

Chambre des Représentants

SESSION 1958-1959.

16 AVRIL 1959.

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, pris en vertu de la loi du 12 mars 1957.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE (1).
PAR M. PÊTRE.

MESDAMES, MESSIEURS.

Ayant consacré trois séances à l'examen de ce projet, votre Commission a d'abord entendu un bref exposé sur le but du projet.

Il tend à restituer au Conseil National du Travail son indépendance qu'il a perdue en vertu de l'arrêté royal du 18 décembre 1957. En effet cet arrêté étendait au Comité National du Travail les mesures de contrôle appliquées aux établissements para-étatiques en vertu de la loi du 16 mars 1954.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Martel.

A. — Membres : MM. Bertrand, Debucquoy, De Paep, M^{me} De Riemaeker-Legot, MM. Duvivier, Kofferschläger, Olislaeger, Peeters (Lode), Pêtre, Posson, Van den Daele, Verhamme. — Deconinck, Dedoyard, De Keuleneir, Deruelles, M^{me} Fontaine-Borguet, MM. Hicquet, Major, Namèche, Van Acker (A.). — D'haeseleer, Van Glabbeke.

B. — Membres suppléants : MM. Delhache, Eneman, Lavens, Verbaanderd, Willot, Wirix. — Brouhon, Castel, M^{me} Copée-Gerbinet, MM. Demets, Leburton. — Martens.

Voir :

86 (1958-1959) :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1958-1959.

16 APRIL 1959.

WETSONTWERP

tot wijziging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, genomen in uitvoering van de wet van 12 maart 1957.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE ARBEID EN DE SOCIALE VOORZORG (1).
UITGEBRACHT DOOR DE HEER PÊTRE.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Uw Commissie heeft drie vergaderingen gewijd aan het onderzoek van dit ontwerp. Zij hoorde vooreerst een korte uiteenzetting omtrent het doel van het ontwerp.

Dit ontwerp strekt ertoe, de Nationale Arbeidsraad zijn onafhankelijkheid terug te geven welke hij ten gevolge van het koninklijk besluit van 18 december 1957 heeft verloren. Bij dit besluit werden immers de controlemaatregelen, die krachtens de wet van 16 maart 1954 worden toegepast op de parastatale inrichtingen, ook van toepassing verklaard op de Nationale Arbeidsraad.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Martel.

A. — Leden : de heren Bertrand, Debucquoy, De Paep, Mevr. De Riemaeker-Legot, de heren Duvivier, Kofferschläger, Olislaeger, Peeters (Lode), Pêtre, Posson, Van den Daele, Verhamme. — Deconinck, Dedoyard, De Keuleneir, Deruelles, Mevr. Fontaine-Borguet, de heren Hicquet, Major, Namèche, Van Acker (A.). — D'haeseleer, Van Glabbeke.

B. — Plaatsvervangers : de heren Delhache, Eneman, Lavens, Verbaanderd, Willot, Wirix. — Brouhon, Castel, Mevr. Copée-Gerbinet, de heren Demets, Leburton. — Martens.

Zie :

86 (1958-1959) :

— N° 1 : Ontwerp door de Senaat overgezonden.

Le Ministre désire faire adopter le présent projet de loi de manière que soit respecté l'engagement contenu dans la déclaration gouvernementale, pris à l'égard du Conseil National du Travail.

Un membre dit que ce serait une erreur de revenir sur la décision prise antérieurement de soumettre le Conseil National du Travail aux mêmes mesures de contrôle que les autres parastataux. Tout récemment encore le Ministre des Finances a insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle gouvernemental sur les établissements para-étatiques, afin d'assurer une gestion saine de leurs deniers. D'autre part si l'on adopte le présent projet, on crée un précédent qui permettrait à d'autres établissements de se soustraire à un contrôle jugé indispensable.

Un autre membre exprime l'idée qu'il ne faut pas confondre autonomie et fonctionnement autonome d'une institution publique. Comment dit-il, un contrôle sur l'usage des fonds mis à la disposition du Conseil National du Travail, pourrait-il mettre en péril l'indépendance de fonctionnement de celui-ci, qui, comme on le sait, est une espèce de Commission paritaire au plan national ?

Il est répondu que les fonds gérés par le Conseil National du Travail ne sont guère importants et d'autre part le Conseil ne doit pas être mis sur le même pied que les autres établissements para-étatiques.

Un membre est d'avis que le vrai but du projet est de régler un cas personnel.

