ces exploitations d'après les méthodes suivies dans les entreprises privées (L. 30 déc. 1922, art. 2). Le Département de la Justice se prévalait de l'exemple donné par celui de l'Agriculture en ce qui concerne la ferme annexée à l'Institut agricole de Gembloux (L. 18 juill. 1860, art. 7; L. 4 avr. 1890, art. 7; L. 15 nov. 1919, art. 5; A.R. 4 févr. 1883). Le Parlement a accepté sans discussion que le même régime fut appliqué à partir de 1924 aux exploitations agricoles de l'Institut normal supérieur d'économie ménagère agricole de l'Etat à Laeken, de l'école moyenne pratique d'agriculture de l'Etat à Huy et à l'Exploitation horticole des jardins de l'école pratique d'horticulture de l'Etat à Vilvorde (L. 24 déc. 1923, art. 1). A cette énumération, il y a lieu d'ajouter le Comptoir et la sècherie des graines forestières de l'Etat à Groenendaal (L. 8 mai 1929). Pour justifier cette innovation, on a fait valoir que les bonis ainsi réservés pendant les exercices bénéficiaires serviraient à compenser les pertes des mauvaises années.

Depuis que les opérations de tous ces services sont rattachées au budget pour ordre, le contrôle de la Cour des Comptes s'exerce sur elles, suivant les modalités qui régissent les comptabilités soumises au régime de la spécialisation.

Chaque fois que la chose est possible, il est bon de recourir à ces procédés. La création d'une personne juridique nouvelle indépendante de l'Etat est un phénomène grave qui doit rester rare.

Parfois, cependant, cette solution s'impose.

* * *

Si l'on crée un organisme parastatal, la méthode la moins dangereuse est d'en faire une administration personnalisée. On entend par là un service public national qui bénéficie d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, mais qui reste soumis au pouvoir hiérarchique du ministre dirigeant le département dont il relève. Il y a déconcentration et non décentralisation. Le principe d'autorité n'est pas ébranlé puisque le service continue à être géré directement par les fonctionnaires de l'administration centrale. Mais il y a création d'une personne juridique nouvelle à laquelle on appliquera des règles particulières d'organisation et de gestion; notamment son patrimoine particulier pourra, dans une certaine mesure, être géré dans les formes du droit civil ou commercial.

L'administration personnalisée jouit aussi d'une autonomie purement technique, financière ou comptable, en ce

moeten de opvoedingsinrichtingen van de Staat te St-Hubert en te Ruysselede-Beernem, de weldadigheidsschool van de Staat te Mol en de straffkolonie te Merksplas hun uitgaven bestrijden met hun inkomsten. Men heeft gemeend dat het nodig was deze uitbating te beheren volgens methodes gevolgd in private ondernemingen (W. 30-12-1922, art. 2). Het departement van Justitie beriep zich op het voorbeeld gegeven door het departement van Landbouw wat betreft de hoeven, gehecht aan het Landbouwinstituut te Gemblours (W. 18-7-1860, art. 7; W. 4-4-1890, art. 7; W. 15-11-1919, art. 5; K.B. 4-2-1883). Het Parlement heeft zonder bespreking aangenomen, dat hetzelfde regime zou worden toegepast vanaf 1924 op de landbouuitbatingen van de Hogere Normalschool voor huishoudkundige Landbouweconomie van de Staat te Laken, van de Middelbare School voor Practische Landbouwkunde van de Staat te Hoei, en van de Hofbouwkundige Uitbating der Tuinen van de Staatsschool voor Practische Hofbouwkunde te Vilvoorde (W. 24-12-1923, art. 1). Bij deze opsomming dient nog gevoegd: het Verkoopkantoor en de Drogerij van Boorzaden van de Staat te Groenendaal (W. 8-5-1929). Om deze vernieuwing te rechtvaardigen heeft men doen gelden, dat de batige saldi bijgehouden gedurende de winstgevende dienstjaren zouden dienen om de verliezen te delgen die zouden worden geleden gedurende de slechte jaren.

Sedert de bewerkingen van al deze diensten werden gehecht aan de begroting voor orde, oefent het Rekenhof een controle uit, volgens de modaliteiten die de boekhoudingen beheersen, die onderworpen zijn aan het regime der specialisatie.

Men dient zijn toevlucht te nemen tot deze procédé's iedere maal zulks mogelijk is. De oprichting van een nieuwe rechtspersoon, onafhankelijkheid van de Staat is een ernstig verschijnsel, dat uitzonderlijk moet blijven.

Nochtans dringt deze oplossing zich somtijds op.

* * *

De minst gevaarlijke methode, indien men een parastataal organisme opricht, is de aanwending van de vorm van het gepersonaliseerd bestuur. Daaronder wordt verstaan een nationale, openbare dienst, die geniet van een rechtspersoonlijkheid, onderscheiden van de Staat, maar die onderworpen blijft aan het hiërarchisch gezag van de Minister die het Departement beheert waarvan het afhangt. Er heeft een deconcentratie plaats, maar geen decentralisatie. Het gezagsprincipe wordt niet ondermijnd daar de dienst voortgaat met rechtstreeks beheerd te worden door de ambtenaren van het centraal bestuur. Maar er wordt een nieuwe rechtspersoon geschapen, op dewelke bijzondere regelen van inrichting en van beheer zullen toegepast; zijn eigen patrimonium zal namelijk, in een zekere mate althans, beheerd worden in de vormen van het burgerlijk- of handelsrecht.

Het gepersonaliseerd bestuur geniet ook van een uitsluitend technische autonomie, financieel of boekhoudkun-

sens qu'elle échappe aux lois régissant la comptabilité de l'Etat et tient une comptabilité industrielle comportant un compte d'exploitation, des comptes d'investissement, des réserves, un bilan, des comptes de profits et pertes.

Par voie de conséquence, une comptabilité industrielle permettra de dégager la notion du prix de revient. L'exemple bien caractérisé est celui de la Régie des Télégraphes et des Téléphones.

La présente loi emploie l'expression juridique : administration personnalisée. Conformément à l'étymologie et à la tradition, on a préféré conserver le terme « Régie » pour désigner des organismes qui ne sont pas détachés de l'administration centrale; telle est la Régie du Travail pénitentiaire ou, sur le plan local, les régies communales.

Il n'existe, en Belgique, que quatre administrations personnalisées. Elles pourraient certainement être plus nombreuses. Cette organisation juridique s'impose chaque fois qu'une gestion rationnelle du service public doit se fonder sur la considération du prix de revient. Un athénée ou un tribunal de première instance doivent nécessairement être maintenus, quel que soit leur coût, dans certains chefs-lieux. Mais pour savoir s'il faut faire rouler un plus grand nombre de trains sur une voie ferrée, la considération des recettes et des dépenses constitue un élément essentiel — mais non pas exclusif — de la décision. Ceci ne veut pas dire que ces services publics doivent être exploités dans un but lucratif ou même qu'ils ne peuvent pas fonctionner à perte. Mais une gestion rationnelle suppose que ce bénéfice ou cette perte puisse être connu.

Le Trésor ne tient qu'une comptabilité de caisse, d'entrée et de sortie de fonds. Les valeurs capitales et les revenus y sont confondus. La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires se limite à la constatation, dans les comptes généraux comme dans ceux des comptables, des droits acquis à l'Etat et à ses créanciers, des recouvrements et des paiements effectués sur ces droits. Ni l'une, ni l'autre de ces comptabilités n'ont pour objet de dégager le prix de revient. Il en est de même dans les services publics dont les recettes et les dépenses figurent dans le budget de l'Etat et dans ceux dont les opérations sont rattachées au budget pour ordre.

Au contraire, une administration personnalisée est gérée selon les procédés appliqués dans les entreprises privées. On y distingue les comptes d'exploitation et les comptes d'investissement; des réserves peuvent être constituées et des amortissements doivent être faits. Un prix de revient véritable peut être établi.

Non seulement le service intéressé tire avantage de ce statut particulier, mais le budget et les comptes généraux

dig, in die zin dat het ontsnapt aan de wetten die de staatscomptabiliteit regelen en een industriële boekhouding voert, die een uitbatingsrekening omvat, beleggingsrekeningen, reserves, een bilan, verlies- en winstrekeningen.

Bijgevolg zal een industriële boekhouding toelaten de kostprijs te berekenen. Het meest karakteristieke voorbeeld is dit van de Regie van Telegraaf en Telefoon.

De onderhavige wet gebruikt de rechtsterm : gepersonaliseerd bestuur. Naar etymologie en traditie, heeft men er de voorkeur aan gegeven de term « Regie » te bewaren om de organismen aan te duiden die niet afgescheiden zijn van het centraal bestuur; zo heeft men de Regie van de Gevangenisarbeid of, op gemeentelijk plan, de gemeentelijke regieën.

In België bestaan er slechts vier gepersonaliseerde besturen, maar zij zouden zeker veel talrijker kunnen zijn. Deze juridische inrichting dringt zich op telkens een rationeel beheer van de openbare dienst dient te worden gebaseerd op het in aanmerking nemen van de kostprijs. Een atheneum of een rechtbank van eerste aanleg moeten noodzakelijkerwijze behouden blijven in zekere hoofdplaatsen, tot welke prijs ook. Maar om vast te stellen of men een groter getal treinen dient in te leggen op een spoorwegvak, is het in aanmerking nemen der ontvangsten en uitgaven van overwegende — maar niet de enige — invloed op de beslissing. Dit beduidt geenszins dat deze openbare diensten moeten worden uitgbaat met een winstgevend doel of zelfs dat ze niet zouden mogen uitgbaat worden met verlies. Maar een rationeel beheer veronderstelt dat het verlies of de winst gekend weze.

De Schatkist houdt slechts een kasboekhouding, voor in- en uitgaan der fondsen. De kapitaalwaarden en de inkomsten zijn niet gescheiden. De boeking der begrotingsontvangsten en uitgaven beperkt zich tot de vaststelling, in de algemene rekeningen, zowel als in deze der rekenplichtigen, der verworven rechten van de Staat en van zijn schuldeisers, van de dekkingen en de betalingen uitgevoerd op zijn rechten. Noch de ene, noch de andere dezer boekhoudingen hebben tot voorwerp de kostprijs vast te stellen. Dit is zo goed het geval voor de openbare diensten, waarvan de ontvangsten en uitgaven worden opgenomen in de staatsbegroting, als voor deze waarvan de bewerkingen worden gehecht aan de begroting voor orde.

Daarentegen zal het gepersonaliseerd bestuur beheerd worden volgens de procédés aangewend bij de private ondernemingen. Men zal onderscheid maken tussen de uitbatingsrekeningen en de beleggingsrekeningen; er zullen reserves worden aangelegd en afschrijvingen zullen dienen te geschieden. Een werkelijke kostprijs zal kunnen worden vastgesteld.

Niet alleen de belanghebbende dienst zal uit dit bijzonder statuut voordeel trekken, maar de begroting en de

de l'Etat deviennent plus clairs. On n'y fait plus figurer que le solde net — positif ou négatif — du budget et des comptes des administrations personnalisées, sans les troubler par des chiffres énormes représentant tout un mouvement d'affaires.

Des services publics actuellement centralisés gagneraient à être constitués en administrations personnalisées. Citons à titre d'exemples : le Service Maritime Ostende-Douvres, l'Office des Imprimés dont dépendrait le « Moniteur », le Service Postal.

D'autre part, certains services qui ont aujourd'hui la forme d'établissement public, auraient dû être plus rationnellement conçus comme de simples administrations personnalisées restant sous l'autorité hiérarchique du Ministre. Ils sont, en effet, gérés exclusivement par des fonctionnaires de l'administration centrale et leurs ressources sont prélevées sur le budget général de l'Etat ou résultent de la gestion des biens de l'Etat. Citons à titre d'exemple : l'Office National de la Jonction Nord-Midi, l'Office belge de la Navigation, le Fonds des Grands Travaux.

Objectera-t-on que ces services intéressent plusieurs départements et que c'est pour cette raison qu'on ne peut les soumettre à l'autorité hiérarchique d'un seul ministre ? On verra plus loin comment cette difficulté a été résolue par la création de conseils consultatifs où les différents départements seraient représentés par leurs délégués.

* * *

Les établissements publics jouissent d'une personnalité juridique distincte, comme les administrations personnalisées, mais de plus, à la différence de ces dernières, ils bénéficient d'une véritable autonomie de gestion. Leurs organes agissent au nom du service lui-même et non pas au nom de l'Etat. L'initiative et la responsabilité leur appartiennent. Le Ministre ne peut, en principe, qu'approuver ou rejeter leurs décisions. En d'autres termes, il n'a pas un pouvoir hiérarchique, mais un simple pouvoir de tutelle. Ici, il y a un véritable fractionnement de la puissance publique, décentralisation au sens propre du terme. Les établissements publics sont extrêmement nombreux. Citons à titre exemplatif : l'Office Central de la Petite Epargne et l'Office Central de Crédit Hypothécaire.

Quand la formule d'une administration personnalisée s'avèrera-t-elle insuffisante et devra-t-on préférer l'autonomie d'un établissement public ? Cette solution s'impose chaque fois que l'Etat ne doit pas être directement mêlé à la gestion du service public, soit parce qu'une exploitation technique est particulièrement délicate et susceptible d'influencer le secteur privé (organismes financiers), soit parce que l'activité touche de près à la liberté d'opinion (I.N.R.), soit parce que le caractère technique de l'institution doit la rendre étrangère aux influences et considé-

algemene rekeningen van de staat zullen duidelijker worden. Slechts het netto-saldo, positief en negatief, van de begroting en der rekeningen van de gepersonaliseerde besturen zal worden vermeld, zonder ze te overlasten door enorme cijfers, die de omzet weergeven.

Openbare diensten, die thans gecentraliseerd zijn, zouden er bij winnen indien zij zouden worden opgericht als gepersonaliseerde besturen. Vermelden wij als voorbeelden : De Zeevaartdienst Oostende-Dover, De Dienst der Drukkerijen, waarvan het « Staatsblad » zou afhangen, de Post.

Anderzijds zouden zekere diensten, die thans onder de vorm van een openbare instelling werken, rationeler ingericht geweest zijn als eenvoudige gepersonaliseerde besturen, onder het hiërarchisch gezag van de Minister. Zij zijn inderdaad uitsluitend beheerd door ambtenaren van het centraal bestuur en hun inkomsten worden opgenomen op de algemene staatsbegroting of komen voort van het beheer der staatsgoederen. Vermelden wij als voorbeeld : de Nationale Dienst der Noord-Zuidverbinding, de Belgische Zeevaartdienst, het Fonds voor grote Werken.

Men zal wellicht opwerpen dat deze diensten meerdere departementen aanbelangen en dat het om die reden is, dat men ze niet kan onderwerpen aan het hiërarchisch gezag van één enkele Minister. Men zal verder zien hoe deze moeilijkheid werd opgelost door de oprichting van raadgevende lichamen, samengesteld uit vertegenwoordigers der verschillende departementen.

* * *

De openbare instellingen bezitten een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid gelijk de gepersonaliseerde besturen, maar, in tegenstelling met deze laatste, genieten zij bovendien van een werkelijke beheersautonomie. Haar organen handelen in naam van de dienst zelf, en niet in naam van de Staat. Zij bezitten initiatief en verantwoordelijkheid. De Minister mag, in principe, haar beslissingen alleen goedkeuren of verwerpen. In andere woorden : hij heeft geen hiërarchisch gezag, maar eenvoudig een voogdijrecht. Hier heeft men dus werkelijk te doen met een verbrokkeling der openbare macht, met een decentratie in de eigenlijke betekenis van het woord.

De openbare instellingen zijn zeer talrijk. Vermelden wij als voorbeeld : Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet en het Centraal Bureau voor de Kleine Spaarders.

Wanneer zal de vorm van het gepersonaliseerd bestuur niet volstaan en dient men zijn toevlucht te nemen tot de autonomie van de openbare instellingen ? Deze oplossing dringt zich op telkens als de Staat niet rechtstreeks dient tussen te komen in het beheer van de openbare dienst, hetzij omdat de technische uitbating buitengewoon kies is en bij machte de private sector te beïnvloeden (financiële organismen), hetzij omdat de bedrijvigheid nauw verband houdt met de vrijheid van mening (N.I.R.), hetzij omdat het technisch karakter der instelling haar dient te onttrek-

rations politiques inséparables de toute gestion gouvernementale.

Aux établissements publics, la présente loi oppose les associations de droit public. C'est un terme nouveau exprimant une notion juridique distincte qui, jusqu'à présent, n'a guère été dégagée. L'association de droit public a la personnalité juridique comme un établissement public; comme lui elle jouit de l'autonomie, elle est soumise au pouvoir de tutelle du Ministre. Mais à la différence de l'établissement public, elle a été constituée par le système de l'association et non par celui de la fondation.

Cette distinction a été faite clairement en droit privé par la loi du 27 juin 1921. Celle-ci, en effet, organise séparément le statut des associations sans but lucratif et celui des établissements d'utilité publique. Il est indispensable d'établir la même division en droit administratif. Le régime des organismes parastataux est nécessairement différent selon qu'ils sont constitués par fondation ou association. Par exemple, les autorités compétentes pour établir le budget et arrêter les comptes ne seront pas les mêmes. Des associations, en effet, supposent la collaboration de l'Etat avec d'autres personnes qui peuvent être des particuliers. Dans leur statut juridique, il faut tenir compte des droits de ces derniers et leur ménager la possibilité d'exercer une certaine influence.

Comme associations de droit public, énumérons : la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux, la Société Nationale des Habitations à bon marché, la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, etc.

Quand constitue-t-on une association de droit public plutôt qu'un établissement public? Ce procédé s'impose lorsque l'Etat ne peut pas organiser seul la personne juridique chargée du service public, mais pour diverses raisons est tenu de coopérer avec d'autres personnes, soit de droit public (provinces, communes, établissements publics), soit même de droit privé (particuliers, sociétés). Cette collaboration peut se justifier par le fait que plusieurs pouvoirs publics sont intéressés au bon fonctionnement du service ou que celui-ci suppose une intervention des particuliers, soit sous forme d'apports de capitaux, soit sous forme de collaboration administrative et technique.

Quel est le critère qui sépare l'association de droit public de l'association purement privée. La première forme est instituée en vue du fonctionnement d'un service public.

ken aan de politieke invloeden en overwegingen, onvermijdelijk bij elk regeringsbeleid.

* * *

De huidige wet stelt tegenover de openbare instellingen de verenigingen van publiek recht. Dit is een nieuwe term die een wel bescheiden juridisch begrip weergeeft, dat tot op heden weinig of niet werd onderkend. De vereniging van publiek recht bezit de rechtspersoonlijkheid zoals de openbare instellingen; zij geniet eveneens der autonomie en is onderworpen aan de voogdij van de Minister. Maar in tegenstelling met de openbare instellingen wordt zij opgericht bij middel van de vereniging en niet bij middel van de stichting.

Dit onderscheid werd duidelijk geformuleerd in het privaatrecht door de wet van 27 juni 1921. Inderdaad, deze wet richt het statuut der verenigingen zonder winstbejag en dit der instellingen van openbaar nut afzonderlijk in. Het is onontbeerlijk hetzelfde onderscheid in te voeren in het administratief recht. Het regime der parastatale organismen is noodzakelijkerwijze verschillend naar gelang zij werden opgericht bij stichting of vereniging. Bij voorbeeld, de overheden, bevoegd om de begroting op te stellen, de rekeningen af te sluiten, zullen niet dezelfde zijn. Immers, de verenigingen veronderstellen de samenwerking van de Staat met andere personen, die particulieren kunnen zijn. In het juridisch statuut dient er rekening te worden gehouden met de rechten van deze laatsten, en de mogelijkheid moet worden voorzien hen een zekere invloed toe te kennen.

Als verenigingen van publiek recht kunnen wij opsommen : de Nationale Maatschappij der Buurtspoorwegen, de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen, de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid, enz...

Wanneer zal men eerder een vereniging van publiek recht oprichten dan een openbare instelling? Dit procédé is nodig zo de Staat alleen de rechtspersoon, gelast met de openbare dienst, niet kan oprichten, maar om verschillende redenen dient samen te werken met andere personen, hetzij van publiek recht (provincies, gemeenten, openbare instellingen), hetzij zelfs van privaatrecht (particulieren, maatschappijen). Deze samenwerking kan gerechtvaardigd worden door de beschouwing, dat meerdere openbare machten geïnteresseerd zijn bij de goede werking van een dienst, of dat deze laatste de tussenkomst veronderstelt van particulieren, hetzij onder vorm van kapitaalbijdragen, hetzij onder vorm van administratieve en technische samenwerking.

Men moet trachten zo juist mogelijk het criterium te omschrijven, dat de vereniging van publiek recht scheidt van de louter private vereniging. De eerste vorm wordt ingericht met het oog op de werking van een openbare dienst.

Dans les relations avec les administrés, les associations de droit public peuvent jouir des prérogatives qui s'attachent à la gestion administrative de tout service public créé et géré par le pouvoir politique.

Mais le régime de droit public qui est, en principe, celui des personnes publiques parastatales, comporte, en raison de l'origine contractuelle de l'association, certaines dérogations.

Lorsque des pouvoirs publics, autres que l'Etat ou des particuliers, mettent en société leur activité ou leurs capitaux, l'Etat ne peut se prévaloir de cette association pour en disposer, soit au delà des limites dans lesquelles ces apports ont été faits, soit sans prester la contrepartie stipulée.

Même lorsque l'Etat détient la majorité dans l'association : ses droits d'associé majoritaire demeurent entièrement circonscrits dans les limites du contrat d'association. Il ne lui appartient donc pas de changer la forme d'une association de droit public pour en faire un établissement public ou une administration personnalisée, ni de proroger l'association si de telles dispositions devaient avoir pour effet de lui attribuer sur les biens mis en sociétés, des droits plus étendus que ceux que les associés lui ont concédés ou de l'affranchir des obligations acceptées aux termes de l'association.

Les particuliers qui se verraient frustrés des droits ainsi stipulés pourraient en réclamer le respect devant les tribunaux civils. Leur intervention au contrat d'association, la mise en société de leur participation, la stipulation des contreparties qui leur sont promises n'ont pas leur origine dans l'impérisme d'un pouvoir public, mais dans un acte de libre disposition qui, dans leur chef, ne peut être que civil.

C'est en ceci que se manifeste le caractère mixte du statut de l'association de droit public.

Les associations de communes, dans un but d'utilité publique qui sont autorisées par la loi du 1^{er} mars 1922, ne rentrent pas dans le cadre du présent projet même si l'Etat y participe, parce que ces associations sont créées dans « un intérêt communal bien déterminé » (art. 1^{er}, loi 1^{er} mars 1922).

« Les centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses branches de l'Economie nationale, par la recherche scientifique » dont la création est prévue par l'arrêté-loi du 30 janvier 1947 (« Moniteur » 28 février 1947) ne sont pas des personnes publiques parastatales, bien qu'ils poursuivent un intérêt nationale et que l'Etat, loin de vouloir assumer la maîtrise des national, parce qu'ils sont avant tout l'œuvre de l'initiative pri-

In hun betrekkingen met zijn onderhorigen, genieten de verenigingen van publiek recht de prerogatieven die verbonden zijn aan het administratief beheer van iedere openbare dienst, ingericht en beheerd door de politieke macht.

Maar het regime van publiek recht, dat in principe het regime is der parastatale rechtspersonen, ondergaat zekere afwijkingen wegens de contractuele oorsprong der vereniging.

Wanneer openbare machten, andere dan de Staat of de particulieren, hun bedrijvigheid en hun kapitalen samenbrengen tot het oprichten van een maatschappij, kan de Staat zich niet beroepen op deze vereniging om over deze bedrijvigheid en deze kapitalen te beschikken, hetzij boven de grenzen van zijn eigen bijdragen, hetzij zonder de voorgeschreven tegenprestatie te leveren.

Zelfs indien de Staat de meerderheid bezit in de vereniging, blijven zijn rechten van meerderheidsvennoot geheel en al omschreven door de grenzen, bepaald bij het contract der vereniging.

Het komt de Staat dus niet toe, noch de vorm van een vereniging van publiek recht te veranderen om er een openbare instelling of gepersonaliseerd bestuur van te maken, noch de vereniging te veranderen zo zulkdanige bepalingen tot uitwerking hebben zich grotere rechten toe te eigenen op de goederen ingebracht in de maatschappij, dan die welke hem werden toegestaan door de vennoten, of hen te bevrijden van de verplichtingen aanvaard bij de bepalingen van de vereniging.

De particulieren die zouden geschaad worden in de aldus bepaalde rechten kunnen voor de burgerlijke rechtbanken de eerbiediging ervan afdwingen. Hun tussenkomst in het contract der vereniging, het in de maatschappij brengen van hun aandeel, de bepalingen der tegenprestaties die hun worden beloofd vinden hun oorsprong niet in het imperium der openbare macht, maar in een handeling van vrije beschikking dewelke, in hunnen hoofde, slechts van burgerlijke aard kan zijn.

Het is juist daardoor dat het gemengd karakter zich ver- toont van het statuut der vereniging van publiek recht.

De vereniging van gemeenten, met als doel, een openbaar nut, en die toegelaten worden bij de wet van 1 Maart 1922, vallen niet binnen het kader van huidig ontwerp, zelfs zo de Staat er deel van uitmaakt, omdat deze verenigingen opgericht werden voor « een wel bepaald gemeentelijk belang » (art. 1, wet van 1 Maart 1922).

« De centra belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang der verschillende takken van 's lands bedrijfsleven door het wetenschappelijk onderzoek » waarvan de oprichting wordt voorzien bij besluitwet van 30 Januari 1947 (St. bl. 28-2-1947) zijn geen parastatale rechtspersonen, al streven zij een nationaal belang na, omdat zij vóór alles het werk zijn van privaat initiatief en dat de Staat, verre van het

centres, s'est borné à leur tracer un cadre juridique dans lequel ils doivent s'insérer s'ils veulent jouir des subsides et autres avantages de la loi. L'article 2 du dit arrêté-loi a eu d'ailleurs soin de préciser que « sauf les prescriptions du présent arrêté-loi, leurs statuts et leur fonctionnement sont régis par les dispositions de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif ».

* * *

Telles sont les trois formes que peuvent prendre les institutions parastatales.

On peut en concevoir d'autres. La présente loi s'appliquera aussi à ces services publics nationaux du moment qu'ils ont une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

S'appliquera-t-elle également aux organismes qui existaient avant son entrée en vigueur? La modification d'un statut soulève toujours des questions délicates. Le régime juridique de ces organismes est réglé dans les dispositions transitoires. La situation actuelle ne sera modifiée que dans une mesure limitée, mais nécessaire.

A la lumière de ces explications, on se rend compte que certains services actuels ne peuvent revêtir la forme de personne publique parastatale.

* * *

L'examen détaillé des différents articles de la proposition de loi permet de préciser le statut des organismes parastataux.

Le chapitre I^{er} contient des textes généraux qui sont applicables à toutes les institutions parastatales. Il est le plus long et le plus important. Cela se comprend, puisque les administrations personnalisées, les établissements publics et les associations de droit public ont tous une réalité juridique fondamentale qui leur est commune : ce sont des services ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Cette identité foncière justifie un régime largement uniforme.

Les chapitres suivants contiennent les dispositions particulières qui sont applicables respectivement à chacune de ces formes d'organismes parastataux. Elles s'expliquent par le degré plus ou moins grand d'autonomie. Par conséquent, elles ont un double objet. Elles précisent l'existence et le fonctionnement, soit du pouvoir hiérarchique, soit du pouvoir de tutelle. Elles en tirent ensuite les conséquences quant au régime budgétaire et comptable des administrations personnalisées, des établissements publics et des associations de droit public.

* * *

meesterschap over deze centra te willen uitoefenen, zich beperkt heeft tot het uitstippelen van een juridisch stramien, waarin zij zich moeten schakelen zo zij wensen te genieten van de toelagen en andere voordelen van de wet. Artikel 2 van deze besluitwet heeft er overigens zorg voor gedragen nader te bepalen « uitgezonderd de voorschriften van onderhavige besluitwet, hun statuten en hun werking worden beheerst door de bepalingen der wet van 27 Juni 1921 op de verenigingen zonder winstbejag. »

* * *

Dit zijn drie vormen die de parastatale rechtspersonen kunnen aannemen.

Andere vormen zijn nog denkbaar. Onderhavige wet zal eveneens van toepassing zijn op deze nationale openbare diensten van op het ogenblik dat zij een rechtspersoonlijkheid, onderscheiden van de Staat, bezitten.

Zal zij van toepassing zijn op de organismen die bestonden vóór het van kracht worden dezer wet? De wijziging van een statuut werpt steeds kiese vraagstukken op. Het juridisch statuut van deze organismen wordt geregeld in de overgangsbepalingen. De huidige toestand zal slechts gewijzigd worden op een beperkte, maar noodzakelijke wijze.

In het licht van deze uitleg, zal men zich rekenschap geven van het feit dat zekere diensten van heden in genede de vorm zullen mogen aannemen van een parastatale publieke persoon.

* * *

Het omstandig onderzoek der verschillende artikelen van het wetsvoorstel zal toelaten het statuut der parastatale organismen nauwkeuriger te omschrijven.

Hoofdstuk I omvat algemene teksten die op alle parastatale instellingen toepasselijk zijn. Het is het langste en het belangrijkste. Dit is te verstaan, aangezien de gepersonaliseerde besturen, de openbare instellingen en de publiekrechtelijke verenigingen alle een gemeenschappelijke fundamentele juridische werkelijkheid bezitten: het zijn diensten met een rechtspersoonlijkheid, die van deze van de Staat verschilt. Bedoelde grondtrek rechtvaardigt een ruim eenvormig regime.

De volgende hoofdstukken omvatten de bijzondere bepalingen, die onderscheidenlijk toepasselijk zijn op elk dezer vormen van parastatale organismen. Zij vinden hun verklaring in de min of meer uitgesproken vraag van autonomie. Bijgevolg hebben zij een dubbel doel. Aanvankelijk geven zij een nadere bepaling van het bestaan en de werking, hetzij der hiërarchische macht, hetzij der voogdijmacht. Vervolgens trekken zij daar de gevolgen uit voor het boekhoudings- en begrotingsregime der gepersonaliseerde besturen, openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen.

* * *

En terminant cette note introductive, il est utile d'insister sur le régime budgétaire que le présent avant-projet organise pour les institutions parastatales.

En ce qui concerne les administrations personnalisées, il rétablit, dans son intégrité, la prérogative constitutionnelle des Chambres législatives sur la gestion des biens et des deniers de l'Etat. Il leur assure le vote du budget de toutes les administrations personnalisées, parce qu'il s'agit toujours d'opérations détachées des budgets de l'Etat. Actuellement, ne sont soumis au Parlement que les comptes de prévisions, d'une part, de la Régie des Télégraphes et des Téléphones et, d'autre part, de l'Office national de la Jonction Nord-Midi.

De l'application aux administrations personnalisées des principes établis par l'article 116 de la Constitution, découle la compétence de la Cour des Comptes en ce qui concerne la gestion des fonds de ces administrations au même titre que de celles dont les recettes et les dépenses sont rattachées au budget général de l'Etat. Cette compétence s'étend aux comptes des comptables de recettes et de dépenses des administrations personnalisées. Elle concerne aussi les comptes généraux de leur gestion qu'elles doivent soumettre à la Cour des Comptes en vue de permettre aux Chambres législatives le vote d'une loi de règlement des opérations effectuées au titre du budget. Enfin, pour les mêmes raisons, la responsabilité des ordonnateurs délégués des dépenses budgétaires des administrations personnalisées est soumise au régime instauré par les articles 8 et 9 de la loi du 20 juillet 1921 sur la comptabilité des dépenses engagées, attendu que, désormais, le budget de ces administrations sera voté par les Chambres législatives.

En ce qui concerne les établissements publics, leur budget est simplement communiqué aux Chambres et publié au « Moniteur », mais leur gestion est soumise au contrôle de la Cour des Comptes, ainsi qu'en ont décidé, avant la guerre, les lois particulières de ces services et l'arrêt de la Cour de Cassation du 2 décembre 1943 relatif à la Corporation nationale de l'Agriculture et de l'Alimentation (Pas. 1944, I, 88).

Mais si, en raison de la nature des opérations des établissements publics, le Parlement ne vote pas leur budget, la responsabilité des ordonnateurs délégués de leurs dépenses n'est pas de la compétence de la Cour des Comptes.

Toutefois, la perception des revenus de ces établissements qui participent de la nature de l'impôt, doit être autorisée annuellement par le législateur en vertu de l'article 111 de la Constitution.

Enfin, les budgets des associations de droit public doivent être communiqués aux Chambres et publiés au

Bij het einde van deze inleidende nota is het nuttig de nadruk te leggen op het begrotingsregime dat bij dit voorontwerp voor de parastatale instellingen in het leven geroepen wordt.

Wat de gepersonaliseerde besturen betreft, wordt hierbij het grondwettelijk voorrecht der Wetgevende Kamers over het beheer der goederen en der fondsen van de Staat integraal hersteld. Deze Kamers krijgen de verzekering de begroting van al de gepersonaliseerde besturen te kunnen goedkeuren, omdat het steeds zal gaan om verrichtingen die van de rijksbegrotingen gedetacheerd werden. Thans worden enkel de voorziene uitgaven en ontvangsten enerzijds voor de Regie van Telegraaf en Telefoon en anderzijds voor de Nationale Dienst der Noord-Zuidverbinding aan het Parlement voorgelegd.

Uit de toepassing op de gepersonaliseerde besturen, van de beginselen vervat in artikel 116 der Grondwet vloeit de bevoegdheid van het Rekenhof voort, wat het beheer der fondsen van deze besturen betreft, op dezelfde rang als van deze besturen wier ontvangsten en uitgaven tot de algemene rijksbegroting behoren. Deze bevoegdheid strekt zich uit tot de rekeningen der rekenplichtigen voor ontvangsten en uitgaven der gepersonaliseerde besturen. Zij heeft eveneens betrekking op de algemene rekeningen van hun beheer, die zij aan het Rekenhof zullen moeten voorleggen om de Wetgevende Kamers in de mogelijkheid te stellen een wet te stemmen tot regeling van de uitgevoerde begrotingsverrichtingen.

Om dezelfde redenen zal de verantwoordelijkheid van de gevolmachtigde ordonnanciers der begrotingsuitgaven van de gepersonaliseerde besturen onderworpen zijn aan het bij de artikelen 8 en 9 der wet van 20 Juli 1921 omtrent de rekenplicht der vastgelegde uitgaven ingevoerd regime, aangezien de begroting van bedoelde besturen voortaan door de Wetgevende Kamers zou gestemd worden.

Wat de openbare instellingen betreft, zal hun begroting enkel aan de Kamers medegedeeld en in het « Staatsblad » gepubliceerd worden, doch hun beheer moet aan de controle van het Rekenhof onderworpen worden, zoals daaromtrent, vóór de oorlog, beslist werd bij de bijzondere wetten voor deze diensten en het arrest van het Hof van Verbreking, dd. 2-12-1943, betreffende de Nationale Landbouw- en Voedingscorporatie (Pas. 1944, I, 88).

Doch indien het Parlement, om reden van de aard der verrichtingen van de openbare instellingen, hun begroting niet goedkeurt, dan valt de verantwoordelijkheid der gevolmachtigde ordonnanciers voor hun uitgaven niet onder de bevoegdheid van het Rekenhof.

De inning der inkomsten van bewuste instellingen die enigszins op belastingen lijken, moet evenwel, krachtens artikel 111 van de Grondwet, om het jaar door de Wetgever toegelaten worden.

Tenslotte moeten de begrotingen der publiekrechtelijke verenigingen aan de Kamers medegedeeld en in het

« Moniteur belge ». Les comptes généraux de ces associations sont soumis à la Cour des Comptes, mais de la gestion de leurs fonds ne dérive pas une responsabilité de la nature de celle des comptables des administrations personnalisées et des établissements publics qui sont justiciables de la Cour des Comptes, alors que ceux des associations de droit public ne le sont pas.

ANALYSE DES ARTICLES

Article Premier.

L'article 1^{er} précise certaines notions et donne la terminologie.

Le **premier alinéa** définit les personnes publiques parastatales. Une personne publique est une personne de droit public; ainsi, la commune ou l'établissement public s'opposent-ils à la société privée ou à l'établissement d'utilité publique. La personne publique parastatale est l'expression générique, commode et nécessaire pour désigner l'ensemble de ces personnes juridiques distinctes de l'Etat qui gèrent des services publics nationaux. Elle se distingue aussi des provinces, des communes et des établissements ou associations qui en dépendent.

La présente loi est la loi organique de toutes les personnes publiques parastatales; elle s'applique donc à chacune de celles-ci, sauf dérogation expresse dans la loi particulière qui la constitue.

Les matières non visées directement par la présente loi organique ou par les lois particulières, seront réglées conformément à l'économie générale de ces lois.

Le **deuxième alinéa** énumère les espèces principales de personnes publiques parastatales.

Les personnes publiques parastatales actuellement existantes peuvent-elles être toutes rangées dans l'une des trois catégories prévues par la loi?

Parmi les personnes juridiques qui ont reçu de la loi un statut individuel, il en est dont le statut correspond, dès maintenant, à l'un des trois régimes particuliers définis par la présente loi organique.

Il en est dont le caractère parastatal n'est pas douteux, mais qui ne peuvent se ranger exactement dans l'une des catégories de la loi organique, si ce n'est moyennant certaines modifications.

Il en est dont le caractère privé n'est pas douteux.

Il en est d'autres, dont le statut ou l'objet peut paraître, par certains aspects, ressortir à la catégorie des services parastataux. Citons : l'Ordre des Avocats, les Chambres

« Belgisch Staatsblad » bekendgemaakt worden. De algemene rekeningen van bewuste verenigingen moeten aan het Rekenhof voorgelegd worden doch uit het beheer van hun fondsen vloeit geen verantwoordelijkheid voort als deze der rekenplichtigen bij de gepersonaliseerde besturen en de openbare instellingen, die tegenover het Rekenhof verantwoording verschuldigd zijn, terwijl zulks voor deze der publiekrechtelijke verenigingen niet het geval zal zijn.

ONTLEDING DER ARTIKELS

Eerste Artikel.

Het eerste artikel omschrijft zekere begrippen en geeft de terminologie.

De **eerste alinea** bepaalt de parastatale rechtspersonen. De rechtspersoon is een persoon van publiek recht; zo staan de gemeente en de openbare instelling tegenover de private maatschappij of de instelling van openbaar nut. De parastatale rechtspersoon is de soortnaam, gemakkelijk en noodzakelijk, om het geheel aan te duiden van deze rechtspersonen, onderscheiden van de Staat, die nationale openbare diensten beheren. Zij onderscheidt zich ook van de provincies, de gemeenten en de instellingen of verenigingen die er van afhangen.

De onderhavige wet is de organieke wet van al de parastatale rechtspersonen; zij is dus van toepassing op ieder van hen, tenzij een uitdrukkelijke afwijking wordt voorzien in de bijzondere wet die haar heeft opgericht.

Al wat niet rechtstreeks wordt voorzien door de huidige organieke wet of door de bijzondere wetten, zal worden geregeld in de geest van de algemene economie dezer wetten.

De **tweede alinea** somt de voornaamste vormen op der parastatale rechtspersonen.

Kunnen de thans bestaande parastatale rechtspersonen allen gerangschikt worden in één der drie categoriën voorzien bij de wet?

Tussen de rechtspersonen die van de wet een individueel statuut hebben gekregen, zijn er die van nu af aan reeds, door hun statuut beantwoorden aan één der drie bijzondere regimes bepaald bij de huidige organieke wet.

Er zijn er wier parastataal karakter niet kan worden betwist, maar die niet kunnen gerangschikt worden in één der categoriën van de organieke wet, tenzij enige veranderingen worden aangebracht.

Het privaats karakter van sommigen is evenmin twijfelachtig.

Het statuut of het voorwerp van enkele anderen, kan in het licht van sommige aspecten de schijn wekken dat zij ressorteren onder de categorie der parastatale diensten.

de discipline des Avoués, des Notaires, des Huissiers. Leur objet intéresse assurément l'ordre public. Mais leur autonomie est inconciliable avec la notion de service parastatal. Elles n'appartiennent pas aux cadres administratifs. Elles relèvent de l'ordre judiciaire. Leur surveillance n'est pas exercée par des Commissaires du Gouvernement, mais par les Parquets Généraux. Il serait peu indiqué de soumettre leurs ressources financières extrêmement modestes au contrôle de la Cour des Comptes.

Il en est, enfin, que leur statut légal classe dans la catégorie des institutions parastatales mais dont il peut apparaître que leur objet s'accommode mal des dispositions rendues communes à toutes les personnes publiques parastatales par la présente loi organique et de leurs corollaires juridiques concernant, par exemple, les droits des usagers aux prestations du service, le caractère « public » de leurs deniers. Il conviendra de leur donner un autre statut qui s'accorde avec leur objet. Mais ceci met en question l'usage politique qui sera fait d'un instrument juridique, que la présente loi n'a pour objet que de définir.

Le **troisième alinéa** définit la première espèce des personnes publiques parastatales — l'administration personnalisée — dont un exemple est la Régie des Télégraphes et des Téléphones. On remarquera que la Régie du travail pénitentiaire, dans sa forme actuelle, ne peut être considérée comme une administration personnalisée parce qu'elle ne jouit pas de la personnalité juridique.

Dans la tradition du droit administratif belge, la « régie » désigne un service public qui est géré par l'administration centrale de l'Etat, de la Province ou de la commune, selon des procédés juridiques spéciaux. C'est ainsi que les régies communales s'opposent à l'administration communale ou la Régie du Travail pénitentiaire au Département de la Justice, tout en faisant intrinsèquement partie de ces administrations. Dans le cas qui nous occupe, l'opposition est plus foncière et se révèle par l'existence d'une personnalité distincte. C'est ce qui justifie l'emploi d'une nouvelle expression juridique : « l'administration personnalisée ».

Le **quatrième alinéa** définit l'établissement public d'Etat. Celui-ci a une personnalité juridique tout comme l'administration personnalisée, mais il se distingue d'elle par le fait qu'il bénéficie d'une autonomie de gestion. L'initiative et la responsabilité appartiennent aux organes de l'établissement public. Le Ministre n'exerce sur eux qu'un pouvoir de tutelle. Il ne prend pas les décisions : il se borne à les approuver ou à les imputer.

Le **cinquième alinéa** définit les associations de droit public. Jusqu'à présent, celles-ci ont été souvent confondues avec les établissements publics. Cependant, elles cor-

Vermelden wij: de orde der advocaten, de tuchtkamers der pleitbezorgers, der notarissen, der deurwaarders. Hun voorwerp belangt zeker de openbare orde aan. Maar hun autonomie blijkt onverzoenbaar met het begrip van parastatale dienst. Zij behoren niet tot de administratieve kaders, maar eerder tot de rechterlijke orde. Het toezicht wordt niet uitgeoefend door regeringscommissarissen, maar door de Parketten-Generaal. Het zou niet aangewezen zijn van de overigens bescheiden financiële inkomsten van deze instellingen aan het toezicht van het Rekenhof te onderwerpen.

Tenslotte zijn er wettelijke statuten die instellingen plaatsen in de categorie der parastatale instellingen maar waarvan het duidelijk kan zijn dat hun voorwerp zich moeilijk aanpast aan de bepalingen, die door de huidige organieke wet van toepassing zullen zijn op alle parastatale rechtspersonen, en aan de juridische gevolgen die er uit voortvloeien op de prestaties van de dienst, het « publiek » karakter hunner gelden. Het is aangewezen aan deze inrichtingen een ander statuut te geven dat is aangepast aan hun voorwerp. Maar dit brengt de kwestie terug te berde inzake het politieke gebruik dat zal worden gemaakt van een rechtsmiddel, dat door de huidige wet alleen maar wordt bepaald.