Un autre membre partage l'opinion des orateurs précédents qui ont souligné la nécessité d'exercer un contrôle étroit sur les établissements para-étatiques.

Mais il faut tout de même reconnaître que, si ce contrôle s'impose lorsqu'il s'agit d'établissements para-étatiques qui gèrent des fonds très importants, tels l'Office National du Chômage et d'autres encore, cet argument ne vaut pas à l'égard du Comité National du Travail. En effet, les fonds dont celui-ci dispose sont très limités en raison de la nature même de sa mission qui consiste exclusivement à émettre des avis soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou du Parlement. Ces fonds ne doivent couvrir que les frais du personnel, d'équipement des bureaux, etc.

Certes, l'orateur précédent a peut-être raison de dire qu'à l'origine du projet il y a d'autres considérations encore que celles reprises à l'Exposé des Motifs. Mais toutes ces réserves constituent-elles une raison suffisante pour ne pas restituer au Comité National du Travail son entière indépendance ? Cette indépendance est indispensable si l'on veut que cet organisme, composé de représentants des employeurs, d'une part, et de représentants des travailleurs, d'autre part, rende ses avis en toute objectivité.

Tout le monde sera d'accord pour reconnaître qu'il ne faut pas faire voter des lois pour régler des cas personnels.

Il est peut-être bon aussi que l'on renforce les normes qui sont d'application au Comité National du Travail en matière de nominations, de traitements, de mise à la retraite, etc.

Mais ces préoccupations ne peuvent trouver une solution dans le cadre du présent projet. On peut les rencontrer, le cas échéant, en proposant une modification de la loi sur le Comité National du Travail proprement dite.

Un autre membre affirme à son tour que le Ministre des Finances, qui était également en charge à l'époque de

De Minister wenst het onderhavige wetsontwerp te doen goedkeuren om de in de regeringsverklaring voorkomende verbintenis ten opzichte van de Nationale Arbeidsraad na te komen.

Een lid verklaart dat het een vergissing zou zijn, terug te komen op de vroeger genomen beslissing waarbij op de Nationale Arbeidsraad dezelfde controlemaatregelen van toepassing werden verklaard als op de andere parastatale lichamen. Zeer onlangs nog heeft de Minister van Financiën nadrukkelijk gewezen op de noodzakelijkheid de regeringscontrole op de parastatale inrichtingen te verscherpen om een gezond beheer van hun geldmiddelen te verzekeren. Anderzijds zal door het aannemen van dit ontwerp een precedent in het leven worden geroepen waaraan andere inrichtingen gebruik zullen maken om zich aan een volstrekt noodzakelijk geachte controle te onttrekken.

Volgens een ander lid dient er onderscheid te worden gemaakt tussen zelfstandigheid en zelfstandige werking van een openbare inrichting. Hoe zou, aldus het lid, een controle op het gebruik van de ter beschikking van de Nationale Arbeidsraad gestelde gelden de zelfstandige werking van de Raad in gevaar kunnen brengen, daar deze Raad, zoals bekend, toch een soort paritair comité op nationaal niveau is ?

Hierop wordt geantwoord dat de door de Nationale Arbeidsraad beheerde gelden niet zo aanzienlijk zijn en dat de Raad anderzijds niet op voet van gelijkheid moet worden gesteld met de andere parastatale inrichtingen.

Een lid is van oordeel dat het ontwerp er in feite slechts toe strekt een individueel geval te regelen.

Een ander lid deelt de mening van de vorige sprekers, die hebben gewezen op de noodzaak van een scherpe controle op de parastatale instellingen.

Evenwel dient te worden erkend dat, waar deze controle volstrekt vereist is ten aanzien van parastatale instellingen die aanzienlijke geldmiddelen beheren, zoals de Nationale Dienst voor Werkloosheidsverzekering e.d., dit argument niet opgaat ten aanzien van de Nationale Arbeidsraad. Deze beschikt immers uiteraard over zeer beperkte geldmiddelen, aangezien zijn taak er uitsluitend in bestaat uit eigen beweging of op verzoek van Regering of Parlement advies uit te brengen. Zijn middelen dienen alleen ter bestrijding van de kosten voor personeel, uitrusting van de kantoren, enz.

Wellicht heeft de voorgaande spreker gelijk wanneer hij beweert dat aan het ontwerp nog andere beweegredenen ten grondslag liggen dan die, welke in de Memorie van Toelichting worden gegeven. Doch kan het met deze restricties volstaan om te verantwoorden dat aan de Nationale Arbeidsraad zijn volledige zelfstandigheid niet zou worden teruggeschonken ? Deze zelfstandigheid is onontbeerlijk, wil dit orgaan, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers en vertegenwoordigers van de arbeiders, zijn adviezen in volle objectiviteit formuleren.

Iedereen zal het er stellig over eens zijn dat er geen wetten moeten worden gemaakt om individuele gevallen te regelen.

Het ware wellicht ook goed de normen, die bij de Nationale Arbeidsraad gelden ten aanzien van de benoemingen, de wedden, de oppensioenstelling, enz., strakker te maken.

Maar deze vraagstukken hoeven hun oplossing niet te krijgen in de onderhavige wet. Men kan ze eventueel regelen door middel van wijziging van de eigenlijke wet op de Nationale Arbeidsraad.

Een ander lid betoogt op zijn beurt dat de Minister van Financiën, die ook in functie was ten tijde van de aanne-

l'adoption de la loi de 1954, a insisté pour que tous les établissements para-étatiques, qu'ils aient ou qu'ils n'aient pas de caractère consultatif, soient soumis aux contrôles établis par la dite loi.

Il est évident que le Comité National du Travail ne gère pas un patrimoine important, mais l'ensemble des fonds gérés par les Conseils consultatifs n'est certes pas négligeable.

Le membre émet le vœu que la Commission entende à ce sujet l'avis du Ministre des Finances.

Tout comme certains autres orateurs, il est d'avis que le contrôle du Gouvernement sur la gestion matérielle du Conseil ne doit en aucune manière porter atteinte à son indépendance ni gêner son activité. Il en serait autrement si le contrôle tendait à limiter les attributions du Conseil ou si on en modifiait la composition.

Un autre commissaire s'oppose à la consultation du Ministre des Finances par la Commission. En effet, tous les projets que l'on dépose ont une incidence financière. Or, il ne peut être question de s'enquérir de l'avis du Ministre des Finances sur tous les problèmes. D'autre part, il s'agit d'un projet déposé par le Gouvernement comme tel et l'on peut raisonnablement présumer qu'il a reçu l'approbation du Gouvernement dans son ensemble.

Cependant, le Membre est d'accord pour que la Commission demande au Ministre un complément d'information sur la portée exacte du contrôle exercé sur les établissements para-étatiques figurant à la liste B de la loi de 1954.

Il est indiqué, une fois de plus, que le but du présent projet est de rétablir purement et simplement la situation telle qu'elle était avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 18 décembre 1957. En effet, la législation de 1954 n'avait pas repris le Comité National du Travail à la liste des établissements para-étatiques placés sous le contrôle gouvernemental.

Enfin, contrairement à ce qui a été affirmé par certains orateurs, le projet ne tend nullement à régler un cas personnel.

De l'avis d'un autre commissaire, il résulte du débat que l'on est en présence de deux thèses opposées : la première, qui était celle du Gouvernement précédent et qui tend à permettre l'emprise de l'Etat et du Gouvernement sur tous les organismes qui, de l'une ou de l'autre façon, en sont tributaires; l'autre, qui est celle du commissaire et de ses collègues sociaux chrétiens de la Commission, qui tend à limiter dans toute la mesure du possible l'influence du Gouvernement sur les conseils consultatifs. C'est la raison pour laquelle il demande que le projet soit adopté sans tarder et que l'on retire la proposition tendant à demander au Gouvernement un complément d'information sur la portée du contrôle exercé sur les établissements figurant à la liste B de la loi de 1954.

En présence de ces différentes propositions, le Président demande l'avis de la Commission.

Celle-ci se prononce en faveur d'un complément d'information à fournir par le Gouvernement sur le point indiqué ci-dessus.

A la séance suivante, plusieurs membres ont insisté à nouveau pour que le contrôle prévu par la loi du 16 mars 1954 soit maintenu sur le Conseil National du Travail.

Le Ministre répond que le Conseil National du Travail n'est pas un parastatal comme un autre et que le Ministre des Finances a donné son accord au projet.

ming van de wet van 1954, erop aandrong dat alle parastatale instellingen aan de bij die wet ingestelde controle zouden worden onderworpen, om het even of zij van adviserende aard zijn of niet.

De Nationale Arbeidsraad beheert weliswaar geen aanzienlijk patrimonium, doch de gezamenlijke middelen die onder het beheer van de adviserende raden staan zijn lang niet gering.