De **derde alinea** bepaalt de eerste soort parastatale publieke instellingen — het gepersonaliseerd bestuur — waarvan de regie van telegraaf en telefoon een voorbeeld is. Men zal opmerken dat de regie van de gevangenisarbeid in zijn huidige vorm niet als een gepersonaliseerd bestuur kan beschouwd worden omdat zij geen rechtspersoonlijkheid bezit.

Men dient de aandacht te vestigen op de terminologie. In de traditie van het Belgische administratieve recht, betekent de « regie » de openbare dienst die beheerd wordt door het centrale bestuur van de Staat, de provincie of de gemeente, naargelang de bijzondere rechtsprocedures. Zo staan de gemeentelijke regien tegenover het gemeentelijk bestuur of de regie van de gevangenisarbeid tegenover het departement van Justitie, al maken zij intrinsiek deel uit van deze administraties. In het geval dat ons bezig houdt, is de tegenstelling nog dieper en vertoont zich door het bestaan van een afzonderlijke persoonlijkheid. Dit rechtvaardigt het gebruik van een nieuwe rechtsuitdrukking: « Het gepersonaliseerd bestuur ».

De **vierde alinea** bepaalt de openbare staatsinstelling. Deze laatste heeft een rechtspersoonlijkheid gelijk het gepersonaliseerd bestuur, maar onderscheidt er zich van door het feit dat zij geniet van de beheersautonomie. Het initiatief en de verantwoordelijkheid behoren aan de organen van de openbare instelling. De Minister oefent slechts een voogdij op hen uit. Hij neemt geen beslissingen; hij beperkt er zich toe deze goed te keuren of af te keuren.

De **vijfde alinea** bepaalt de verenigingen van publiek recht. Tot op heden werden zij meestal verward met de openbare instelling. Nochtans beantwoorden zij aan een

respondent à une réalité juridique différente. Comme les établissements publics, elles sont des personnes publiques autonomes, mais elles ont été constituées par le procédé juridique de l'association et non par celui de la fondation.

La loi organique ne fait pas de distinction entre les associations de droit public selon qu'il s'agit d'une coopération de pouvoirs publics ou d'une société d'économie mixte. Très souvent, la différence est de pur fait et non de droit; en effet, dans la plupart des associations de pouvoirs publics on prévoit la possibilité (même si elle n'est pas utilisée ou peu exploitée) d'une participation de particuliers (exemple : la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux). Au surplus, le fait même que l'Etat n'est plus seul, mais collabore avec d'autres associés, fût-ce des pouvoirs publics, justifie en tous cas l'application de certaines règles générales.

Il convient de rappeler un principe assuré. Les personnes publiques parastatales ne peuvent être créées, modifiées ou dissoutes que par la loi ou en vertu de la loi. Sauf dérogation expresse prévue à l'article 1^{er}, alinéa 1, les pouvoirs spéciaux qu'une loi donnerait à l'Exécutif en ces matières doivent s'interpréter, comme maintenant pour le Gouvernement, l'obligation de respecter la présente loi organique.

Aucun droit acquis ne peut être opposé à la modification ou à la suppression d'une personne publique parastatale. Quand il s'agit de services publics, la souveraineté de l'Etat reste toujours entière. Eventuellement, la loi peut prévoir, dans certains cas, l'indemnisation des intérêts légitimes injustement lésés.

Les restrictions indiquées plus haut comme valables pour les associations de droit public et qui découlent du procédé qui donne naissance à cette espèce de service, doivent être rappelées ici.

Sans doute, n'est-il pas admissible que l'Etat soit obligé, par contrat, à continuer un service public alors que telle ne serait plus sa volonté souveraine.

On peut donc considérer cette faculté comme sous-entendue dans le contrat d'association. Mais il sera plus clair de la réserver expressément. Si, au contraire, l'Etat met fin unilatéralement à une association qu'il s'est explicitement engagé à ne pas dissoudre avant l'échéance d'un terme déterminé et qu'il en résulte un dommage économique certain pour ses co-contractants, il doit leur payer des dommages-intérêts.

L'Etat peut évidemment proroger sous une autre forme d'organisation les activités d'une association de droit public, après l'échéance de son terme. Ce qu'il ne peut

verschillende juridische werkelijkheid. Gelijk de publieke instellingen zijn het autonome rechtspersonen, maar zij werden opgericht door het juridisch procédé der vereniging en niet door dat der stichting.

De organieke wet maakt tussen de verenigingen van publiek recht geen onderscheid naargelang het gaat over een samenwerking van openbare machten of over een maatschappij van gemengde economie. Zeer dikwijls is het onderscheid een zuivere feitenkwestie en geen rechtskwestie; inderdaad, in de meeste verenigingen van publiek recht voorziet men de mogelijkheid (zelfs zo zij niet of weinig wordt gebruikt) ener deelname van particulieren (voorbeeld: de Nationale Maatschappij der Buurtspoorwegen). Bovendien, het feit zelve dat de Staat niet alleen staat, maar samenwerkt met andere vennoten, het wezen nog openbare machten, rechtvaardigt in elk geval de toepassing van zekere algemene regelen.

Het is nuttig hier een vaststaand beginsel te herhalen. De parastatale publieke personen mogen slechts worden opgericht, gewijzigd of ontbonden door een wet of krachtens een wet. Behoudens uitdrukkelijke afwijking voorzien bij artikel 1, alinea 1, moeten de bijzondere machten, die een wet aan de uitvoerende macht zou verlenen, uitgelegd worden op een wijze die aan de regering de verplichting blijft opleggen de huidige organieke wet te eerbiedigen.

Geen enkel verworven recht is tegenstelbaar aan de wijziging of de opheffing van een parastatale publieke persoon. Wanneer het gaat over openbare diensten, blijft de staatssouvereiniteit steeds geheel en ongeschonden. De wet kan desgevallend voor sommige gevallen de vergoeding voorzien van de gerechtvaardigde belangen die op een onrechtmatige manier werden geschonden.

De hoger aangeduide beperkingen van toepassing voor de verenigingen van publiek recht en die voortvloeien uit het procédé dat wordt aangewend tot de oprichting van dit soort dienst, moeten hier herinnerd worden.

Ongetwijfeld is het ontoelaatbaar dat de Staat bij contract zou verplicht worden een openbare dienst in het leven te houden dan wanneer zulks zijn soevereine wil niet meer zou zijn.

Men zou dus deze mogelijkheid kunnen beschouwen als stilzwijgend begrepen in het contract van verenigingen. Het geval zal nog duidelijker zijn wanneer deze mogelijkheid uitdrukkelijk wordt voorbehouden. Indien integendeel, de Staat op een eenzijdige wijze een einde zou stellen aan een vereniging in dewelke hij zich uitdrukkelijk zou hebben verbonden van ze niet te ontbinden vóór het vervallen van een bepaalde termijn en dat hieruit een zeker economische schade zou voortvloeien voor zijn mede-contractanten, dan moet de Staat aan deze schadeintresten betalen.

Het is de Staat natuurlijk toegelaten in een andere inrichtingsvorm, de bedrijvigheid van een vereniging van publiek recht te verlengen na het vervallen van de termijn

faire d'autorité, c'est prolonger la durée du service en tant qu'association de droit public. Car il n'appartient pas, même à l'Etat souverain, de proroger par voie d'autorité une association au delà du terme auquel les co-contractants l'auraient limitée, pas plus qu'il ne saurait imposer une collaboration ou un apport à titre contractuel à des tiers demeurés entièrement étrangers à toute association de cet ordre.

Il a paru nécessaire de donner quelques principes généraux de l'organisation dans les **articles 2 à 5**. On a pu constater, en effet, des confusions notamment entre l'organe de gestion (Caisse centrale du petit crédit professionnel) ou entre l'organe de gestion et l'organe de contrôle (I.N.R., S.N.C.F.V.). Le fonctionnement du service public peut en souffrir.

Art. 2.

L'article 2 prévoit un Conseil, assemblée délibérante, dont l'existence est traditionnelle dans notre droit administratif (Etat, province, commune). Cet organe s'impose pour les établissements publics et les associations de droit public. Il peut aussi être utile pour les administrations personnalisées, quoique celles-ci soient soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. Souvent, en effet, l'activité d'une administration personnalisée intéresse plusieurs départements. Une bonne gestion suppose que ceux-ci soient représentés. Le moyen le plus simple est de créer un organe délibérant au sein duquel chaque chef de département intéressé a son délégué. Certes, un seul Ministre reste responsable des décisions; mais ses collègues sont tenus au courant par leurs délégués et tout conflit se résoud normalement en Conseil des Ministres.

L'assemblée délibérante a les pouvoirs les plus étendus. Quand elle est créée au sein d'une administration personnalisée, elle ne joue qu'un rôle consultatif.

Art. 3.

L'article 3 rappelle pour l'organe d'exécution des principes incontestés d'organisation administrative.

Art. 4.

La plus grande diversité règne actuellement dans l'organisation du contrôle; il est confié tantôt à des « Comités de surveillance » (Régie des Télégraphes et Téléphones; I.N.R.), tantôt à des commissaires (associations de droit public ayant pris la forme d'une société commerciale) ou à des reviseurs (Institut national de Crédit hypothécaire, Institut national de Crédit agricole) ou encore à des comptables des dépenses engagées (L. 20 juillet 1921 ou A.R. de 1937) ou à des inspecteurs des finances (A.R.

voor dewelke de vereniging werd gevormd. Maar wat hij eigener autoriteit niet mag doen, is de duur van de dienst als vereniging van publiek recht verlengen. Want het behoort zelfs niet toe aan de soevereine Staat een vereniging te verlengen op grond van zijn gezag, boven de termijn bepaald door de medecontractanten, gelijk hij evenmin een samenwerking of een bijdrage **ten contractuelen titel** zou kunnen opleggen aan derden die gans vreemd zijn gebleven aan alle vereniging van deze soort.

Het is noodzakelijk gebleken enkele algemene inrichtingsbeginselen te geven in **de artikelen 2 tot 5**. Men heeft inderdaad verwarringen kunnen vaststellen tussen het beraadslagend orgaan en het beheersorgaan (Centrale Kas voor Klein Beroepskrediet) of tussen het beheersorgaan en het controle-orgaan (N.I.R., N.M.V.B.). De werking van de openbare dienst kan hieronder lijden.

Art. 2.

Artikel 2 voorziet een Raad, beraadslagende vergadering, waarvan het bestaan traditioneel is in ons administratief recht (Staat, provincie, gemeente). Dit orgaan is noodzakelijk voor de openbare instelling en de verenigingen van publiek recht. Het kan ook nuttig zijn voor de gepersonaliseerde besturen, al zijn deze onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de Minister. Meestal immers belangt de werking van een gepersonaliseerd bestuur verschillende departementen aan. Een goed beheer ondersteunt dat deze zouden vertegenwoordigd zijn. Het eenvoudigste middel is de oprichting van een beraadslagend orgaan in de schoot waarvan ieder hoofd van een belanghebbend departement zijn vertegenwoordiger zou hebben. Voorzeker blijft een enkel Minister verantwoordelijk voor de beslissingen; maar zijn collega's worden op de hoogte gehouden door hun afgevaardigden en elk conflict wordt normaal in de Ministerraad opgelost.

De beraadslagende vergadering heeft de meest uitgebreide machten. Wordt zij opgericht in de schoot van een gepersonaliseerd bestuur dan speelt zij slechts een raadgevende rol.

Art. 3.

Artikel 3 herneemt ten behoeve van het uitvoerend orgaan, onbetwiste grondbeginselen van de administratieve inrichting.

Art. 4.

Tegenwoordig kent men de grootste verscheidenheid in de inrichting van het toezicht, hetwelk kan toevertrouwd worden aan « Toezichtscमितés » (regie van telegraaf en telefoon; N.I.R.) aan commissarissen (verenigingen van publiek recht die de vorm hebben aangenomen van een handelsmaatschappij), aan revisoren (Nationaal Instituut voor Hypotheekair Krediet, Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet), aan rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven (W. 20 Juni 1921 of K.B. van 1937), aan inspecteurs

7 juin 1938) ou à des commissaires du Gouvernement. Il a paru rationnel d'uniformiser cette organisation.

Le contrôle des opérations comptables est confié à des reviseurs, tandis que la surveillance de la politique générale des personnes publiques parastatales échappant à l'autorité hiérarchique est assurée par des commissaires du Gouvernement.

L'existence de ces deux organes de contrôle rend généralement inutile l'intervention des inspecteurs des finances et des comptables visant l'engagement des dépenses.

L'article 4 concerne les reviseurs. Les dispositions relatives aux commissaires du Gouvernement ne trouvent pas place dans cette partie de la loi organique qui contient les règles communes à l'ensemble des personnes publiques parastatales. On les retrouvera dans les chapitres relatifs soit aux établissements publics, soit aux associations de droit public.

Le **premier alinéa** concerne l'existence des reviseurs. Ceux-ci sont indispensables dans les établissements publics et les associations de droit public. Sont-ils également nécessaires dans les administrations personnalisées? On peut admettre que ces dernières, soumises au pouvoir hiérarchique du Ministre, ont la même organisation comptable et sont soumises au même contrôle que l'administration centrale; un organe supplémentaire de surveillance peut paraître superflu. On peut se demander cependant s'il est raisonnable d'unifier le contrôle de ces organismes avec celui des départements ministériels, plutôt qu'avec celui des autres personnes publiques parastatales. Une personnalité distincte, fondement d'un régime budgétaire et d'un régime de comptabilité exceptionnels, est reconnue aux administrations personnalisées, parce que le développement normal de leur activité exige d'autres conditions juridiques que l'action purement administrative des départements. Cette situation exceptionnelle ne doit-elle pas influencer la forme du contrôle comptable? Dès à présent d'ailleurs, la Régie des Télégraphes et Téléphones possède un organe spécial de contrôle : le Comité de surveillance.

Les alinéas 2 et 3 fixent de la manière la plus large les pouvoirs des reviseurs.

L'alinéa 4 précise à qui les reviseurs doivent faire rapport. C'est aux organes directeurs de la personne publique parastatale et au Ministre des Finances. Ces organes sont le directeur général et son chef hiérarchique, le Ministre dirigeant le département compétent, s'il s'agit d'une administration personnalisée. S'il s'agit d'établissements publics et associations de droit public, le rapport sera adressé aux assemblées délibérantes; de plus, il est communiqué au commissaire du Gouvernement qui représente le Ministre exerçant le pouvoir de tutelle. Ce rapport

van Financiën (K.B. van 7 Juni 1938), aan regeringscommissarissen. Het is rationeel gebleken deze inrichting eenvormig te maken.

De contrôle der boekhoudkundige verrichtingen wordt toevertrouwd aan revisoren; het toezicht op de algemene politiek van de parastatale rechtspersoon die aan de hiërarchische overheid ontsnappen, wordt verzekerd door regeringscommissarissen.

Het bestaan van deze twee controleorganen, maakt doorgaans de tussenkomst overbodig der inspecteurs van financiën en der rekenplichtigen die hun visa verlenen bij het vastleggen der uitgaven.

Artikel 4 behandelt de revisoren. De bepalingen betreffende de regeringscommissarissen worden niet geplaatst in dit deel van de organieke wet die de regelen omvat gemeenschappelijk aan het geheel der parastatale rechtspersonen. Men zal ze terugvinden in de hoofdstukken die handelen hetzij over de openbare instellingen, hetzij over de verenigingen van publiek recht.

De eerste alinea betreft het bestaan der revisoren. Deze zijn onmisbaar in de publieke instellingen en de verenigingen van publiek recht. Zijn zij eveneens noodzakelijk in de gepersonaliseerde besturen? Men kan het er over eens zijn dat deze laatste, onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de Minister, dezelfde boekhoudkundige inrichting bezitten en onderworpen zijn aan dezelfde controle als het centrale bestuur; een bijkomend orgaan van toezicht kan overbodig zijn. Men kan zich nochtans afvragen of het redelijk is het toezicht van deze organismen eenvormig te maken aan deze van de ministeriële departementen, eerder dan aan deze der andere parastatale rechtspersonen. Een onderscheiden persoonlijkheid, basis van een buitengewoon begrotings- en boekhoudingsregime, wordt erkend aan de gepersonaliseerde besturen, omdat hun aktiviteit, om zich normaal te ontwikkelen, andere juridische voorwaarden eist dan de zuiver administratieve actie der departementen. Moet deze uitzonderlijke toestand de vorm niet beïnvloeden die de boekhoudkundige controle zal aannemen? Men zal overigens opmerken dat reeds thans de Regie van Telegraaf en Telefoon een bijzonder controleorgaan bezit : het Comité van Toezicht.

De **alinea's 2 en 3** omschrijven op de meest ruime manier de machten van de revisoren.

Alinea 4 bepaalt aan wie de revisoren verslag moeten uitbrengen. Het zal zijn aan de bestuurorganen van de parastatale rechtspersoon en aan de Minister van Financiën. Deze organen zijn de Directeur-Generaal en zijn hiërarchisch hoofd, de Minister die het bevoegd departement beheert, wanneer het gaat om een gepersonaliseerd bestuur. In de openbare instellingen en de verenigingen van publiek recht wordt het verslag overgemaakt aan de beraadslagende vergadering; bovendien zal het worden

est au moins annuel. Le reviseur peut envoyer des notes plus fréquentes soit d'office, soit sur réquisition des organes directeurs ou du commissaire du Gouvernement.

Il est expressément indiqué que ces fonctionnaires relevant de la Cour des Comptes doivent exercer exclusivement un contrôle comptable: les écritures doivent refléter exactement les opérations. Ils ne peuvent, en aucune façon, s'immiscer dans la gestion. La surveillance de celle-ci est exercée par le commissaire du Gouvernement.

Pour l'accomplissement de leur mission, les reviseurs jouissent des pouvoirs les plus larges d'investigation.

Après avoir examiné l'organisation générale des personnes publiques parastatales, il est logique de fixer le statut du personnel, en d'autres termes, la situation juridique des agents qui sont les organes de la personne publique parastatale. C'est ce que font les **articles 5, 6 et 7**.

Art. 5.

L'**alinéa premier** dispose qu'un arrêté royal fixera un statut des agents des personnes publiques parastatales. Ne suffirait-il pas d'étendre à ces agents le statut des agents de l'Etat comme l'article 3 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 en prévoit la possibilité? Ce n'est pas une solution parfaite, car il faut tenir compte des devoirs et droits particuliers des agents qui participent à une activité qui n'est pas strictement administrative, mais peut prendre une forme industrielle, commerciale ou financière. Mais on s'inspirera naturellement de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 pour rédiger ce statut. C'est ce que fait, d'ailleurs, l'**alinéa premier** quand il donne au Gouvernement certaines directives exemplatives qui tendent à sauvegarder à la fois l'intérêt général du service public et l'intérêt privé des agents.

Le **troisième alinéa** résoud une grosse controverse: la situation des agents est-elle réglementaire ou contractuelle? La première solution s'impose pour les fonctionnaires supérieurs lorsqu'ils sont nommés par le Roi ou agents de l'Etat détachés. L'article suivant indique d'ailleurs que le directeur général est nommé par le Roi.

Pour le surplus, on ne peut perdre de vue qu'une entreprise industrielle, commerciale ou financière exige de son personnel des qualités autres qu'un service purement administratif. D'une manière générale, nous nous trouvons dans une hypothèse où les règles ordinaires d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques n'ont pas paru suffisamment souples; ceci est vrai en particulier pour le statut personnel. Voilà pourquoi l'**alinéa 2** dispose que les agents des personnes publiques parastatales sont engagés par contrat. Certes, les dispositions du statut leur

medegedeeld aan de regeringscommissaris, vertegenwoordiger van de Minister, die de voogdij uitoefent. Dit verslag zal minstens éénmaal 's jaars worden opgesteld. De revisor kan op meerdere tijden van het jaar nota's overmaken, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de bestuursorganen of de regeringscommissaris.

Er dient uitdrukkelijk op gewezen, dat deze ambtenaren, onderworpen aan het Rekenhof, uitsluitend een boekhoudkundige controle moeten uitoefenen: de bescheiden moeten op juiste wijze de bewerkingen weergeven. Zij mogen zich onder geen enkel voorwendsel in het beheer mengen. Het toezicht hierop wordt uitgeoefend door de regeringscommissaris. Tot de vervulling van hun taak genieten de revisoren van de meest uitgebreide onderzoeksmachten.

Na de algemene inrichting te hebben onderzocht der parastatale rechtspersonen, is het logisch het statuut van het personeel vast te stellen, met andere woorden, de rechtstoestand der agenten die de organen zijn van de parastatale rechtspersonen. Dit wordt gedaan in de artikelen 5, 6 en 7.

Art. 5.

Alinea 1 bepaalt dat een Koninklijk Besluit het rechtstatuut zal bepalen der agenten van de parastatale rechtspersonen. Volstond het met tot deze agenten uit te breiden het statuut der staatsagenten, waarvan de mogelijkheid wordt voorzien bij artikel 3 van het K.B. van 2 October 1937? Dit is geen ideale oplossing, want men dient rekening te houden met particuliere plichten en rechten der agenten, die deelnemen aan een bedrijvigheid die niet eigenlijk administratief is, maar een industriële, commerciële of financiële vorm kan aannemen. Maar men zal zich vanzelfsprekend laten leiden door het Koninklijk Besluit van 2 October 1937 om dit statuut op te stellen. Dit wordt overigens voorzien in de eerste alinea, wanneer hij aan de regering zekere richtlijnen als voorbeeld geeft, die ertoe strekken tevens het algemeen belang van de dienst en het privaat belang van de agenten te vrijwaren.

Alinea 3 lost een omstreden vraag op: Zal de toestand der agenten reglementair of contractisch zijn? De eerste oplossing dringt zich op voor de hogere ambtenaren, zo ze door de Koning worden benoemd of voor gedetacheerde staatsagenten; men zal overigens in het volgend artikel zien dat de directeur-generaal wordt benoemd door de Koning.

Overigens mag men niet vergeten dat een industriële, commerciële of financiële onderneming andere eisen stelt aan zijn personeel, dan een uitsluitend administratieve dienst. Over het algemeen kan worden gezegd, dat men hier voor het geval staat, dat de gemene regelen van inrichting en werking der openbare besturen niet soepel genoeg werden bevonden; dit is in het bijzonder het geval voor het persoonlijk statuut.

Ziedaar waarom alinea 2 voorziet dat de agenten der parastatale rechtspersonen bij contract worden ver-

sont applicables, mais c'est à titre de dispositions impératives incorporées dans leur contrat.

La conséquence la plus importante de la situation contractuelle de ces agents est qu'ils peuvent normalement être engagés à temps ou être congédiés moyennant le respect des délais légaux de préavis.

Art. 6.

Si un service public national est décentralisé, en d'autres termes, si la direction peut recourir à des procédés juridiques de gestion qui sont exceptionnels et si elle bénéficie d'une véritable autonomie, c'est à la condition expresse d'inspirer une confiance entière et permanente à l'Exécutif. Celui-ci doit être sûr des hommes auxquels est confié un service public. Voilà pourquoi l'article 6 dispose que le Roi nomme et révoque tous les organes responsables.

L'alinéa 1 énonce ce principe qui est traditionnel en droit administratif belge, encore qu'on puisse signaler actuellement quelques exceptions.

L'alinéa 2 et l'alinéa 3 prévoient le cas où la loi particulière d'une personne publique parastatale organise un droit de présentation ou des nominations « ex officio ». Ces modalités peuvent s'avérer, en fait, très utiles car elles obligent l'Exécutif, soit à tenir compte des vœux et de la connaissance des hommes que peuvent avoir certains groupements, soit à maintenir des liaisons organiques nécessaires entre différentes institutions. Encore faut-il que même dans ces cas, la volonté du Roi finisse par prévaloir. Celui-ci ne peut être amené indirectement à confier un service public national à des agents qu'il juge indignes ou incompetents.

En cas de présentation, le Roi peut donc écarter tous les noms et exiger de nouvelles présentations. Si celles-ci ne donnent pas non plus satisfaction au chef de l'Exécutif, celui-ci procédera directement à la nomination.

Si la loi particulière d'une personne publique parastatale dispose que certaines personnes feront automatiquement partie d'un collège d'administration, de direction ou de surveillance, à raison des fonctions qu'elles exercent ailleurs, il faut qu'elles aient été organiquement nommées à ces autres fonctions par le Roi. Celui-ci garde ainsi d'une manière indirecte la plénitude de son autorité en ce qui concerne la désignation des organes directeurs de la personne publique parastatale.

bonden. De bepalingen van het statuut zullen voorzeker op hen toepasselijk zijn, maar het zal zijn ten titel van dringende bepalingen opgenomen in het contract.

Het belangrijkste gevolg van de contractische toestand der agenten is het feit dat zij normaal kunnen aangevraagd worden op termijn, en mogen ontslagen worden, mits eerbiediging der wettelijke termijnen van vooropzeg.

Art. 6.

Wanneer een nationale openbare dienst wordt gedecentraliseerd, met andere woorden, zo het bestuur zijn toevlucht kan nemen tot juridische procedés van beheer die uitzonderlijk zijn en wanneer hij geniet van een echte autonomie, gebeurt dit onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de uitvoerende macht steeds het volste vertrouwen zal hebben in deze dienst. De uitvoerende macht moet zeker zijn van de personen aan dewelke hij de openbare dienst heeft toevertrouwd. Ziedaar waarom artikel 6 bepaalt dat de Koning de verantwoordelijke organen benoemt en afzet.

Alinea 1 vermeldt dit principe dat traditioneel is in het Belgische administratieve recht, al kan men tegenwoordig enige uitzonderingen aanduiden.

Alinea 2 en alinea 3 voorzien het geval waar de wet eigen aan een parastatale rechtspersoon het recht inricht van voorstelling of van benoemingen « ex officio ». Deze modaliteiten kunnen in feite zeer nuttig blijken, daar zij de uitvoerende macht verplichten, hetzij van rekening te houden met de wensen en de kennis van mensen waarover zekere verenigingen beschikken, hetzij om de nodige organieke verbindingen te behouden tussen verschillende instellingen. Overigens moet zelfs in deze gevallen de wil van de Koning het overwicht hebben. Hij kan er immers niet toe gedwongen worden een nationale openbare dienst toe te vertrouwen aan agenten die hij onwaardig of onbetrouwbaar oordeelt.

In geval van voorstelling kan de Koning dus alle namen verwerpen en nieuwe voorstellingen eisen. Zo deze laatste evenmin de goedkeuring wegdragen van het hoofd der uitvoerende macht, zal hij op rechtstreekse wijze overgaan tot de benoeming.

Indien de wet eigen aan een parastatale rechtspersoon bepaalt dat zekere personen automatisch zullen deel uitmaken van een raad van bestuur, van beheer of van toezicht, uit hoofde van functies welke zij elders bekleden, dan moeten zij tot deze andere functies op organieke wijze benoemd zijn door de Koning. De Koning zal aldus op onrechtstreekse wijze de volheid van zijn gezag gaaf houden wat betreft de benoeming der bestuursorganen van de parastatale rechtspersoon.

Art. 7.

Cet article énonce certaines incompatibilités qui sont de tradition et dont l'exégèse ne soulève pas de difficultés particulières. Il n'est pas souhaitable d'établir une incompatibilité pour les agents de la Cour des Comptes. Ces agents d'ailleurs n'ont aucune influence politique et ne sont pas à craindre.

Quant à la Cour elle-même, il n'y a pas plus d'inconvénient pour elle de voir un de ses agents reviseur ou administrateur, qu'il n'y en a pour un ministre de voir un de ses propres agents remplir semblables fonctions.

Il y a actuellement des agents de la Cour qui sont reviseurs et ils s'acquittent admirablement bien de leur travail.

Le Premier Président de la Cour des Comptes est administrateur de l'Office de la Petite Epargne et l'on s'en félicite.

C'est sur l'obligation légale d'un fonctionnement régulier des services que se fondent les pouvoirs de la personne publique et que se justifie notamment le recours à des procédés juridiques spéciaux de droit administratif.

Fonctionnement régulier et continu du service public; égalité des charges et des avantages pour tous les usagers; il paraît utile de rappeler ici, à un moment où des services publics de plus en plus nombreux se détachent de l'Administration centrale, qu'un fonctionnement régulier et continu des services publics est assuré par les personnes publiques parastatales. De plus aucun privilège au avantage ne peut être établi en faveur des usagers du fonctionnement d'une personne publique parastatale.

Art. 8.

L'article 8 définit l'étendue de la personnalité. Les personnes publiques parastatales ont le pouvoir juridique d'accomplir tous les actes et rien que les actes nécessaires au fonctionnement du service public qui leur est confié. C'est une application du principe de la spécialité des personnes juridiques.

La personnalité implique l'existence d'un patrimoine qui n'est rien d'autre que la capacité de jouissance des droits patrimoniaux. Cette expression n'implique pas qu'en fait la personne publique soit propriétaire ou créancière.

Il est admis par la doctrine et la jurisprudence que certains biens des personnes publiques parastatales, tout comme ceux de l'Etat, des provinces et des communes, peuvent constituer un domaine public. Pour distinguer le

Art. 7.

Dit artikel vermeldt enige onverenigbaarheden die traditioneel zijn en waarvan de ontleding geen bijzondere moeilijkheden opwerpt. Het is niet wenselijk een onverenigbaarheid in te voeren voor de agenten van het Rekenhof. Overigens hebben deze agenten geen enkele politieke invloed en zijn zij niet te vrezen.

Wat het Rekenhof zelf betreft, het bezwaar is niet groter voor haar van één harer agenten te zien optreden als revisor of beheerder dan voor een Minister die één zijner agenten met deze functies bekleed ziet.

Er zijn thans agenten van het Rekenhof die het ambt vervullen van revisor en zij kwijten zich op uitstekende wijze van deze taak.

De Eerste Voorzitter van het Rekenhof is beheerder van de Nationale Dienst voor de Kleine Spaarders en men verheugt er zich ten zeerste over.

De wettelijke verplichting van een regelmatig werking der diensten, is de grond waarop de machten zijn gevestigd van de publieke persoon en waardoor de toevlucht tot bijzondere juridische procedés van het administratief recht wordt gerechtvaardigd.

Regelmatische en ononderbroken werking van de openbare dienst; gelijkheid der lasten en der voordelen voor alle gebruikers; het is nuttig eraan te herinneren nu meer en meer openbare diensten zich afscheiden van het centraal bestuur, dat een regelmatig en ononderbroken werking der openbare diensten verzekerd wordt door de parastatale rechtspersonen. Bovendien mag geen enkele voorkeur of geen enkel voordeel worden ingevoerd ten voordele van de gebruikers van de werking van een parastatale rechtspersoon.

Art. 8.

Artikel 8 bepaalt de draagwijdte van de persoonlijkheid. De parastatale publieke personen hebben de rechtsbekwaamheid alle handelingen te stellen en niets dan de handelingen noodzakelijk voor de werking van de openbare dienst die hen werd toevertrouwd. Dit is een toepassing van het beginsel der specialiteit van de rechtspersonen.

De persoonlijkheid veronderstelt het bestaan van een patrimonium dat niets anders is dan de genotsbekwaamheid der vermogensrechten. Deze uitdrukking veronderstelt niet dat de publieke persoon in feite eigenaar of schuldeiser zou zijn.

Het wordt algemeen aanvaard door de doctrine en de jurisprudentie dat zekere goederen van parastatale publieke personen, juist zoals deze van de Staat, de provincien en de gemeenten, deel kunnen uitmaken van het open-

domaine public du domaine privé, on appliquera les mêmes critères que s'il s'agissait du patrimoine de l'Etat.

Art. 9.

L'article 9 ne fait qu'étendre expressément à toutes les personnes publiques parastatales des règles bien établies dans notre droit administratif au sujet de l'acquisition des biens à titre gratuit: nécessité d'une autorisation; si la donation est faite entre vifs, validité d'une acceptation provisoire qui lie le donateur, mais ne devient définitive qu'après avoir été approuvée ultérieurement par l'autorité de tutelle.

Art. 10.

Cette disposition vise un mode exceptionnel d'acquisition à titre onéreux: l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le premier alinéa prévoit la possibilité de l'expropriation, selon la procédure ordinaire. Celle-ci comporte notamment une autorisation donnée par arrêté royal.

Le recours à ce procédé exceptionnel ne peut se justifier que par la nécessité d'assurer le fonctionnement du service public qui ne peut être arrêté par l'opposition d'intérêts particuliers.

Le deuxième alinéa dispose que la procédure peut être poursuivie pour compte de la personne publique parastatale par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Celle-ci est spécialisée dans la gestion d'un patrimoine immobilier. Elle est particulièrement qualifiée pour accomplir toutes les formalités nécessaires.

Art. 11.

Ce texte règle la question de l'authenticité des actes administratifs dans deux cas d'application particulièrement importants.

L'alinéa premier prévoit que les actes d'achat et de vente d'immeubles appartenant à des administrations personnalisées et à des établissements publics pourront être reçus par les fonctionnaires de l'Enregistrement et des Domaines. Ces actes ont force authentique et sont admis à la transcription.

Ils comportent voie d'exécution parée.

Il n'a pas paru possible de prévoir l'intervention de ces fonctionnaires pour les associations de droit public. Celles-ci doivent recourir au ministère d'un notaire.

baar domein. Om het onderscheid vast te stellen tussen het openbaar en het privaat domein, zal men dezelfde criteria toepassen als deze die worden gebruikt voor het patrimonium van de Staat.

Art. 9.

Artikel 9 breidt slechts uitdrukkelijk tot alle parastatale publieke personen uit de in ons administratief recht welgevestigde regelen betreffende de verwerving van goederen ten kostelozen titel; noodzakelijkheid ener goedkeuring; zo het een schenking onder levenden geldt, geldigheid van de voorlopige aanvaarding die de schenker verbindt, maar slechts definitief wordt na de latere toelating door de voogdijoverheid.

Art. 10.

Deze bepaling gaat over een buitengewoon verwervingsmiddel ten bezwarenden titel: de onteigening ten algemene nutte.

Alinea 1 voorziet de mogelijkheid van onteigening volgens de gewone rechtspleging. Deze veronderstelt namelijk een toelating gegeven bij koninklijk besluit.

Het beroep op dit buitengewone middel kan slechts gerechtvaardigd worden door de noodzakelijkheid de werking van de openbare dienst te verzekeren, die niet mag worden tegengehouden door het verzet van particuliere belangen.

Alinea 2 bepaalt dat de rechtspleging mag worden gevoerd door het Bestuur van de Registratie en de Domeinen voor rekening van de parastatale publieke persoon. Dit Bestuur is gespecialiseerd in het beheer van een onroerend patrimonium; het is dus bijzonder bevoegd om alle nodige formaliteiten te vervullen.

Art. 11.

Deze tekst regelt het vraagstuk der authenticiteit der administratieve akten in twee bijzonder belangrijke toepassingsgevallen.

Alinea 1 voorziet de aankoop en verkoopakten van onroerende goederen toebehorende aan de gepersonaliseerde besturen en aan openbare instellingen, slechts kunnen worden opgesteld door ambtenaren van de Registratie en de Domeinen. Deze akten zullen authentieke kracht bezitten en overschrijving is toegelaten.

Dadelijke uitwinning is mogelijk voor hun uitvoering.

Het is niet mogelijk gebleken de tussenkomst te voorzien der zelfde ambtenaren voor de verenigingen van publiek recht. Deze laatsten zullen beroep moeten doen op een notaris.

C'est également la solution de droit commun que l'**alinéa 2** impose pour toutes les autres conventions à passer avec des tiers. Seul un notaire peut leur donner force authentique, sauf dérogations prévues dans la loi particulière de l'institution.

La loi ne donne pas de solution uniforme pour les autres cas. C'est ainsi, par exemple, que les écritures de certaines personnes publiques parastatales peuvent avoir le caractère authentique d'écritures publiques. Pour résoudre ces questions, il faut étudier le régime juridique de chaque institution.

Les articles 12 à 17 règlent le régime financier des personnes publiques parastatales.

Art. 12.

Le bilan et le compte des résultats sont nécessaires si l'on veut une gestion non pas administrative, mais économique. Il faut distinguer les comptes de capital et les comptes d'exploitation. Ce n'est qu'à cette condition qu'on dégage un vrai prix de revient. Ceci suppose que la comptabilité est tenu dans la forme dite commerciale. L'article 17 y pourvoit.

Enfin le rapport annuel est un document explicatif dont la nécessité ne doit pas être justifiée.

L'alinéa 3 énonce le principe que le bilan et le compte de résultats doivent tenir compte de toutes les ressources et toutes les dépenses de la personne publique parastatale. Ainsi met-on fin aux errements actuels de certains organismes qui, dans les documents soumis au Gouvernement ou à la Cour des Comptes, se bornent à mentionner les fonds reçus du budget ou du Trésor et les dépenses financées à l'aide de ces crédits. De pareils renseignements sont dénués de toute valeur. L'intervention de l'Etat ne se justifie qu'en considération de la situation financière générale de la personne publique parastatale.

Les personnes publiques parastatales sont appelées à manier, d'une part, des fonds dont le caractère de « deniers publics » est indiscutable : telles les sommes allouées à charge du Trésor pour les frais d'une administration personnalisée et, d'autre part, elles peuvent être dépositaires de fonds indiscutablement privés : tels, les dépôts confiés par des particuliers à un organisme bancaire. Certaines situations intermédiaires seront moins faciles à qualifier eu égard à l'origine des fonds, à leur affectation plus ou moins intangible à telle destination particulière, aux obligations qui les grèvent au profit de tiers...

Quoi qu'il en soit, tous ces éléments doivent être inclus, sans aucune réserve, dans le budget et dans les comptes

Alinea 2 voorziet eveneens de gemeenrechterlijke oplossing voor alle andere overeenkomsten met derden. Alleen een notaris kan er authentieke kracht aan verlenen, behoudens afwijkingen voorzien door de wet eigen aan de instelling.

De wet voorziet geen gelijkvormige oplossing voor de andere gevallen. Zo bijvoorbeeld, kunnen de bescheiden van zekere parastatale publieke personen het authentieke karakter bezitten van openbare bescheiden. Voor de oplossing van deze vraagstukken dient men het juridisch regime van elke instelling te bestuderen.

De artikelen 12 tot 17 regelen het financieel regime der parastatale publieke personen.

Art. 12.

Het bilan en de rekening der resultaten zijn noodzakelijk zo men geen administratief beheer, maar een economisch beheer verlangt. Men moet onderscheid maken tussen de kapitaalsrekeningen en de uitbatingsrekeningen. Het is slechts onder die voorwaarden dat men een kostprijs zal kunnen vaststellen. Dit veronderstelt dat de boekhouding op een zogenaamde commerciële wijze wordt gehouden. Dit wordt voorzien bij artikel 17.

Tenslotte is het jaarverslag een document voor uitleg waarvan de noodzakelijkheid niet moet worden gerechtvaardigd.

Alinea 3 vermeldt het grondbeginsel dat het bilan en de rekening der resultaten, rekening moeten houden met alle inkomsten en alle uitgaven van de parastatale rechtspersoon. Zodoende stelt men een einde aan de huidige vergissingen van zekere organismen die in de bescheiden onderworpen aan de regering en aan het Rekenhof, slechts de fondsen vermelden ontvangen op de begroting of van de schatkist en de uitgaven betaald met behulp van deze kredieten. Zulke inlichtingen bezitten geen waarde. De staatstussenkomst is slechts gerechtvaardigd wanneer men rekening houdt met de algemene financiële toestand van de parastatale rechtspersoon.

De parastatale rechtspersonen zijn geroepen om enerzijds fondsen te behandelen waarvan het karakter « openbare gelden » niet kan ontkend worden: zo de sommen toegekend ten laste van de Schatkist voor de kosten van een gepersonaliseerd bestuur en anderzijds, kunnen zij fondsen die onbetwistbaar van private aard zijn in deposito houden: zo de deposito's door particulieren toevertrouwd aan een bankinstelling. Zekere intermediaire toestanden zullen moeilijker kunnen bepaald worden wegens de oorsprong der fondsen, hun min of meer onaanastbare aanwending tot deze of gene bijzondere bestemming, de verplichtingen waarmee zij belast zijn ten voordele van derden...

Wat er ook van zij, al deze elementen moeten zonder voorbehoud worden opgenomen in de begroting en in de

soumis aux autorités supérieures et contrôlés par la Cour des comptes. Il est clair que le contrôle des uns suppose la connaissance de l'emploi et de la consistance des autres.

A ce principe d'universalité des documents comptables, l'**alinéa 4** apporte une exception relative aux budgets. Certaines personnes publiques parastatales, notamment les institutions de crédit, ne peuvent prévoir, même d'une façon approximative, le volume de leurs opérations. Celui-ci dépend de l'évolution de la conjoncture économique. La loi particulière de ces organismes peut préciser que le budget ne concerne que les dépenses d'administration et les crédits qui les financent. Il ne faut pas abuser de cette dérogation. Toute entreprise commerciale ou industrielle présente un certain aléa. Tant que celui-ci reste dans des limites que fait prévoir l'expérience, on exige un budget général.

Les **alinéas 5 et 6** imposent une présentation uniforme des documents établis par les différentes personnes publiques parastatales. Cela facilite le contrôle, les comparaisons, les regroupements de chiffres, dans les tableaux généraux.

Art. 13.

Une gestion fondée sur la considération du prix de revient, la confection d'un bilan et d'un compte de résultats supposent une comptabilité adéquate.

Il ne suffit pas de dire que celle-ci est tenue en partie double. Un arrêté royal doit en préciser les modalités. Telle est la portée du **premier alinéa**.

L'**alinéa 2** donne certaines indications pour montrer sur des points importants et à titre exemplatif combien cette comptabilité en partie double s'écarte des méthodes comptables utilisées dans les départements ministériels. L'Etat tient une simple comptabilité de caisse. Au contraire, les personnes publiques parastatales doivent distinguer les comptes de capital et les comptes d'exploitation. Elles peuvent faire des réserves et des amortissements, reporter à nouveau le solde excédentaire ou même les pertes à l'exception des administrations personnalisées auxquelles s'applique l'article 22, alinéa 2.

Comme la solvabilité, le crédit d'une personne publique parastatale sont, en fait, indiscutés — une faillite ou une déconfiture étant inconcevable parce qu'elle entraverait le fonctionnement du service public et parce qu'en cas de crise l'Etat est pour cette raison obligé d'intervenir — il faut prohiber les réserves occultes qui faussent la comptabilité et empêchent le contrôle des organes de surveillance et de l'opinion publique. Ce sera le rôle des

rekeningen onderworpen aan de hogere overheden en aan het toezicht van het Rekenhof. Het is duidelijk dat de controle van het ene veronderstelt dat men op de hoogste wijze van het gebruik en de samenstelling van het andere element.

Alinea 4 voorziet een uitzondering op het principe der universaliteit van de boekhoudkundige bescheiden en namelijk inzake de begrotingen. Zekere parastatale rechtspersonen, namelijk de kredietinstellingen, kunnen het volume hunner bewerkingen niet voorzien, zelfs niet bij benadering. Dit hangt immers af van de ontwikkeling der economische conjunctuur. De wet eigen aan deze organismen zal nader bepalen dat de begroting slechts zal omvatten de administratieve uitgaven en de kredieten tot de betaling ervan. Van deze afwijking mag echter geen misbruik worden gemaakt. Elke commerciële of industriële onderneming loopt een zeker risico. Zolang dit begrensd blijft binnen de grenzen die door de ondervinding worden aangeduid, zal men een algemene begroting eisen.

Alinea 5 en 6 legt een eenvormige voorstelling op der bescheiden opgesteld door de verschillende parastatale rechtspersonen. Dit zal de controle vergemakkelijken, de vergelijkingen, de hergroepering der cijfers in de algemene tabellen.

Art. 13.

Een beheer gegrond op het in aanmerking nemen van de kostprijs, het opstellen van een bilan en van een rekening der resultaten, veronderstelt een aangepaste boekhouding.

Het volstaat niet met te zeggen dat deze in dubbel zal worden gehouden. Een koninklijk besluit zal de modaliteiten bepalen. Dit is de draagwijdte van de **eerste alinea**.