Spreker wenst dat de Commissie te dien aanzien het advies van de Minister van Financiën zou inwinnen.

Hij is het met sommige andere sprekers eens dat de Regeringscontrole op het materiële beheer van de Raad niet noodzakelijk een belemmering moet zijn voor de zelfstandigheid en de activiteit van dit orgaan. Heel anders ware het met de zaak gesteld indien deze controle erop gericht was de bevoegdheden van de Raad te verkorten of zijn samenstelling te wijzigen.

Een ander commissielid verzet er zich tegen dat de Minister van Financiën door de Commissie wordt geraadpleegd. Alle ontwerpen die worden ingediend hebben immers een financiële terugslag. En men kan toch niet over alle vraagstukken het advies van de Minister van Financiën inwinnen. Overigens betreft het hier een ontwerp dat als zodanig door de Regering is ingediend, zodat men redelijkerwijze mag aannemen dat de Regering het in zijn geheel goedkeurt.

Spreker vindt het evenwel goed dat de Commissie aan de Minister bijkomende inlichtingen vraagt over de juiste draagwijdte van de controle, die wordt uitgeoefend op de parastatale instellingen, opgenomen op lijst B van de wet van 1954.

Eens te meer wordt opgemerkt dat het onderhavige ontwerp er eenvoudig toe strekt de toestand te herstellen, die vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 18 december 1957 bestond. In de wetgeving van 1954 kwam de Nationale Arbeidsraad inderdaad niet voor op de lijst van de parastatale instellingen die onder Regeringscontrole werden geplaatst.

Ten slotte strekt het ontwerp, in strijd met hetgeen sommige sprekers hebben beweerd, geenszins tot het regelen van een individueel geval.

Volgens een ander lid blijkt uit het debat dat hier twee stellingen tegenover elkaar staan : de eerste stelling, die van de vorige Regering, heeft tot doel de Staat en de Regering de mogelijkheid te bieden om al de instellingen die op een of andere wijze van hen afhangen in hun greep te krijgen; de andere, die van het commissielid en van zijn christelijk-sociale collega's in de Commissie, strekt ertoe de invloed van de Regering op de raden van advies zoveel mogelijk te beperken. Daarom vraagt hij dat het ontwerp onverwijld wordt aangenomen, en dat het voorstel — om de Regering te verzoeken om nadere inlichtingen over de betekenis van de controle op de in lijst B van de wet van 1954 vermelde inrichtingen — wordt ingetrokken.

De Voorzitter verzoekt om het oordeel van de Commissie in verband met die verschillende voorstellen.

De Commissie is de mening toegedaan, dat de Regering nadere uitleg moet verstrekken over het hoger vermelde punt.

Op de volgende vergadering drongen verscheidene leden er nogmaals op aan dat de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde controle wordt behouden voor de Nationale Arbeidsraad.

De Minister antwoordt dat de Nationale Arbeidsraad geen parastatale instelling is zoals een andere, en dat de Minister van Financiën met het ontwerp heeft ingestemd.

Un membre ayant marqué son opposition de principe à tout projet tendant à affaiblir le contrôle de l'Etat sur les parastataux, un autre membre fait l'historique de la loi du 16 mars 1954, et fait observer que le Conseil Central de l'Economie ne tombe pas sous l'application de la loi.

Un autre membre dit que le Conseil National du Travail ne constitue pas un cas spécial; d'ailleurs, dit-il, les parastataux forment un état dans l'Etat et c'est une nécessité de contrôler leur fonctionnement budgétaire.

Un membre rappelle le but de la loi du 16 mars 1954 mais, dit-il, le législateur n'a pas estimé à l'époque, devoir l'appliquer au Conseil National du Travail. Pour les dépenses de ce dernier, il existe des contrôles suffisants : le Ministre qui propose ces dépenses dans son budget, le Parlement qui se prononce sur celui-ci et enfin le contrôle de la Cour des Comptes.

Un membre rappelle qu'il existe d'autres organismes consultatifs figurants sur la liste actuelle de contrôle et un autre dit que seul, un commissaire de Gouvernement peut exercer un contrôle efficient.

Un membre demande au Ministre de ne pas insister, ce à quoi le Ministre répond qu'il réfléchira sur l'échange de vues qu'il vient d'entendre et il propose de reporter la décision sur le présent projet à une date ultérieure, ce qui est adopté à l'unanimité.

A la troisième et dernière séance, le Ministre commence par exposer son point de vue qui est repris et commenté dans la note ci-annexée.