Alinea 2 geeft zekere aanwijzingen om op belangrijke punten en ten titel van voorbeeld te tonen hoezeer deze boekhouding in dubbel afwijkt van de boekhoudkundige methodes gebruikt in de ministeriële departementen. De Staat houdt een eenvoudige kasboekhouding. De parastatale rechtspersonen integendeel dienen onderscheid te maken tussen de kapitaalsrekeningen en de uitbatingsrekeningen. Zij zullen reserves kunnen aanleggen en afschrijvingen doen, het saldo dat overschiet opnieuw mogen overdragen en zelfs de verliezen uitgezonderd in het geval der gepersonaliseerde besturen die onder toepassing vallen van artikel 22, alinea 2.

De solvabiliteit en de kredietwaardigheid van een parastatale rechtspersoon zijn in feite onbetwist, daar het failliet of het onvermogen ondenkbaar zijn omdat dit de werking van de openbare dienst zou belemmeren en omdat in geval van crisis, de Staat om dezelfde reden gehouden is van tussen te komen. Om dezelfde reden dient men de geheime reserves te verhinderen die de boekhouding vervalsen en de controle belemmeren van de organen

commissaires du Gouvernement d'empêcher ces pratiques.

Art. 14.

L'article 14 donne les règles de gestion financière.

L'**alinéa a)** énonce une règle incontestée en rappelant que les personnes publiques parastatales ne peuvent acquérir que les immeubles nécessaires à leur fin.

L'**alinéa b)** concerne les disponibilités.

Ce qui justifie la détention par l'Etat des biens qui composent son patrimoine, c'est leur affectation à l'un des objets d'intérêt public dont l'Etat est chargé.

L'incorporation d'une partie de ses avoirs au patrimoine d'un organisme parastatal chargé d'un service public n'est pas une dérogation à cette affectation. Elle en est, au contraire, la réalisation. Ils ne sont distraits du patrimoine de l'Etat qu'à titre précaire, pour des raisons de clarté et de facilité technique.

Mais, du moment que la détention de tels avoirs par un organisme parastatal n'est plus justifiée par leur affectation aux fins qui lui sont assignées, ils doivent rentrer dans le patrimoine de l'Etat, pour y recevoir une autre affectation rentrant dans le cadre de sa mission.

Les conserver plus longtemps constituerait, soit une thésaurisation stérile, soit un détournement au profit d'intérêts privés, soit l'usurpation d'une fonction publique étrangère à la mission de l'organisme en cause.

C'est à la lumière de ces motifs qu'il convient au législateur d'introduire « le cas échéant » ou de ne pas introduire, dans le statut particulier de chaque organisme parastatal, la disposition prévue par l'article 14 et qui tend à maintenir les avoirs de chacun de ces organismes dans les limites de ce que requiert l'accomplissement de sa mission.

A ce titre, l'application de l'article 14 s'impose lorsqu'il s'agit d'avoirs provenant du trésor de l'Etat comme, par exemple, les subventions allouées à un organisme parastatal pour ses frais d'administration.

Il en est de même lorsqu'il s'agit de ressources produites par l'exploitation d'un service public dont l'administration n'a été personnalisée qu'en vue des avantages techniques de ce mode d'administration et sans aucune intention de déposséder l'Etat des fruits de sa gestion.

van toezicht en de openbare opinie. Het valt binnen de rol van de regeringscommissaris dergelijke praktijken te beletten.

Art. 14.

Artikel 14 geeft de regelen op van het financieel beheer.

Alinea 1 haalt een onbetwiste regel aan door te vermelden dat de parastatale rechtspersonen slechts de onroerende goederen mogen verwerven die noodzakelijk zijn voor hun doel.

Alinea 2 handelt over de beschikbare gelden.

Het goederenbezit dat het patrimonium van de Staat uitmaakt wordt gerechtvaardigd door de aanwending ervan tot een voorwerp van openbaar nut waarmee de Staat is belast.

De incorporering van een deel zijner goederen in het patrimonium van een parastataal organisme belast met een openbare dienst, is geen afwijking aan deze aanwending. Integendeel, het is er een verwezenlijking van. Zij werden tijdelijk aan het patrimonium van de Staat onttrokken om reden van technische klaarheid en gemak.

Maar vanaf het ogenblik dat het bezit van dergelijke goederen door een parastataal organisme niet meer gerechtvaardigd wordt door de aanwending tot de doeleinden die het werden toegewezen, moeten die goederen terugkeren in het patrimonium van de Staat om er een andere aanwending te bekomen, overeenkomstig hun taak.

Ze langer behouden zou ofwel een onvruchtbaar op-potten betekenen, of een afwending ten voordele van private belangen, of een overweldiging van een openbare functie vreemd aan de taak van het organisme in kwestie.

In het licht dezer overwegingen dat het de wetgever past in het statuut eigen aan ieder parastataal organisme de bepaling « in voorkomend geval » of helemaal niet in te lassen, voorzien bij artikel 14 en die er op gericht is de bezittingen van elk organisme te houden binnen de grenzen noodzakelijk voor het volbrengen van zijn taak.

In dien hoofde dringt de toepassing van artikel 14 zich op. Wanneer het gaat om bezittingen voortkomende van de Schatkist van de Staat, gelijk bijvoorbeeld de toelagen verleend aan een parastataal organisme voor zijn administratieve kosten.

Het zelfde gebeurt zo het gaat om inkomsten, voortkomend van de uitbating van een openbare dienst waarvan het bestuur werd gepersonaliseerd alleen met het oog op de technische voordelen van deze bestuurswijze en geenszins met de bedoeling de Staat te beroven van de vruchten van zijn beheer.

Par contre, l'application de l'article 14 ne se justifie plus lorsqu'il s'agit de ressources affectées, sans esprit de retour, à une destination particulière et sur lesquelles des personnes privées possèdent, à ce titre, des droits acquis.

Ainsi, l'accumulation des fonds maniés par l'O. N. S. S. ne saurait donner lieu à l'application de la règle prévue par l'article 14, bien que ces fonds soient soumis aux dispositions des paragraphes a), b) et c) du même article. Il s'agit d'un prélèvement opéré sur le revenu professionnel d'une catégorie de citoyens pour être affecté privativement à leur sécurité personnelle et familiale. Le transfert d'une part de ces ressources au Budget des voies et moyens constituerait, à la fois, un détournement et un impôt inconstitutionnel perçu, au profit de l'Etat, à charge d'une catégorie de citoyens. Quant à la part des fonds affectés à la Sécurité sociale qui provient des subsides de l'Etat, on ne saurait non plus la soumettre à un droit de reprise en faveur de l'Etat : donner et retenir ne vaut.

Une saine interprétation des motifs de la loi ne saurait plus justifier son application aux bénéfices réalisés soient produits grâce à l'activité, soit de personnes publiques autres que l'Etat, soit de personnes privées ou grâce à l'exploitation de leurs capitaux. Activité et capitaux sont mis en commun aux fins particulières de l'association et l'Etat n'a droit aux fruits de sa gestion que dans les termes du pacte social. Sans doute, celui-ci peut-il prévoir l'attribution à l'Etat des réserves qui excèderaient un montant déterminé. Mais, dans ce cas, cette attribution est faite en vertu d'un principe différents de celui qui est à la base de l'article 14.

Si on cherche, dans la forme juridique particulière des organismes parastataux, **une indication** quant à l'opportunité ou à l'inopportunité d'appliquer l'article 14, il apparaît que cette disposition doit être de règle pour les administrations personnalisées, qu'elle doit être d'application généralisée pour les établissements publics et que, par leur principe, les associations de droit public répugnent à son application.

Cependant, ce n'est pas dans la forme juridique de chaque organisme que le législateur peut trouver **un critère**, mais dans une analyse attentive de l'origine et de la destination des ressources grâce auxquelles les réserves ont été constituées.

D'autre part, la personne publique parastatale est en droit de retirer de ces fonds un intérêt. Sinon le prix de revient peut être faussé. Un établissement de crédit, par exemple, tire un profit du placement de son encaisse en

Integendeel, de toepassing van artikel 14 is niet meer te rechtvaardigen wanneer het gaat om inkomsten aangewend, zonder aan teruggave te denken, voor een particuliere bestemming en waarop diensgevolge private personen verworven rechten bezitten.

Zo kan de opeenhoping der fondsen behandeld door de R.M.Z. geen aanleiding geven tot de toepassing van de regel voorzien bij artikel 14, al zijn deze fondsen onderworpen aan de bepalingen van paragraaf 1, 2 en 3 van hetzelfde artikel. Het gaat er om een vooruitneming, uitgevoerd op het beroepsinkomen van een categorie van burgers om ten privaten titel te worden aangewend aan hun persoonlijke en familiale zekerheid. De overdracht van een deel dezer inkomsten op de begroting van de wegen en middelen stelt tegelijkertijd een afwending daar en een op ongrondwettelijke wijze geheven belasting, ten voordele van de Staat, ten laste van een categorie van burgers. Wat het deel der fondsen, aangewend voor de sociale zekerheid en voortkomend van de toelagen van de Staat, kunnen ook zij niet onderworpen worden aan terugvorderingsrecht ten voordele van de Staat, want « donner et retenir ne vaut ».

Een gezonde uitleg der overwegingen die tot het ontwerpen van deze wet hebben aanleiding gegeven, kan evenmin zijn toepassing rechtvaardigen op de verwezenlijkte winsten van een vereniging van publiek recht voor zover dat zij de vrucht zijn van de bedrijvigheid, hetzij van publieke personen andere dan de Staat, hetzij private personen of dank aan de uitbating van hun kapitalen. Bedrijvigheid en kapitalen werden in gemeenschap gebracht voor de bijzondere doeleinden der vereniging en de Staat heeft slechts recht op de vruchten van haar beheer volgens de bepalingen van de sociale overeenkomst. Deze overeenkomst kan voorzeker voorzien dat aan de Staat de reserves zouden worden toegekend die een zeker bedrag zouden overtreffen. Maar in dit geval zal de toekenning gebeuren krachtens een beginsel dat verschilt van datgene dat ten grondslag ligt aan artikel 14.

Indien men in de juridische vorm eigen aan de parastatale organismen, zoekt naar **een aanduiding** betreffende het feit of het al dan niet aangewezen is artikel 14 toe te passen, is het duidelijk dat deze bepaling een regel zal zijn voor de gepersonaliseerde besturen, van algemene toepassing op de openbare instelling en dat de verenigingen van publiek recht zich, uit hoofde van hun oorsprong, verzetten tegen de toepassing.

Nochtans zal de wetgever geen criterium vinden in de juridische vorm van ieder organisme, maar wel in een oplettende ontleding van de oorsprong en de bestemming der inkomsten door dewelke de reserves werden aangelegd.

Anderzijds is de parastatale rechtspersoon gerechtigd een interest van zijn fondsen op te strijken. Anders zou de kostprijs kunnen vervalst worden. Een kredietinstelling bijvoorbeeld trekt voordeel uit de plaatsing van

« call money ». Sa gestion ne serait plus rationnelle si l'on stérilisait ses disponibilités.

Pour concilier ces deux points de vue, la proposition prévoit que les disponibilités sont déposées soit à l'Office des comptes chèques postaux, soit directement au Trésor dans un compte courant productif d'intérêt. Il en est ainsi en ce qui concerne la Régie des Télégraphes et Téléphones dont les recettes et les paiements sont repris dans un compte courant et d'intérêts tenu par l'Administration des Finances et qui bénéficie d'un intérêt sur ses dépôts à l'Office des chèques postaux.

L'alinéa c) concerne les placements mobiliers, les dépôts confiés à des organismes parastataux aussi bien que les deniers publics. Les deniers publics doivent être investis avec le maximum de sécurité. Un arrêté royal établit la liste des placements autorisés.

Le dernier alinéa est important. L'existence d'un bilan qui dégage les comptes d'investissement, justifie et impose la constitution de réserves et d'amortissements. Le compte de résultats suggère la possibilité de reporter la perte ou le profit sur la gestion suivante.

Mais l'importance des réserves et des reports doit être limitée par la loi. Le législateur est seul compétent pour créer ou supprimer un service public. Il peut seul en déterminer l'importance, notamment en fixant l'ampleur des ressources financières du service. Il serait inadmissible que par l'accumulation de profits, les autorités dirigeant une personne publique parastatale lui donnent un rayonnement ou une activité différents de celle prévue par la loi. Au delà d'un maximum, le surplus des profits est donc obligatoirement versé au Budget des voies et moyens.

Faut-il également déterminer un maximum que ne peuvent dépasser les pertes cumulées? Pour les administrations personnalisées, il a paru plus sage d'apurer la situation chaque année. Une perte qui n'est pas composée par une réserve antérieurement constituée doit être couverte par un crédit spécial (art. 22). Quant aux établissements publics et aux associations de droit public, une limitation est certainement apportée en fait par l'intervention des autorités de tutelle au moment de l'établissement du budget.

Les articles 15 à 17 organisent le contrôle de la gestion financière des personnes publiques parastatales.

Art. 15.

Le comptable qui dirige les opérations de recettes et de dépenses est justiciable de la Cour des Comptes. Faute

de leur kasvoorraad in « call money ». Het beheer zou niet meer rationeel zijn indien men niet toeliet aan de beschikbare gelden vruchten af te werpen.

Om deze twee gezichtspunten te verzoenen, wordt in het voorstel voorzien dat de beschikbare gelden worden gedeponneerd hetzij bij het Postcheckambt, hetzij onmiddellijk bij de Schatkist op een rekening-courant die interest opbrengt. Dit is het geval bij de Regie van Telegraaf en Telefoon waar de ontvangsten en de betalingen worden opgenomen in een rekening-courant en in een intrestenrekening bijgehouden door de administratie van Financiën en waar de deposito's bij het Postcheckambt een intrest ontvangen.

Alinea 3 behandelt de roerende beleggingen, de deposito's toevertrouwd aan parastatale organismen alsmede de publieke gelden. De openbare gelden moeten worden belegd met de grootst mogelijke zekerheid. Een koninklijk besluit zal de lijst opmaken der toegelaten beleggingen.

De laatste alinea is belangrijk. Het bestaan van een bilan die het onderkennen van de beleggingsrekeningen mogelijk maakt, rechtvaardigt en dwingt tot het aanleggen van reserves en het doen van afschrijvingen. De rekening der uitslagen suggereert de mogelijkheid van de winst of het verlies over te dragen op het volgende beheersjaar.

Maar de belangrijkheid der reserves en der overdrachten moet worden omschreven door de wet. De wetgever alleen is bevoegd tot het stichten of het opheffen van een openbare dienst. Hij alleen mag er de belangrijkheid van vaststellen, namelijk door te bepalen hoe groot de financiële bronnen zullen zijn van de dienst. Het zou onaannemelijk zijn dat door een opeenhoping der winsten de overheden die een parastatale rechtspersoon besturen, aan deze laatste een uitstraling zouden kunnen geven en een activiteit die zou verschillen van deze die door de wet was voorzien. Van zohast een zeker maximum zal worden overschreden, zal het teveel der winsten op verplichte wijze dienen gestort te worden op de begroting der wegen, en middelen.

Dient er eveneens een maximum bepaald voor de samengerekende verliezen? Voor de gepersonaliseerde besturen is het wijzer gebleken de toestand om het jaar aan te zuiveren. Het verlies dat niet wordt gedelgd door een vroeger aangelegde reserve, zal worden gedekt door een bijzonder krediet (art. 22). Voor de openbare instellingen en de verenigingen van publiek recht zal zeker een grens worden getrokken, in feite tenminste, door de tussenkomst der voogdijoverheden op het ogenblik dat de begroting wordt opgesteld.

De artikelen 15 tot 17 richten de controle in van het financieel beheer der parastatale publieke personen.

Art. 15.

De rekenplichtige die de bewerkingen van inkomsten en uitgaven bijhoudt, is onderworpen aan de rechtsspraak

de disposition semblable, seules les assemblées délibérantes de certaines personnes publiques parastatales engagent actuellement leur responsabilité collective.

La responsabilité n'est réelle qu'à la condition d'être personnelle.

Art. 16.

Cet article étend aux comptables des administrations personnalisées et des établissements publics, les articles de la loi du 15 mai 1846 qui règlent la responsabilité des comptables de l'Etat.

Art. 17.

L'article 17 est très important, car il rétablit, dans sa généralité, le contrôle de la Cour des Comptes sur la gestion financière de tous les services publics nationaux, même décentralisés.

L'alinéa premier établit le principe. Certes, cette universalité du contrôle est logique. Ne s'agit-il pas toujours de services publics et la Nation n'a-t-elle pas un égal intérêt à leur fonctionnement? Peut-on admettre que le phénomène de la décentralisation qui prend de plus en plus d'amplitude et se justifie par de multiples raisons, soit discrédité par cette conséquence indirecte, mais cependant essentielle, que le contrôle de la gestion financière des services publics nationaux en serait amoindri? L'intervention de la Cour des Comptes n'est pas seulement une garantie pour le Parlement; elle est aussi avantageuse pour les organes directeurs. Car si la Cour des Comptes relève et réprime les illégalités, elle donne aussi des quitus qui mettent définitivement les responsabilités à couvert.

Cette extension du contrôle de la Cour des Comptes n'a pas toujours été vue sans appréhension. On fait remarquer que les formes de ce contrôle sont compatibles avec l'action administrative des départements ministériels, elles risquent d'entraver une activité de caractère industriel, commercial ou financier.

C'est cette objection que prévient l'alinéa 2.

Il convient d'éviter dans la plus grande mesure possible le déplacement des pièces. La Cour des Comptes peut organiser sur place un contrôle en tenant compte notamment du caractère public ou privé des deniers manipulés par l'établissement et du degré de responsabilité financière effective incombant à l'Etat.

Il faut déduire de cette disposition que la Cour n'est pas tenue de conserver dans ses archives tous les documents comptables eux-mêmes.

La finale de ce texte vise notamment le cas de la Caisse Générale d'Epargne où le Contrôle de la Cour ne doit

van het Rekenhof. Bij gebreke van dergelijke bepaling verbinden thans alleen de beraadslagende vergaderingen van zekere parastatale rechtspersonen hun collectieve verantwoordelijkheid.

De verantwoordelijkheid is slechts werkelijk indien zij tevens persoonlijk is.

Art. 16.

Dit artikel breidt tot de rekenplichtige der gepersonaliseerde besturen en der openbare instellingen de toepassing uit der artikelen van de wet van 15 Mei 1946 die de verantwoordelijkheid regelen der rekenplichtigen van de Staat.

Art. 17.

Artikel 17 is zeer belangrijk daar het in zijn algemeenheid de controle herstelt van het Rekenhof op het financieel beheer van alle nationale openbare diensten, zelfs zo zij gedecentraliseerd zijn.

Alinea 1 vestigt het grondbeginsel. Deze universaliteit der controle is voorzeker logisch. Gaat het immers niet altijd om openbare diensten en heeft de Natie niet eveneens belang aan hun werking? Kan men toelaten dat het verschijnsel der decentralisatie dat steeds meer en meer uitbreiding neemt en zich rechtvaardigt door menigvuldige redenen, in discrediet zou worden gebracht door dit indirect maar nochtans wezenlijk gevolg dat het toezicht op het financieel beheer der nationale openbare diensten er zou door verminderd worden? De tussenkomst van het Rekenhof is niet alleen een waarborg voor het Parlement; zij is ook voordelig voor de bestuursorganen. Want zo het Rekenhof de onwettelijkheden opspoort en onderdrukt, dan geeft zij tevens ontlasting waardoor de verantwoordelijkheden uiteindelijk worden gedekt.

De uitbreiding van het toezicht van het Rekenhof werd niet altijd bekeken zonder vrees. Men laat opmerken dat de vormen van dit toezicht overeenstemmen met de administratieve bedrijvigheid der ministeriële departementen, maar gevaar lopen de bedrijvigheid te belemmeren die een industrieel, commercieel of financieel karakter draagt.

Deze opwerping wordt voorkomen door alinea 2.

Het is duidelijk dat de verplaatsing der stukken in de grootst mogelijke mate moet vermeden. Het Rekenhof zal een controle ter plaatse inrichten, rekening houdende met, namelijk, het publieke of private karakter der gelden behandeld door de instelling en met de graad der werkelijke financiële verantwoordelijkheid ten laste van de Staat.

Uit deze bepaling kan men afleiden dat het Rekenhof niet gehouden is in zijn archieven alle boekhoudkundige bescheiden zelve te bewaren.

Het einde van deze tekst doelt namelijk op het geval van de Algemene Spaarkas waar het toezicht van het

pas être poussé trop loin, puisque ce sont surtout des deniers privés que manipule la Caisse et que la responsabilité théorique de l'Etat est nulle en fait.

Une modalité du contrôle de la Cour des Comptes qui a parfois été discutée, est le visa préalable. Cette formalité qui protège les fonds du budget de l'Etat n'est pratiquement jamais imposée aux personnes publiques parastatales qui, par définition, ont un patrimoine particulier.

Art. 18.

L'article 18 consacre l'assimilation des personnes publiques parastatales à l'Etat pour l'application de lois d'impôts.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une association de droit public, qui groupe à côté de l'Etat des sociétés privées, il est légitime que tout ce que celles-ci retirent de l'affaire comme rémunération de leurs apports soit assujetti à l'impôt au taux plein, sauf à exonérer d'impôt, par application de la règle *non bis in idem*, la distribution par ces sociétés à leurs propres associés des mêmes revenus.

Les articles 19 à 24 énoncent des règles particulières aux administrations personnalisées.

Art. 19.

L'article 19 rappelle que malgré leur personnalité juridique distincte, les administrations personnalisées sont soumises à l'autorité hiérarchique du Ministre.

Art. 20.

Le budget d'une administration personnalisée est établi par le Ministre qui la dirige. C'est une conséquence normale de l'article 19.

Les administrations personnalisées et les établissements publics d'Etat doivent établir un budget. C'est une exigence nouvelle. Actuellement, ni les personnes publiques parastatales, ni même les sociétés commerciales ne font de budget. Cependant, tous les spécialistes d'une organisation scientifique estiment que le rapprochement des prévisions et de l'exécution est la condition d'une exploitation rationnelle.

Cet acte de prévision est particulièrement indispensable pour les personnes publiques parastatales. C'est évident en ce qui concerne les administrations personnalisées dont le budget doit être voté par le Parlement. C'est aussi vrai pour les établissements publics et les associations de droit public; l'autorité de tutelle exercera normalement son pouvoir de contrôle à propos de cet acte qui traduit finan-

Rekenhof niet te ver moet doorgevoerd worden, daar het vooral private gelden zijn die de Kas behandelt en dat de theoretische verantwoordelijkheid van de Staat in feite niet bestaat.

Een modaliteit van het toezicht van het Rekenhof die soms werd besproken, is het voorafgaandelijk visum. Deze formaliteit die de fondsen van de staatsbegroting beschermt, wordt praktisch nooit opgelegd aan de parastatale rechtspersonen die, bij bepaling, een eigen patrimonium hebben.

Art. 18.

Artikel 18 bevestigt de gelijkstelling der parastatale rechtspersonen met de Staat voor wat betreft de toepassing der belastingswetten.

Nochtans wanneer het gaat om een vereniging van publiek recht, die naast de Staat private maatschappijen groepeerd, is het billijk dat al wat deze laatste uit de zaak ontvangen, als vergoeding voor hun bijdragen zou onderworpen worden aan de volle belasting, behoudens, door toepassing van de regel *non bis in idem*, de vrijstelling van belasting op de verdeling door deze maatschappijen van deze zelfde inkomsten aan hun eigen vennoten.

De artikelen 19 tot 24 omvatten de regelen eigen aan de gepersonaliseerde besturen.

Art. 19.

Artikel 19 herinnert er aan dat ondanks het bezit der afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, de gepersonaliseerde besturen onderworpen zijn aan het hiërarchisch gezag van de Minister.

Art. 20.

De begroting van een gepersonaliseerd bestuur wordt opgesteld door de Minister die het beheert. Dit is een normaal gevolg van artikel 19.

De gepersonaliseerde besturen en de publieke staatsinstellingen moeten een begroting opstellen. Dit is een nieuwe eis. Thans stellen noch de parastatale rechtspersonen, noch zelfs de handelmaatschappijen een begroting op. Nochtans zijn alle specialisten inzake de wetenschappelijke inrichting van mening dat het samenbrengen van de vooruitzichten en van de uitvoering een voorwaarde is voor een rationele uitbating.

Deze akte van de vooruitzichten is bijzonder noodzakelijk voor de parastatale rechtspersonen. Het is klaarblijkelijk wat betreft de gepersonaliseerde besturen waarvan de begroting moet worden gestemd door het Parlement. Dit is eveneens waar voor de openbare instellingen en de verenigingen van publiek recht; de voogdijoverheid zal op normale wijze zijn toezichtsmacht uitoefenen naar

cièrement la politique générale de la personne publique parastatale pour l'exercice à venir.

Le budget est-il limitatif ? Des crédits supplémentaires ne peuvent être utilisés pour faire face à des dépenses imprévues que moyennant la procédure à laquelle le budget lui-même est soumis.

L'article énumère les documents qui obligatoirement doivent être annexés au budget pour en éclairer la portée.

Tous les budgets des administrations personnalisées sont transmis au Ministre des Finances qui est chargé d'établir un budget général de ces personnes publiques parastatales.

Art. 21.

Selon l'*alinéa premier*, le Ministre des Finances groupe, en un budget général des administrations personnalisées, les budgets particuliers de chacun de ces organismes. Ce n'est qu'une question de présentation. Ce groupement met plus de clarté dans l'exposé des finances publiques. Les Chambres peuvent disjoindre les différents chapitres de ce budget général, adopter les uns et rejeter les autres.

On ne peut objecter que ce budget des administrations personnalisées rompt l'unité et l'universalité du budget général de l'Etat. En fait, il a la même autonomie que celui d'un département ministériel. La synthèse est faite dans le budget des Voies et Moyens (art. 22) et dans l'exposé général qui le précède.

L'*alinéa 2* dispose que le budget général des administrations personnalisées est, comme les autres budgets, déposé sur le bureau des Chambres au plus tard le 30 septembre avant l'ouverture de l'exercice.

L'*alinéa 3* est important. Il généralise le système qui est actuellement appliqué à la Régie des Télégraphes et Téléphones. Le budget qui n'a pas été rejeté au premier jour de la gestion est présumé adopté et devient exécutoire de plein droit. Cette disposition est indispensable si l'on veut assurer une gestion rationnelle fondée sur la considération du prix de revient. Un programme industriel ou commercial ne peut être tenu en suspens ou en veilleuse pendant une partie de l'année en attendant une approbation formelle.

Du silence et de l'inaction des Chambres pendant au moins trois mois, on peut légitimement déduire que le budget ne soulève pas d'objection particulière et présumer son adoption.

aanleiding van deze akte die van financieel oogpunt de algemene politiek uiteenzet van de parastatale rechtspersoon voor het komende jaar.

Is de begroting limitatief ? Bijkomende kredieten mogen niet gebruikt worden om het hoofd te bieden aan onvoorziene uitgaven dan bij middel van de rechtspleging waarvan de begroting zelve gebruik moet maken.

Het artikel somt de bescheiden op die verplichtenderwijze aan de begroting dienen gehecht om er de draagwijdte van te verklaren.

Alle begrotingen der gepersonaliseerde besturen worden overgemaakt aan de Minister van Financiën die ermede is belast een algemene begroting op te stellen van deze parastatale rechtspersonen.

Art. 21.

Volgens de *eerste alinea* groepeerde de Minister van Financiën in een algemene begroting der gepersonaliseerde besturen de afzonderlijke begrotingen van elk dezer organismen. Dit is enkel een kwestie van voordracht. Deze groepering brengt meer klaarheid in de uiteenzetting der openbare financiën. De Kamers kunnen de verschillende hoofdstukken van deze algemene begroting scheiden, de ene goedkeuren en de andere verwerpen.

Er kan niet opgeworpen worden dat deze begroting der gepersonaliseerde besturen de eenheid en de universaliteit van de algemene Rijksbegroting verbreekt. In feite vertegenwoordigt het dezelfde autonomie als deze van een Ministerieel departement. De synthese wordt gemaakt in de Rijksmiddelenbegroting (artikel 22) en in de algemene toelichting die daaraan voorafgaat.

In *alinéa 2* wordt bepaald dat de algemene begroting der gepersonaliseerde besturen, net als de andere begrotingen op het bureau van de Kamers ten laatste op 30 September die de opening van het dienstjaar voorafgaat zal neergelegd worden.

Alinea 3 is van belang. Zij veralgemeent het stelsel dat thans bij de Regie van Telegraaf en Telefoon toegepast wordt. De begroting die niet op de eerste dag van het beheer verworpen werd wordt als aangenomen beschouwd en is van rechtswege uitvoerbaar. Deze bepaling is onontbeerlijk indien men een rationeel beheer wil verzekeren dat gesteund is op het in aanmerking nemen van de kostende prijs. Een handels- of nijverheidsprogramma kan niet in beraad of in reserve gehouden worden gedurende een gedeelte van het jaar in afwachting van een formele goedkeuring.

Uit het stilzwijgen en de inactiviteit van de Kamers gedurende ten minste drie maanden kan duidelijk afgeleid worden dat de begroting geen bijzondere opwerpingen oproept en de goedkeuring ervan onderstellen.

Art. 22.

L'article 22 concilie l'existence d'un budget général des administrations personnalisées et le principe de l'unité et de l'universalité du budget de l'Etat.

L'*alinéa premier* vise les bonis. Ceux-ci font l'objet d'une prévision au budget des Voies et Moyens. Ils sont calculés en tenant compte des amortissements et des réserves dans les limites fixées par l'article 14, dernier alinéa.

L'*alinéa 2* concerne les déficits. Ceux-ci sont logiquement repris par le budget du département dont dépend l'administration personnalisée. Bonis et malis ne sont que des prévisions.

L'*alinéa 3* règle une question de présentation. Il tend, lui aussi, à mieux assurer en fait l'unité et l'universalité du budget en donnant aux Chambres une vue d'ensemble de la charge qu'imposent à l'Etat tous les services publics nationaux. Déjà l'exposé général du budget de l'Etat donne cette synthèse, mais il convient que celle-ci soit appuyée par des chiffres.

L'*alinéa 3* dispose qu'un tableau doit regrouper avec les recettes et dépenses des administrations centrales, celles qui sont faites par les administrations personnalisées. L'article 33 étend cette disposition aux établissements publics.

La dernière phrase de l'*alinéa 3* contient une réserve. Lorsque ce service personnalisé constitue une entreprise industrielle, commerciale ou financière, le tableau ne reprend que ses dépenses d'administration et les recettes qui les couvrent, à l'exclusion des chiffres reflétant le mouvement d'affaires. Ainsi évite-t-on de fausser la présentation générale des charges administratives des services publics par l'introduction de chiffres qui expriment plutôt l'état de la conjoncture économique.

Ce troisième alinéa de l'article 22 a une sphère d'application plus large que le 4^e alinéa de l'article 12. Même quand elles gèrent un service public économique, les personnes publiques parastatales doivent, sauf impossibilité manifeste, établir un budget général de leurs recettes et de leurs dépenses, même si les chiffres de ce budget ne doivent être repris que partiellement dans le tableau prévu à l'article 22.

Art. 23.

Cet article précise le caractère limitatif des crédits votés par le Parlement. En principe, tout transfert ou tout dépassement de crédit devrait faire l'objet d'un nouveau vote. Pareille procédure risque d'entraver la bonne marche du service, parce qu'elle est trop longue et contradictoire.

Art. 22.

In artikel 22 wordt het bestaan van een algemene begroting der gepersonaliseerde besturen verzoend met het beginsel der eenheid en der universaliteit van de Rijksbegroting.

De eerste alinea heeft betrekking op de boni. Deze maken het voorwerp uit van een voorziening op de Rijks-middelenbegroting. Zij worden berekend mits inachtneming van de delgingen en de reserves binnen de bij laatste alinea van artikel 14 vastgestelde perken.

Alinea 2 heeft betrekking op de mali. Deze worden logischerwijze hernomen in de begroting van het departement waarvan de gepersonaliseerde administratie afhangt. De boni en de mali zijn slechts voorzieningen.

In alinea 3 wordt een kwestie van voordracht geregeld. Zij strekt er eveneens toe in feite de eenheid en de universaliteit van de begroting beter te verzekeren door aan de Kamers een algemeen overzicht te geven van de last die al de nationale openbare diensten aan de Staat opleggen. De algemene uiteenzetting van de Rijksbegroting geeft deze synthese reeds weer, doch het past dat zij door cijfers worde gestaafd.

In alinea 3 wordt bepaald dat een tabel samen met de ontvangsten en uitgaven der Hoofdbesturen deze welke door de gepersonaliseerde besturen zullen gedaan worden zal hergroeperen. In artikel 33 wordt deze bepaling tot de openbare instellingen uitgebreid.

De laatste zin van alinea 3 behelst een voorbehoud. Wanneer deze gepersonaliseerde dienst een nijverheids-, handels- of financiële onderneming is, zullen in de tabel enkel zijn bestuursuitgaven overgenomen worden alsmede de ontvangsten om deze te dekken, met uitzondering van de cijfers die de gang van de zaken weergeven. Aldus zou vermeden worden de algemene voordracht van de administratieve lasten der openbare diensten te vervalsen door het overnemen van cijfers die veeleer de toestand van de economische conjunctuur weerspiegelen.

Deze derde alinea van artikel 22 heeft een veel ruimer toepassingsgediet dan de vierde alinea van artikel 12. Zelfs wanneer zij een economische openbare dienst beheren, moeten de parastatale rechtspersonen, behoudens bijkbare onmogelijkheid, een algemene begroting van hun ontvangsten en uitgaven opmaken zelfs indien de begrotingscijfers slechts gedeeltelijk in de bij artikel 22 voorziene tabel moeten overgenomen worden.

Art. 23.

In dit artikel wordt de beperkingsaard van de door het Parlement aangenomen kredieten nader omschreven. In beginsel zou iedere overdracht of elke overschrijving van het krediet van een nieuwe goedkeuring het voorwerp moeten uitmaken. Dergelijke procedure loopt het risico

toire avec la disposition de l'article 21, alinéa 3. Au surplus, elle ne donne aux Chambres qu'une garantie illusoire. En effet l'attention des parlementaires est dispersée sur un nombre considérable de demandes de transfert et de dépassement sans qu'ils se rendent compte du montant total de ces modifications au budget primitif.

Ce danger dont l'expérience n'a que trop éprouvé la réalité, est évité par l'article 24 qui, d'une part, donne au Gouvernement le pouvoir d'amender sous sa responsabilité le budget et, d'autre part, lui impose de soumettre trimestriellement au vote des Chambres un relevé récapitulatif dont l'importance même appellera la discussion.

Art. 24.

Cet article étend aux administrations personnalisées la procédure appliquée à l'Etat en ce qui concerne la reddition des comptes de résultats. Il précise qu'au projet de loi de règlement du budget, on joint comme pièces justificatives: le bilan, le compte de résultats et le rapport de la direction.

Art. 25.

Cet article règle la responsabilité des ordonnateurs des administrations personnalisées de la même façon que celle des ordonnateurs délégués de l'Etat.

Les articles 26 à 35 donnent les règles particulières aux établissements publics d'Etat.

Art. 26.

Cet article énonce le principe que les établissements publics d'Etat, jouissant de l'autonomie sont, par définition, soustraits au pouvoir hiérarchique du Ministre, qui n'a sur eux qu'un pouvoir de tutelle.

L'alinéa deuxième précise que l'examen des actes soumis au pouvoir de tutelle se fait à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du Gouvernement. Il appartient à ces fonctionnaires de déclencher l'exercice de la tutelle en prenant leur recours auprès du Ministre. Le commissaire du Gouvernement surveille la politique générale de l'établissement. Le contrôle des opérations comptables est exercé par les réviseurs (art. 5).

Art. 27.

Cet article organise la tutelle. Celle-ci a l'avantage d'être efficace et cependant peu tracassière. Elle est efficace, parce qu'elle s'étend à tous les actes de l'autorité subordonnée; elle n'est pas tracassière, parce que l'inter-

de goede gang van de dienst te belemmeren omdat zij te lang is en in tegenstrijd met de bepaling van artikel 21, alinea 3. Daarenboven geeft zij aan de Kamers slechts een illusie-waarborg. Inderdaad, de aandacht van de parlementairen is verspreid over een aanzienlijk aantal vragen om overdracht of overschrijding zonder dat men zich rekenschap geeft van het totaal bedrag dezer wijzigingen aan het aanvankelijk budget.

Dit gevaar dat bij ondervinding al te zeer de werkelijkheid op de proef stelde wordt vermeden bij artikel 24, dat enerzijds aan de Regering de macht toekent om op eigen verantwoordelijkheid de begroting te amenderen en anderzijds haar opdracht geeft driemaandelijks aan de goedkeuring van de Kamers een overzichtelijke staat voor te leggen, waarvan het belang zelf de bespreking zou uitlokken.

Art. 24.

Bij dit artikel wordt de bij de Staat toegepaste procedure wat het overleggen van de eindrekening betreft op de gepersonaliseerde besturen uitgebreid. Het bepaalt dat in het wetsontwerp tot regeling van de begroting volgende rechtvaardigende bescheiden zullen gevoegd worden: de balans, de eindrekening en het verslag van het bestuur.

Art. 25.

Dit artikel regelt de aansprakelijkheid der ordonnanciers der gepersonaliseerde besturen op dezelfde wijze als deze der gevolgmachtigde rijksordonnanciers.

In artikelen 26 tot 35 worden bijzondere regelen aangegeven voor de openbare Rijksinstellingen.

Art. 26.

In dit artikel staat het beginsel vervat dat de openbare Rijksinstellingen die autonoom zijn, uiteraard niet aan de hiërarchische macht van de Minister onderworpen zijn daar deze op hen slechts een voogdijmacht heeft.

In de tweede alinea wordt bepaald dat het onderzoek der akten die aan de voogdijmacht onderworpen zijn geschiedt door bemiddeling van een of meerdere regeringscommissarissen. Het is de plicht van deze ambtenaren het dienstjaar van de voogdij te openen door op de Minister beroep te doen. Men zal zich herinneren dat de regeringscommissaris de algemene politiek van de instelling in het oog houdt. De controle over de boekhoudingsverrichtingen wordt door de revisoren uitgeoefend (art. 5).

Art. 27.

Bij dit artikel wordt de voogdij ingericht. Deze heeft het voordeel doelmatig en niettemin weinig beslommerend te zijn. Zij is doelmatig omdat zij zich uitstrekt tot al de daden van ondergeschikt gezag; zij is niet beslommerend

vention de l'autorité de tutelle n'est pas obligatoire, automatique. Seuls les actes contestables font l'objet d'un examen.

Il précise le fonctionnement de la tutelle, de manière à entraver le moins possible l'activité de l'établissement public. Le commissaire du Gouvernement doit prendre son recours dans un délai de quinze jours. Le point de départ de ce délai est fixé avec précision. Il ne commence à courir qu'au moment où le commissaire a eu connaissance de la décision, soit directement, soit par notification de la décision.

Ce recours est suspensif de manière à laisser toute liberté d'appréciation à l'autorité de tutelle et à éviter, dans la mesure du possible, que des annulations éventuelles ne soient préjudiciables aux tiers.

Enfin, à l'expiration de ce délai de quinze jours, la décision devient définitive si le Ministre n'a pas donné suite au recours. L'inertie de l'administration centrale ne peut donc entraver le bon fonctionnement du service public.

Art. 28.

L'article 28 prévoit une tutelle spéciale. Le règlement organique est tellement important qu'on ne peut se contenter de la tutelle générale qui aboutit ordinairement à une approbation purement implicite: d'ordinaire, le commissaire du Gouvernement ne prend pas son recours et l'autorité supérieure n'est pas appelée à apprécier de la décision. Au contraire, si la tutelle spéciale est prévue, le règlement ne devient définitif qu'après avoir été expressément approuvé.

L'*alinéa* 2 ajoute que la loi particulière de chaque établissement public d'Etat détermine d'autres actes soumis à cette approbation.

Art. 29.

Cet article précise de la façon la plus large les pouvoirs du commissaire du Gouvernement. Celui-ci peut, d'une manière générale, utiliser tous les moyens d'investigation pour surveiller l'état des affaires.

Art. 30.

Selon l'*alinéa* premier, les tarifs doivent être soumis à approbation expresse. L'autorité supérieure doit contrôler l'importance des redevances qui sont réclamées des usagers.

La tutelle spéciale est ici exercée non pas par le Roi, mais par le Ministre. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise économique, les tarifs peuvent être souvent modifiés en tenant compte de la conjoncture. Le Chef de l'Exécutif doit être déchargé de l'obligation de donner personnelle-

omdat de tussenkomst van de overheid voor voogdij niet verplichtend noch automatisch is. Enkel de betwistbare daden worden onderzocht.

Zij bepaalt de werking van de voogdij om zo weinig mogelijk de activiteit van de openbare instelling te belemmeren. De regeringscommissaris moet binnen 15 dagen bij de Minister verhaal aantekenen, de aanvangsdatum van deze termijn wordt nauwkeurig bepaald. Hij begint slechts te lopen op het ogenblik dat de commissaris van de beslissing hetzij rechtstreeks hetzij door betekening van de beslissing kennis kreeg.

Dit verhaal is opschorsend om aan de voogdijoverheid alle vrijheid van beoordeling te laten en om in de mate van het mogelijke te vermijden dat eventuele vernietigingen aan derden nadeel berokkenen.

Ten slotte, wordt de beslissing na het verstrijken van deze termijn van 15 dagen definitief indien de Minister aan het verhaal geen gevolg gaf. Het wordt dus vermeden dat de inactiviteit van het hoofdbestuur de goede werking van de openbare dienst zou belemmeren.

Art. 28.

In artikel 28 wordt een bijzondere voogdij voorzien. Het organiek reglement is van zodanig belang dat men zich niet kan tevreden stellen met de algemene voogdij die gewoonlijk op een zuiver impliciete goedkeuring uitloopt: gewoonlijk doet de regeringscommissaris geen beroep en de hogere overheid moet de beslissing niet beoordelen. Wordt de speciale voogdij daarentegen voorzien, dan wordt het reglement slechts definitief nadat het uitdrukkelijk goedgekeurd werd.

Alinea 2 voegt daar aan toe dat de bijzondere wet van elke openbare Rijksinstelling andere aan deze goedkeuring onderworpen daden bepaalt.

Art. 29.

In dit artikel wordt nader en op de meest ruime manier bepaald welke de machten zijn van de Regeringscommissarissen. Deze kan, op een algemene manier, alle navoringsmiddelen aanwenden om de toestand van de zaken te controleren.

Art. 30.

Volgens de *eerste alinea* moeten de tarieven aan uitdrukkelijke goedkeuring onderworpen worden. De hogere overheid moet het belang van de aan verbruikers geëiste schulden controleren.

De bijzondere voogdij wordt hier niet door de Koning maar wel door de Minister uitgeoefend. Wanneer het om een economische onderneming gaat mogen de tarieven vaak gewijzigd worden door met de conjunctuur rekening te houden. Het hoofd van de uitvoerende macht moet

ment des autorisations qui sont fréquentes et ne modifient en rien le statut organique de l'établissement.

Le deuxième alinéa prévoit une mesure qui dépasse les pouvoirs ordinaires de tutelle. L'autorité supérieure ne peut plus se contenter du contrôle des décisions de l'établissement public, mais prendre l'initiative d'imposer le relèvement ou l'abaissement du tarif. La nécessité de ce pouvoir est évidente. Comme on l'a déjà dit, le fonctionnement du service public, même économique, n'est pas régi exclusivement par des considérations de prix de revient, mais il est aussi influencé par des raisons de politique générale. Seul le Gouvernement est compétent pour apprécier ces dernières.

Ces modifications de tarif sont imposées non par le Ministre, mais par le Roi.

Le troisième alinéa réserve le cas où les redevances ont le caractère d'impôt. Dans ce cas, elles doivent constitutionnellement être votées annuellement par les Chambres. La nature juridique exacte des redevances ne peut être définie par un texte général, mais doit être étudiée dans chaque cas particulier.

Art. 31.

Les emprunts sont également soumis à approbation. Un service public, même décentralisé, ne peut pas se développer au-delà de ce que décide l'autorité centrale. Celle-ci est seule juge de l'existence d'un besoin collectif du public et des moyens qui doivent être mis en œuvre pour le satisfaire. Notamment au point de vue financier, les ressources ne peuvent dépasser un certain maximum, qu'il s'agisse de fonds propres ou de fonds empruntés. C'est la même pensée qui a inspiré, avec d'autres considérations, l'article 30 et le dernier alinéa de l'article 14.

Il serait excessif toutefois d'exiger l'intervention de l'autorité de tutelle pour tous les emprunts. Un établissement public ayant une activité économique est souvent obligé de recourir au marché de l'argent, ne fût-ce que pour des raisons de trésorerie. La nécessité d'une approbation risque d'être tracassière. On maintient le principe en évitant l'exagération si l'on décide que la loi particulière de chaque établissement fixe une limite inférieure au-dessous de laquelle les emprunts peuvent être contractés sans autorisation et une limite supérieure au-dessous de laquelle ils sont subordonnés à l'exercice de la tutelle spéciale. Au-delà de ce second chiffre, les emprunts ne peuvent être conclus sans modification de la loi particulière de l'établissement.

ontlast worden van de verplichting persoonlijk vaak voorkomende machtigingen te geven die het organiek statuut van de instelling geenszins wijzigen.

In de tweede alinea wordt een maatstaf voorzien die de gewone voogdijmachten te boven gaat. De hogere overheid stelt zich niet meer tevreden de beslissingen van de openbare instelling te controleren maar zij neemt het initiatief de opvoering of de daling van het tarief op te leggen. De noodzakelijkheid van deze macht springt in het oog. Zoals wij reeds gezegd hebben wordt de werking van de openbare dienst, zelfs al is zij economisch, niet uitsluitend door overwegingen van kostende prijs beheerst, maar hij staat eveneens onder de invloed van de algemene politiek. Enkel de Regering is bevoegd om daarover te oordelen.

Deze tariefwijzigingen worden niet door de Minister maar door de Koning opgelegd.

De derde alinea houdt het geval voor waar de schulden de aard van belasting krijgen. In dit geval moeten zij niet, volgens de grondwet, telken jare door de Kamers goedgekeurd worden. De juiste juridische aard van de schulden kan niet door een algemene tekst bepaald worden maar moet in elk geval afzonderlijk bestudeerd worden.

Art. 31.

De leningen zijn eveneens aan goedkeuring onderworpen. Een openbare, zelfs gedecentraliseerde dienst kan zich niet, buiten hetgeen het Hoofdbestuur beslist, ontwikkelen. Deze hogere overheid kan enkel oordelen over het bestaan van een gemeenschappelijke behoefte van het publiek en over de middelen die moeten toegepast worden om daaraan te voldoen. Onder meer uit financieel oogpunt mogen de inkomsten een zeker maximum niet overschrijden, het moge over eigen of over geleende fondsen gaan. Dezelfde gedachte was de leidraad, samen met andere overwegingen, van artikel 30 en van de laatste alinea van artikel 14.

Het zou evenwel overdreven zijn de tussenkomst van de voogdijoverheid voor alle leningen te eisen. Een openbare instelling met een economische activiteit zal vaak verplicht zijn op de geldmarkt beroep te doen al ware het maar om thesaurische redenen. De noodzakelijkheid van een goedkeuring loopt het risico beslommerend te zijn. Men behoudt het beginsel maar vermijdt de overdrijving indien beslist wordt dat de bijzondere wet van elke instelling een grens zal stellen die lager is en onder welke de leningen zonder machtiging mogen aangegaan worden en tevens een hogere grens onder dewelke zij aan de uitoefening van een speciale voogdij ondergeschikt zijn. Boven dit tweede getal mogen de leningen niet aangegaan worden zonder wijziging van de bijzondere wet van de instelling.

Les articles 32 à 35 visent le régime budgétaire de l'établissement public. Puisqu'il est par définition autonome, il a le pouvoir de fixer lui-même son budget. En effet, son autonomie ne serait qu'apparente si une autorité qui lui est étrangère, en lui imposant un état de prévision, fixait par le fait même le cadre détaillé de son action.

Art. 32.

L'*alinéa premier* dispose donc que le budget est établi par les organes de gestion, c'est-à-dire l'assemblée délibérante prévue à l'article 3. Cet acte financier est particulièrement important et doit être approuvé par le Ministre qui exerce son pouvoir de tutelle spéciale. Il est communiqué aux Chambres au moins deux mois avant le début de la gestion et publié au *Moniteur*; cette dernière formalité n'est faite que pour information et pour assurer le contrôle politique de l'opinion publique et de sa représentation parlementaire.

L'*alinéa 2* énumère les pièces justificatives qui doivent être jointes au budget.

Art. 33.

Cet article a déjà été commenté en même temps que l'article 23. Il permet aux Chambres de connaître l'ensemble des charges financières que représente l'administration de tous les services publics nationaux.

Art. 34.

Les transferts et dépassements de crédits doivent être logiquement soumis à la même procédure que le budget dont ils constituent un amendement. Ils sont donc décidés par les organes de gestion et soumis à l'approbation du Ministre. Tout comme le budget, ils sont portés à la connaissance des Chambres et du public sous forme d'un tableau récapitulatif trimestriel. On a déjà dit que le but de ce regroupement est d'assurer un contrôle plus sérieux de ces modifications du budget primitif.

Art. 35.

Le bilan, le compte des résultats et le rapport annuel sont établis de la même façon que le budget.

Les articles 36 et 37 précisent le régime particulier des associations de droit public. Il se rapproche fort de celui des établissements publics sous réserve des différences qui ont être énumérées.

Artikelen 32 tot 35 hebben betrekking op het begrotingsregime van de openbare instelling. Aangezien deze uiteraard autonoom is geeft zij de macht zelf haar begroting vast te leggen. Haar autonomie zou inderdaad slechts schijn zijn indien een overheid die er buiten staat, met het opleggen van een voorzieningsstaat door dit feit zelf het omstandig kader van haar activiteit zou vaststellen.

Art. 32.

In de *eerste alinea* wordt dus bepaald dat de begroting door het Beheer opgemaakt wordt, het is te zeggen door de beraadslagende vergadering die bij artikel 3 voorzien wordt. Deze financiële daad is van uitzonderlijk belang en moet door de Minister goedgekeurd worden, die, met andere woorden, zijn macht van bijzondere voogdij uitoefent. Tenslotte wordt zij aan de Kamers medegedeeld ten minste twee maanden vóór de aanyang van het Beheer en in het « Staatsblad » bekend gemaakt; deze laatste formaliteit wordt enkel ter inlichting gedaan en om de politieke controle over de openbare mening en de parlementaire vertegenwoordiging te verzekeren.

In *alinea 2* wordt een opsomming gegeven van de rechtvaardigingsstukken die bij de begroting dienen gevoegd.

Art. 33.

Dit artikel werd reeds uitgelegd met artikel 23. Het maakt de Kamers mogelijk kennis te nemen van al de financiële lasten veroorzaakt door het bestuur van al de nationale openbare diensten.

Art. 34.

De kredietoverdrachten en -overschrijdingen moeten logischerwijze aan dezelfde procedure onderworpen worden als de begroting waarvoor zij tot amendement dienen. Zij zullen dus door de beheersorganen bepaald en aan de Minister ter goedkeuring voorgelegd worden. Net als de begroting zullen zij ter kennis van de Kamers en van het publiek gebracht worden onder de vorm van een overzichtelijke driemaandelijks tabel. Er werd reeds gezegd dat het doel van deze hergroepering er in bestaat een ernstige controle over deze wijzigingen van de aanvankelijke begroting te verzekeren.

Art. 35.

Het bilan, de rekening der uitgaven en het jaarverslag worden opgesteld op dezelfde manier als de begroting.

De artikelen 36 en 37 bepalen nader het regime eigen aan de verenigingen van publiek recht. Dit benadert zeer het regime der publieke instellingen onder voorbehoud der verschillen die hierna worden opgesomd.

Art. 36.

Le premier alinéa de l'article 36 rappelle le principe que ces associations sont soumises au pouvoir de tutelle de l'autorité centrale.

L'alinéa 2 renvoie aux articles 27 à 30 pour régler l'exercice de cette tutelle; en d'autres termes, le régime des associations de droit public est, à ce point de vue, identique à celui des établissements publics.

Art. 37.

L'article 37 définit la manière dont doit être établi le bilan, le compte des résultats, ainsi que le rapport annuel. Il a paru utile de rappeler à ce propos que, conformément à l'article 4, le pouvoir des commissaires de sociétés est exercé par des reviseurs.

Art. 38.

La présente loi ayant en vue d'organiser les personnes publiques parastatales, ses dispositions doivent aussi bien s'appliquer au passé qu'au futur.

Il serait illusoire de s'attacher à mettre de l'ordre dans ces différents services publics en donnant un statut aux organisations futures seules, tout en laissant subsister l'émiettement du Pouvoir.

Il s'impose, dès lors, de classer les personnes publiques parastatales dans l'une des catégories prévues par la présente loi.

On rappellera ici ce qui a été dit plus haut: il pourra apparaître à l'occasion de la révision générale de l'institution parastatale que pour certains services, le reclassement dont ils doivent être l'objet et les modifications qu'il s'impose d'apporter à leur statut ne comportent pas seulement un transfert de l'une à l'autre des catégories prévues par la présente loi mais leur exclusion du secteur parastatal et l'élaboration d'un statut plus autonome. C'est au législateur qu'il appartiendra d'y pourvoir.

A cette fin, le Roi pourra apporter à leurs statuts les modifications nécessaires.

L'article 38 dispose, en outre, que les Arrêtés Royaux d'exécution, pris en vue de ce classement, n'entreront en vigueur qu'après approbation par les Chambres législatives.

Art. 36.

Alinea 1 van artikel 36 herinnert aan het grondbeginsel dat deze verenigingen onderworpen zijn aan de voogdij van het centrale bestuur.

Alinea 2 verzendt naar de artikelen 27 tot 30 voor de regeling van de uitoefening dezer voogdij; in andere woorden, het regime der verenigingen van publiek recht is in dit opzicht identisch aan dat der openbare instellingen.

Art. 37.

Artikel 37 bepaalt de wijze waarop het bilan, de rekening der uitslagen alsmede het jaarverslag, dient opgesteld te worden. Het is nuttig gebleken er aan te herinneren dat, luidens artikel 4, de macht van de commissarissen der maatschappijen wordt uitgeoefend door de revisoren.

Art. 38.

Daar de huidige wet als doel heeft de parastatale rechtspersonen in te richten, moeten zijn bepalingen van toepassing zijn zowel voor het verleden als voor de toekomst. Het zou illusorisch zijn, orde te willen brengen in deze verschillende openbare diensten door alleen een statuut te geven aan de toekomstige organismen alleen, terwijl men de verbrokkeling van het Gezag zou laten voortbestaan. Het is dientengevolge geboden de parastatale rechtspersonen te rangschikken in één der categorieën voorzien bij de huidige wet.

Herinneren wij aan hetgeen hoger werd gezegd: het zou kunnen blijken ter gelegenheid van de algemene herziening van de parastatale instelling, dat de herklassering voor zekere diensten en de veranderingen die noodzakelijk zijn aan hun statuut, niet alleen hun overbrenging zal meebrengen van de ene naar de andere categorie voorzien bij de huidige wet, maar zelfs hun uitsluiting uit de parastatale sectie en de uitwerking van een meer autonoom statuut. Aan de wetgever behoort het daarin te voorzien. De Koning kan met dit doel aan hun statuten de nodige wijzigingen aanbrengen.

Artikel 38 voorziet bovendien dat de koninklijke uitvoeringsbesluiten, genomen met het oog op deze klassering slechts na goedkeuring door de wetgevende Kamers, van kracht zullen worden.

**PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE DES PERSONNES PUBLIQUES
PARASTATALES**

CHAPITRE I.

Généralités.

Article Premier.

Les personnes publiques parastatales sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat et créées par la loi ou en vertu de la loi pour assurer la gestion de certains services; dans leur organisation et leur fonctionnement, elles sont soustraites à l'ensemble des règles applicables aux administrations de l'Etat et sont, sauf dérogation expresse, soumises aux dispositions de la présente loi.

Les personnes publiques parastatales sont constituées sous la forme soit d'Administration personnalisée, soit d'établissement public d'Etat, soit d'association de droit public.

L'administration personnalisée est le service constitué en personne publique distincte de celle de l'Etat et soumis au pouvoir hiérarchique du Ministre dirigeant le département dont il relève.

L'établissement public d'Etat est le service doté par la loi d'organes de gestion ayant leur pouvoir de décision propre et soumis uniquement au pouvoir de tutelle du Ministre compétent.

L'association de droit public est une personne publique constituée par le groupement de personnes publiques ou de personnes publiques et de personnes privées, pour gérer un service et soumise au pouvoir de tutelle du Ministre compétent.

Art. 2.

L'administration des établissements publics d'Etat et des associations de droit public est assurée par un Conseil dont la composition est déterminée par la loi particulière de chacun d'eux.

Ce Conseil a, dans les limites de la loi, les pouvoirs d'administration les plus étendus pour la réalisation de l'objet assigné à l'institution.

La loi organique des administrations personnalisées peut prévoir l'existence d'un Conseil consultatif.

Art. 3.

La gestion courante des établissements publics d'Etat et des associations de droit public est assurée par un organe d'exécution distinct du Conseil et dont les pouvoirs sont déterminés par la loi organique de chaque institution.

**VOORSTEL
VAN ORGANIEKE WET BETREFFENDE
DE PARASTATALE RECHTSPERSONEN**

HOOFDSTUK I

Algemeenheden.

Eerste Artikel.

De parastatale rechtspersonen zijn rechtspersonen onderscheiden van de Staat en geschapen door de wet of krachtens een wet ter verzekering van het beheer van zekere diensten; hun inrichting en werking zijn niet onderworpen aan het geheel der regelen welke van toepassing zijn op de besturen van de Staat en zij zijn, tenzij er uitdrukkelijk wordt van afgeweken, onderworpen aan de bepalingen van de huidige wet.

De parastatale rechtspersonen worden opgericht onder de vorm, hetzij van gepersonaliseerd bestuur, hetzij van openbare staatsinstelling, hetzij van vereniging van publiek recht.

Het gepersonaliseerde bestuur is de dienst opgericht als publieke persoon, onderscheiden van deze van de Staat; het is onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de Minister die het Departement leidt waarvan het afhangt.

De openbare staatsinstelling is de dienst door de wet voorzien van beheersorganen met eigen beslissingsmacht en uitsluitend onderworpen aan de voogdij van de bevoegde Minister.

De vereniging van publiek recht is een publiek persoon, samengesteld uit publieke personen of publieke en private personen, tot het beheer van een dienst en onderworpen aan de voogdij van de bevoegde Minister.

Art. 2.

Het beheer der openbare staatsinstellingen en der verenigingen van publiek recht wordt waargenomen door een Raad wier samenstelling wordt bepaald door de wet, eigen aan ieder van hen.

Deze Raad heeft, binnen de grenzen der wet, de meest uitgebreide beheersmacht ter verwezenlijking van het doel toegewezen aan de instelling.

De organieke wet der gepersonaliseerde besturen kan het bestaan van een raadgevende Raad voorzien.

Art. 3.

Het dagelijks beheer der openbare staatsinstellingen en der verenigingen van publiek recht wordt verzekerd door een uitvoeringsorgaan, onderscheiden van de Raad en wiens machten worden bepaald door de organieke wet van iedere instelling.

Art. 4.

Le Roi, sur proposition du Ministre des Finances, désigne auprès de chaque établissement public d'Etat ou association de droit public un ou plusieurs reviseurs.

Les reviseurs ont un droit illimité de surveillance ou de contrôle de toutes les opérations comptables, sans pouvoir s'immiscer dans la gestion proprement dite.

Ils peuvent prendre connaissance, sans déplacement, des livres, de la correspondance, des procès-verbaux, des situations périodiques et généralement de toutes les écritures.

Ils adressent leurs rapports au Ministre des Finances et aux organes directeurs au moins une fois l'an à l'occasion de la confection du bilan et du compte de résultats.

Art. 5.

Le Roi fixe le statut des agents des personnes publiques parastatales.

Ce statut établit notamment le recrutement au concours, sauf dispense accordée par Arrêté Royal délibéré en Conseil des Ministres, l'accomplissement continu des fonctions, le signalement contradictoire, le régime disciplinaire, les voies de recours en faveur du personnel et le régime des pensions.

Sous réserve de l'application de l'article 6, alinéa 1^{er}, et des exceptions prévues par la loi particulière de chaque personne publique parastatale, les agents sont engagés par contrat.

Art. 6.

Sauf dérogation prévue par la loi, le Roi nomme et révoque les organes responsables de la gestion, notamment les collèges d'administration et de direction, ainsi que l'organe chargé de la direction.

Lorsque la loi particulière d'un service public réserve un droit de présentation, le Roi procède d'office à la nomination si deux présentations successives n'ont pas obtenu son approbation.

Peuvent seules être appelées à faire partie d'un collège d'administration ou de direction d'une personne publique parastatale en raison des fonctions qu'elles exercent, les personnes nommées à ces fonctions par le Roi.

Art. 7.

Sous réserve d'autres incompatibilités qui peuvent être prévues par la loi particulière de chaque personne publique parastatale, les membres des Chambres législatives

Art. 4.

De Koning benoemt, op voorstel van de Minister van Financiën, bij iedere openbare staatsinstelling of vereniging van publiek recht één of meerdere revisoren.

De revisoren hebben een onbeperkt recht van toezicht of contrôle op alle bewerkingen van de comptabiliteit, zonder zich in het eigenlijk beheer te mogen mengen.

Zij mogen kennis nemen, zonder verplaatsing, der boeken, briefwisseling, processen-verbaal, der periodische toestanden, en over het algemeen, van alle geschriften.

Zij richten hun verslagen aan de Minister van Financiën en aan de bestuursorganen, minstens één maal 's jaars, ter gelegenheid van de afwerking van de begroting en van de rekening der uitslagen.

Art. 5.

De Koning stelt het statuut vast der agenten van de parastatale rechtspersonen.

Dit statuut bepaalt namelijk de aanwerving bij wijze van examen, tenzij ontslag toegestaan bij koninklijk besluit, overlegd in Ministerraad, de ononderbroken uitoefening der functies, het tegensprekelijk signalement, het tuchtstelsel, de beroepsmiddelen ten voordele van het personeel en het regime der pensioenen.

Onder voorbehoud der toepassing van artikel 6, al. 1, en der uitzonderingen voorzien door de wet, eigen aan elke parastatale rechtspersoon, worden de agenten aangeworven door een contract.

Art. 6.

Tenzij afwijkingen voorzien door de wet, benoemt en ontslaat de Koning de organen verantwoordelijk voor het beheer, namelijk de beheer- en directieraden, alsook het orgaan belast met het dagelijks beheer.

Zo de wet eigen aan een openbare dienst een recht van voordracht voorbehoudt, gaat de Koning ambtshalve over tot de benoeming, indien twee opeenvolgende voordrachten zijn goedkeuring niet hebben bekomen.

Mogen, wegens de functies die ze bekleden, uitsluitend geroepen worden om deel uit te maken van een beheer- of directieraad van een parastatale rechtspersoon, de personen benoemd tot deze functies door de Koning.

Art. 7.

Onder voorbehoud van andere onverenigbaarheden die kunnen voorzien worden door de wet eigen aan iedere parastatale rechtspersoon, kunnen de leden der Wet-

ne peuvent faire partie des collèges d'administration, de direction ou de surveillance des administrations personnalisées et des établissements publics d'Etat.

Art. 8.

La capacité juridique des personnes publiques parastatales est limitée à l'accomplissement des actes nécessaires au fonctionnement du service public qui leur est confié.

Art. 9.

Les libéralités entre vifs ou testamentaires faites aux personnes publiques parastatales doivent être autorisées par le Roi.

Les dispositions de la loi du 12 juillet 1931 relatives à l'acceptation provisoire des libéralités faites par acte entre vifs sont applicables.

Art. 10.

Les personnes publiques parastatales peuvent être autorisées à poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de la réalisation de leur objet.

L'arrêté d'autorisation peut prévoir que l'expropriation se fera pour compte de la personne publique parastatale, poursuite et diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Art. 11.

Les fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines ont qualité pour recevoir les actes par lesquels les administrations personnalisées et les établissements publics d'Etat acquièrent les immeubles nécessaires à leurs services.

Les conventions à passer avec des tiers autres que celles prévues à l'alinéa 1^{er} du présent article et auxquelles les parties doivent ou veulent donner la force authentique sont, sauf dérogation prévue dans la loi de l'institution, reçues par les notaires conformément à la loi du 25 ventôse an XI.

Art. 12.

Toute personne publique parastatale est tenue d'établir annuellement un bilan, un compte de résultats et de présenter un rapport sur son activité pendant l'année écoulée.

Elle dresse en outre des situations périodiques.

Ces documents tiennent compte de toute les ressources et de toutes les dépenses qu'elles qu'en soient l'origine et la cause.

gevende Kamers geen deel uitmaken van de Raden van beheer, directie of toezicht der gepersonaliseerde besturen en der openbare staatsinstellingen.

Art. 8.

De rechtsbekwaamheid der parastatale rechtspersonen is beperkt tot het vervullen der handelingen noodzakelijk voor de werking van de openbare dienst die hen is toevertrouwd.

Art. 9.

De schenkingen onder de levenden of bij testament aan de parastatale rechtspersonen moeten toegelaten worden door de Koning.

De bepalingen van de wet van 12 Juli 1931 betreffende de voorlopige aanvaarding der schenkingen gedaan bij akte onder de levenden zijn van toepassing.

Art. 10.

De parastatale rechtspersonen kunnen worden gemachtigd over te gaan tot onteigening ten algemenen nutte, met het oog op de verwezenlijking van haar doel.

Het machtigingsbesluit kan voorzien dat de onteigening zal geschieden voor rekening van de parastatale rechtspersoon, op vordering van het Bestuur der registratie en domeinen.

Art. 11.

De ambtenaren van het Bestuur der registratie en domeinen zijn bevoegd tot het opstellen van de akten, waarbij de gepersonaliseerde besturen en de openbare staatsinstellingen de nodige meubelen verwerven voor hunne diensten.

De overeenkomsten af te sluiten met derden, andere dan diegene voorzien bij al. 1 van onderhavig artikel, en aan dewelke de partijen moeten of wensen een authentieke kracht te verlenen, worden opgesteld door de notarissen, overeenkomstig de wet van 25 Ventôse, jaar XI, tenzij er door de wet der instelling wordt van afgeweken.

Art. 12.

Alle parastatale rechtspersonen zijn gehouden jaarlijks een bilan en een rekening der uitslagen op te stellen en een verslag voor te leggen over hun bedrijvigheid gedurende het verlopen jaar.

Zij stellen bovendien de periodische toestanden op.

Deze bescheiden houden rekening met alle inkomsten en uitgaven, wat ook hun oorsprong of oorzaak weze.

Toutefois, la loi particulière de chaque personne publique parastatale et notamment de celles qui sont des institutions de dépôts ou de crédit peut préciser que le budget ne concerne que les dépenses d'administration.

Les règles générales assurant une présentation uniforme de ces documents sont fixées par arrêté royal pris en exécution de la présente loi.

L'année financière commence le 1^{er} janvier. La comptabilité budgétaire est tenue par gestion.

Art. 13.

Les personnes publiques parastatales tiennent une comptabilité en partie double suivant les règles établies par arrêté royal.

Elles peuvent notamment ouvrir des comptes d'établissement et d'approvisionnement, d'amortissement et de réserve, reporter à nouveau le solde excédentaire ou déficitaire de chaque gestion annale, sous réserve de l'application de l'article 14, dernier alinéa.

Art. 14.

Sous réserve des exceptions prévues par sa loi particulière, toute personne publique parastatale est soumise au régime financier suivant :

- a) Elle ne peut acquérir que les immeubles nécessaires à sa fin ;
- b) Elle dépose ses disponibilités au Trésor public dans un compte courant productif d'intérêt ou à l'Office des chèques postaux ;
- c) Elle ne peut investir de fonds qu'en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat ou en effets publics dont la liste est établie par un arrêté royal.

Le cas échéant, la loi particulière fixe l'importance des réserves et des reports annuels dont l'excédent doit être pris en recette aux voies et moyens.

Art. 15.

Les agents chargés des opérations de recettes et de dépenses des administrations personnalisées et des établissements publics d'Etat sont justiciables de la Cour des Comptes.

Art. 16.

Les articles 10 et 11 de la loi du 15 mai 1846 et les articles 7 à 9 et 10 à 13 de la loi du 29 octobre 1846 sont applicables aux agents qui, à quelque titre que ce soit,

Nochtans, de wet eigen aan iedere parastatale rechtspersoon, en namelijk de deposito- en kredietinstellingen, kan bepalen dat de begroting slechts de administratieve uitgaven zal omvatten.

De algemene regelen die een gelijkvormige voorstelling dezer bescheiden verzekeren, worden vastgesteld bij koninklijk besluit, genomen in uitvoering der onderhavige wet.

Het financieel dienstjaar vangt aan op 1 Januari. De begrotingsboekhouding wordt bij beheer gehouden.

Art. 13.

De parastatale publieke personen houden een dubbele boekhouding volgens de regelen vastgesteld bij koninklijk besluit. Zij mogen namelijk instellings- en bevoorradings-, aflossings- en reserverekeningen openen, het saldo en het deficit van elk jaarlijks beheer opnieuw overdragen, onder voorbehoud der toepassing van artikel 14, laatste alinea.

Art. 14.

Onder voorbehoud der uitzonderingen voorzien bij haar eigen wet, is iedere parastatale rechtspersoon onderworpen aan het volgend financieel regime :

- a) Zij mag slechts de onroerende goederen verwerven noodzakelijk voor haar doel ;
- b) Zij deponeert beschikbare gelden bij de Openbare Schatkist onder een lopende rekening die een interest afwerpt of bij het Postcheckambt.
- c) Zij mag slechts fondsen beleggen in staatswaarden of waarden gewaarborgd door de Staat of in openbare effecten, waarvan de lijst zal worden vastgesteld bij koninklijk besluit.

In voorkomend geval bepaalt de bijzondere wet het bedrag der jaarlijkse reserves en overdrachten, waarvan het overschot moet beschouwd worden als ontvangst op de wegen en middelen.

Art. 15.

De agenten belast met de bewerkingen der ontvangsten en uitgaven van de gepersonaliseerde besturen en der openbare staatsinstellingen zijn onderworpen aan de rechtspraak van het Rekenhof.

Art. 16.

De artikelen 10 en 11 der wet van 15 Mei 1846 en de artikelen 7 tot 9 en 10 tot 13 van de wet van 20 October 1846 zijn toepasselijk op de agenten die, ten welken titel

manient des fonds des administrations personnalisées et des établissements publics d'Etat.

Sauf dérogation par la loi particulière, tout agent des administrations personnalisées et des établissements publics d'Etat qui manie des deniers, est soumis à l'obligation du cautionnement dont le montant est fixé par le Ministre des Finances. Le Trésor public a, en outre, privilège sur ses biens conformément à la loi du 15 Septembre 1807.

Art. 17.

Les comptes de gestion annuelle dressés à la date du 31 décembre sont transmis à la Cour des Comptes au plus tard le 1^{er} mai de chaque année.

En vue d'éviter, dans la plus grande mesure possible, tout déplacement de pièces, la Cour des Comptes est chargée d'organiser un contrôle sur place dont elle règle l'étendue en tenant compte notamment du caractère public ou privé des deniers manipulés par l'établissement et du degré de responsabilité financière effective incombant à l'Etat.

Art. 18.

Les personnes publiques parastatales sont en tous points assimilées à l'Etat pour l'application des lois d'impôt.

Toutefois, en ce qui concerne les associations de droit public, sous quelque forme qu'elles soient constituées, les revenus réalisés et encaissés ne sont exonérés de la taxe professionnelle et de la taxe mobilière que dans la mesure où ils restent la propriété de l'association de droit public. La partie de ces revenus qui est attribuée en rémunération d'apports privés, est soumise aux règles du droit commun.

CHAPITRE II.

Des Administrations personnalisées.

Art. 19.

Les administrations personnalisées sont soumises à l'autorité hiérarchique du Ministre dirigeant le département dont elles relèvent.

Art. 20.

Le Ministre établit un projet du budget de l'administration personnalisée et le transmet au Ministre des Finances appuyé notamment du bilan, du compte des résultats et du rapport relatif à la dernière gestion, ainsi que de la dernière situation mensuelle de la gestion en cours.

ook, fondsen behandelen van gepersonaliseerde besturen en der openbare staatsinstellingen, tenzij afwijkingen voorzien bij de bijzondere wet is ieder agent, der gepersonaliseerde besturen der openbare staatsinstellingen, die gelden behandelt, onderworpen aan de verplichting der borgstelling waarvan het bedrag wordt vastgelegd door de Minister van Financiën. De openbare Schatkist heeft bovendien voorrecht op deze goederen volgens de wet van 15 September 1807.

Art. 17.

De jaarlijkse beheersrekeningen, opgesteld op 31 December, worden overgemaakt aan het Rekenhof ten laatste op 1 Mei van elk jaar.

Ten einde in de grootst mogelijke mate elke verplaatsing van stukken te vermijden, wordt het Rekenhof belast met de inrichting van een contrôle ter plaatse waarvan de draagwijdte bepaalt, rekening houdend, namelijk, met het publiek of privaat karakter der gelden behandeld door de instelling en met de graad der effectieve financiële verantwoordelijkheid door de Staat gedragen.

Art. 18.

De parastatale rechtspersonen zijn in alle opzichten gelijkgesteld met de Staat voor de toepassing der belastingwetten. Nochtans, wat de verenigingen van publiek recht betreft, onder welke vorm zij ook werden ingericht, zijn de verwezenlijkte en geïnde inkomsten vrijgesteld van de bedrijfsbelastingen en der mobiliënbelasting in de mate waarin zij eigendom blijven der vereniging van publiek recht. Het deel dezer inkomsten die als vergoeding wordt toegekend voor private bijdragen is onderworpen aan de gemeenrechtelijke regelen.

HOOFDSTUK II.

De gepersonaliseerde Besturen

Art. 19.

De gepersonaliseerde besturen zijn onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de Minister die het departement beheert waarvan ze afhangen.

Art. 20.

De Minister stelt een ontwerp op der begroting van het gepersonaliseerde bestuur en maakt het over aan de Minister van Financiën, gestaafd namelijk door de begroting, de rekening der uitgaven en het verslag over het laatste beheersjaar, alsook over de laatste maandelijkse toestand van het lopend beheersjaar.

Art. 21.

Le Ministre des Finances groupe en un budget général des administrations personnalisées les budgets particuliers de chacun de ces organismes.

Il le soumet aux Chambres législatives au plus tard le 30 septembre avant l'ouverture de la gestion.

Les chapitres de ce budget qui n'ont pas été rejetés par les Chambres au premier jour de la gestion, deviennent exécutoires de plein droit.

Art. 22.

Le boni du budget de chaque administration personnalisée fait l'objet d'une prévision au budget des Voies et Moyens.

Son déficit éventuel fait l'objet d'un crédit ouvert au budget du département dont elle relève.

Un tableau annexé au budget de l'Etat regroupe avec les recettes et dépenses des administrations centrales, les recettes et les dépenses faites par les administrations personnalisées. Toutefois, si ces dernières ont pour objet une activité industrielle, commerciale ou financière, le tableau ne reprend que leurs dépenses d'administration ainsi que les recettes qui les couvrent.

Art. 23.

Les transferts de crédits sont approuvés par le Ministre dont relève l'administration personnalisée. Les dépassements de crédit sont approuvés par le Conseil des Ministres. Tous les trois mois, transferts et dépassements font l'objet d'un relevé récapitulatif qui est soumis au vote des Chambres par le Ministre des Finances.

Art. 24.

Les comptes de la gestion auxquels sont joints le bilan, le compte de résultats et le rapport de la direction, font l'objet d'un projet de loi de règlement du budget. Ce projet est soumis aux Chambres le 30 septembre de chaque année, en même temps que les observations de la Cour des Comptes.

Art. 25.

Les ordonnateurs des dépenses des administrations personnalisées sont justiciables de la Cour des Comptes du chef des engagements de crédits qu'ils ont contractés en violation d'une disposition légale quelconque ou qui ont causé un dommage au Trésor.

Art. 21.

De Minister van Financiën bundelt in een algemene begroting der gepersonaliseerde besturen de bijzondere begrotingen van elk organisme.

Hij onderwerpt het aan de Wetgevende Kamers ten laatste op 30 September vóór de opening van het beheer.

De hoofdstukken dezer begroting die niet werden verworpen door de Kamers op de eerste dag van het beheersjaar, worden van rechtswege uitvoerbaar.

Art. 22.

Het batig saldo der begroting van elk gepersonaliseerd bestuur maakt het voorwerp uit van een voorziening in het budget der wegen en middelen.

Zijn eventueel deficiet maakt het voorwerp uit van een krediet geopend op het budget van het departement waarvan het afhangt.

Een tabel gevoegd bij de Staatsbegroting hergroepeert, samen met de ontvangsten en uitgaven der centrale besturen, de ontvangsten en uitgaven verwezenlijkt door de gepersonaliseerde besturen. Nochtans, zo deze laatste als taak hebben een industriële, commerciële of financiële bedrijvigheid, dan herneemt de tabel slechts de administratieve uitgaven en de ontvangsten die tot dekking ervan dienen.

Art. 23.

De kredietoverdrachten worden goedgekeurd door de Minister van wie het gepersonaliseerde bestuur afhangt. De kredietoverschrijvingen worden goedgekeurd door de Ministerraad. Alle drie maanden maken de overdrachten en overschrijvingen het voorwerp uit van een samenvattend overzicht, dat wordt onderworpen aan de stemming der Kamers door de Minister van Financiën.

Art. 24.

De rekeningen van het beheersjaar, waarbij zijn gevoegd het bilan, de rekening der uitslagen en het verslag der directie, maken het voorwerp uit van een wetsontwerp tot regeling der begroting. Dit ontwerp wordt aan de Kamers onderworpen de 30^e September van elk jaar, terzelfdertijd als de opmerkingen van het Rekenhof.

Art. 25.

De ordonnateurs der uitgaven van de gepersonaliseerde besturen zijn onderworpen aan de rechtspraak van het Rekenhof, in hoofde van de kredietverbintenissen die zij hebben aangegaan in overtreding van om het even welke wettelijke bepaling, of die schade hebben berokkend aan de Schatkist.

Ils ne sont exonérés de cette responsabilité que s'ils peuvent produire pour leur justification un ordre spécial écrit du Ministre qui a autorisé la dépense et préalable à l'engagement.

La Cour des Comptes arrête les sommes à recouvrer à leur charge. Elle peut aussi leur infliger une amende et, le cas échéant, provoquer leur suspension ou leur destitution.

Dans ses observations annuelles aux Chambres, la Cour signale les pénalités infligées dans les cas visés ci-dessus.

CHAPITRE III.

Des établissements publics d'Etat

Art. 26.

Les établissements publics d'Etat sont soumis au pouvoir de tutelle du Ministre dont ils relèvent.

Cette tutelle est exercée à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du Gouvernement nommés par le Ministre compétent.

Art. 27.

Tout commissaire du Gouvernement peut prendre dans un délai de quinze jours son recours contre toute décision contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Ce recours est suspensif. La décision devient définitive si, dans le délai de quinze jours, le Ministre n'y a pas donné suite. Ces délais sont francs et se comptent à partir du jour où la décision est venue à la connaissance du commissaire, soit par une notification, soit par sa présence à la réunion où elle a été prise.

Art. 28.

Le règlement organique est approuvé par le Roi.

La loi particulière de chaque établissement public détermine les autres actes soumis à cette approbation.

Art. 29.

Le Commissaire du Gouvernement jouit de tous les droits nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il assiste avec voix consultative aux réunions des organes de gestion, de contrôle et de décision, et utilise tous les moyens d'investigation nécessaires à la surveillance des affaires.

Les situations périodiques lui sont communiquées.

Zij zullen slechts van deze verantwoordelijkheid worden ontlast, zo zij te hunner rechtvaardiging een bijzonder bevel, geschreven door de Minister, kunnen voorleggen, dat de uitgave heeft goedgekeurd en voorafgaandelijk aan de verbintenis.

Het Rekenhof bepaalt de sommen die te hunnen laste dienen teruggewonnen. Het kan hen eveneens een boete opleggen en, in voorkomend geval, hun schorsing of afzetting uitlokken.

Het Hof vermeldt in zijn jaarlijkse opmerkingen aan de Kamers de opgelegde straffen in de gevallen hierboven vermeld.

HOOFDSTUK III.

De Openbare Staatsinstellingen.

Art. 26.

De openbare staatsinstellingen zijn onderworpen aan de voogdij van de Minister van wie ze afhangen. Deze voogdij wordt uitgeoefend door tussenkomst van één of meerdere regeringscommissarissen, benoemd door de bevoegde Minister.

Art. 27.

Iedere regeringscommissaris mag binnen een termijn van 15 dagen verhaal nemen tegen iedere beslissing, strijdig met de wet, de statuten of het algemeen belang. Dit verhaal is schorsend. De beslissing wordt definitief, indien binnen een termijn van 15 dagen de Minister er geen gevolg heeft aan gegeven. De termijnen zijn vrij en beginnen te lopen vanaf de dag waarop de beslissing ter kennis komt van de commissaris, hetzij door een kennisgeving, hetzij door de aanwezigheid op de vergadering waar zij werd genomen.

Art. 28.

Het organiek reglement wordt goedgekeurd door de Koning. De wet, eigen aan iedere openbare instelling bepaalt de andere handelingen onderworpen aan deze goedkeuring.

Art. 29.

De regeringscommissaris geniet alle rechten noodzakelijk tot het verwezenlijken van zijn taak. Hij woont met raadgevende stem de vergaderingen bij der beheerscontrole en beslissingsorganen, en gebruikt alle navorsingsmiddelen, noodzakelijk tot het toezicht der zaken.

De periodische toestanden worden hem medegedeeld.

Art. 30.

Sous réserve de l'alinéa 3 du présent article, le montant des rémunérations exigées des usagers est réglé par l'établissement public sous l'approbation du Ministre compétent.

Le Roi peut en exiger le relèvement ou l'abaissement.

Les Chambres législatives votent annuellement les redevances qui ont le caractère d'impôts.

Art. 31.

L'établissement public peut contracter des emprunts moyennant l'autorisation du Ministre dont il relève et du Ministre des Finances dans les limites fixées par sa loi particulière.

Art. 32.

Chaque établissement public dresse annuellement son budget. Celui-ci est établi par les organes de gestion, approuvé par le ministre, communiqué au Ministre des Finances et déposé sur le bureau des Chambres législatives avant le 1^{er} novembre. Il est publié au « Moniteur » dans la première quinzaine de la gestion.

Le bilan, le compte de résultats et le rapport de la dernière gestion y sont annexés comme pièces justificatives.

Art. 33.

Le tableau prévu à l'article 23, alinéa 3) groupe également les recettes et les dépenses des établissements publics qui n'ont pas pour objet une exploitation industrielle, commerciale ou financière.

Art. 34.

Les transferts et dépassements de crédits sont autorisés par le ministre dont l'établissement relève et par le Ministre des Finances. Tous les trois mois, ils font l'objet d'un relevé récapitulatif qui est communiqué aux Chambres législatives et publié immédiatement au « Moniteur ».

Art. 35.

Le bilan, le compte de résultats et le rapport annuel sont établis moins de quatre mois après la clôture de la gestion. Après approbation par le ministre compétent, ils sont communiqués par le Ministre des Finances aux

Art. 30.

Onder voorbehoud van alinea 3 van onderhavig artikel, wordt het bedrag der vergoedingen geëist van de gebruikers, geregeld door de openbare instelling onder goedkeuring van de bevoegde Minister.

De Koning kan er de bevoegdheid of de verlenging van vorderen.

De Wetgevende Kamers stemmen jaarlijks de bijdragen die het karakter van belastingen vertonen.

Art. 31.

De openbare instelling mag leningen aangaan mits machtiging van de Minister van wie zij afhangt en van de Minister van Financiën, binnen de grenzen getrokken door de bijzondere wet.

Art. 32.

Elke openbare instelling stelt jaarlijks zijn begroting op. Zij wordt opgemaakt door de beheersorganen, goedgekeurd door de Minister, medegedeeld aan de Minister van Financiën en neergelegd ter tafel bij de Wetgevende Kamers vóór 1 November. Zij wordt bekendgemaakt in het *Staatsblad* binnen de eerste 15 dagen van het beheersjaar.

Het bilan, de rekening der uitslagen en het verslag van het laatste beheersjaar worden in bijlage als rechtvaardigingsbescheiden gevoegd.

Art. 33.

De tabel voorzien bij artikel 23, alinea 3, bundelt eveneens de ontvangsten en de uitgaven der openbare instellingen, die geen industriële, commerciële of financiële uitbating tot doel hebben.

Art. 34.

De kredietoverdrachten en -overschrijvingen worden gemachtigd door de Minister van wie de instelling afhangt en door de Minister van Financiën. Om de drie maand maken zij het voorwerp uit van een samenvattend overzicht dat wordt medegedeeld aan de Wetgevende Kamers en onmiddellijk bekendgemaakt in het « *Staatsblad* ».

Art. 35.

Het bilan, de rekening der uitslagen en het jaarverslag worden opgesteld binnen de vier maanden na de afsluiting van het beheersjaar. Na goedkeuring van de bevoegde Minister worden zij medegedeeld aan de Minister van

Chambres législatives en même temps que le budget de l'année suivante et publiés au « Moniteur » dans la quinzaine.

CHAPITRE IV.

Des associations de droit public.

Art. 36.

Les associations de droit public sont soumises au pouvoir de tutelle du ministre dirigeant le département dont elles relèvent.

Cette tutelle s'exerce conformément aux dispositions des articles 27 à 30 de la présente loi.

Art. 37.

Moins de quatre mois après la clôture de la gestion, le bilan et le compte de résultats sont établis par les organes sociaux qui rédigent également un rapport sur l'activité annuelle. Ils sont contrôlés par les reviseurs.

Art. 38.

Le Roi est autorisé à classer les personnes publiques parastatales existantes dans une des catégories prévues par la présente loi et à apporter à leurs statuts les modifications qui s'imposent.

Les arrêtés royaux d'exécution n'entrent en vigueur qu'après l'approbation des chambres législatives.

Financiën, aan de Wetgevende Kamers, terzelfdertijd als de begroting van het volgend jaar, en bekendgemaakt in het « Staatsblad » binnen de 15 dagen.

HOOFDSTUK IV.

De Verenigingen van Publiek recht.

Art. 36.

De verenigingen van publiek recht zijn onderworpen aan de voogdij van de Minister, die het departement beheert waarvan zij afhangen. De voogdij wordt uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen der artikels 27 tot 30 van de onderhavige wet.

Art. 37.

Binnen de vier maanden na de afsluiting van het beheersjaar worden het bilan en de rekeningen der uitgaven opgesteld door de sociale organen die eveneens een verslag over de jaarlijkse bedrijvigheid uitbrengen. Zij worden gecontroleerd door de revisoren.

Art. 38.

De Koning is gemachtigd de bestaande parastatale publieke personen te classeren in een der categoriën voorzien bij de onderhavige wet en aan hun statuten de wijzigingen aan te brengen, die zich opdringen.

De Koninklijke uitvoeringsbesluiten worden van kracht na de goedkeuring der Wetgevende Kamers.

Baron R. MOYERSOEN.

J. PHOLIEN.

E. de la VALLEE POUSSIN.

C. LOHEST.

M. VERBAET.