Un membre déclare ne pouvoir se rallier au point de vue du Ministre car les arguments développés par le Ministre sont d'ordre général et valent pour tous les établissements para-étatiques.

La loi de mars 1954 est incontestablement une loi très utile. Un contrôle effectif sur les parastataux dont certains, eu égard à l'importance de leur budget, constituent un véritable état dans l'Etat, est indispensable. Ceci vaut, particulièrement, pour leur gestion financière et administrative, le statut du personnel, etc.

Un autre commissaire ne comprend pas les réticences de certains de ses collègues à l'égard du projet.

Celui-ci tend uniquement à rendre à un organe consultatif son autonomie entière à l'égard des instances, à savoir le Gouvernement et le Parlement, qui peuvent être amenés à demander son avis.

En effet, la loi de 1954 confère non seulement aux commissaires du Gouvernement auprès des établissements para-étatiques un droit de contrôle sur la gestion budgétaire, financière et administrative de ces établissements, mais aussi un droit de regard sur leur politique générale. Ainsi les commissaires du Gouvernement sont autorisés à suspendre, le cas échéant, les décisions des conseils de gestion de ces établissements.

Le contrôle ainsi organisé constitue incontestablement une limitation sérieuse de l'autonomie des organismes qui y sont soumis.

C'est précisément la raison pour laquelle en 1954, le Comité National du Travail est resté en dehors du champ d'application de la loi relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

D'autres organes consultatifs, tel le Conseil Central de l'Economie, échappent également et pour les mêmes motifs aux mesures de contrôle instaurées par la loi de 1954. Les travaux préparatoires de cette loi sont catégoriques à cet égard.

Een lid betuigt zijn principieel verzet tegen ieder ontwerp waardoor de Staatscontrole op de parastatale instellingen wordt verzwakt. Een ander lid handelt over het ontstaan van de wet van 16 maart 1954 en merkt op dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven niet onder de toepassing van de wet valt.

Een ander lid verklaart dat de Nationale Arbeidsraad geen speciaal geval vormt; trouwens, aldus spreker, de parastatale instellingen vormen een staat in de Staat en het toezicht op hun begroting is volstrekt noodzakelijk.

Een commissielid herinnert aan het doel van de wet van 16 maart 1954. De wetgever heeft het toen niet nodig geacht, die wet op de Nationale Arbeidsraad toe te passen. Op de uitgaven van deze laatste wordt genoeg toezicht uitgeoefend : de Minister die de uitgaven in zijn begroting voorstelt, het Parlement, dat erover beslist, en het Rekenhof, dat op zijn beurt toezicht houdt.

Een lid herinnert eraan dat andere adviserende instellingen op de tegenwoordige controlelijst voorkomen, en een andere spreker verklaart dat alleen een Regeringscommissaris een doelmatige controle kan uitoefenen.

Een lid verzoekt de Minister niet verder aan te dringen. De Minister antwoordt dat hij zal nadenken over de gedachtenwisseling die zoeven plaatsvond, en hij stelt voor de beraadslaging over het onderhavige ontwerp naar een latere datum te verschuiven, wat met algemene stemmen wordt aanvaard.

Tijdens de derde en laatste vergadering zet de Minister vooreerst zijn standpunt uiteen, dat in de hierbij gevoegde nota is opgenomen en toegelicht.

Een lid verklaart dat hij zich niet met het standpunt van de Minister kan verenigen, omdat de door hen aangevoerde argumenten van algemene aard zijn en voor alle parastatale instellingen gelden.

De wet van maart 1954 is onbetwistbaar zeer nuttig. Een doeltreffend toezicht op de parastatale instellingen, waarvan sommige wegens de omvang van hun begroting een ware staat in de Staat vormen, is volstrekt noodzakelijk. Dat geldt vooral voor het financieel en administratief beheer, voor het personeelsstatuut, enz.

Een ander commissielid kan de bezwaren van sommige van zijn collega's tegen het ontwerp niet begrijpen.

Het heeft immers alleen tot doel aan een adviserend orgaan zijn zelfstandigheid terug te schenken tegenover instanties zoals de Regering en het Parlement, die om zijn advies kunnen verzoeken.

Inderdaad verleent de wet van 1954 aan de Regeringscommissarissen bij de parastatale instellingen niet alleen een recht van toezicht op het budgettaire, financieel en administratief beheer van die instellingen, maar bovendien een recht van controle op hun algemeen beleid. De Regeringscommissarissen zijn bijvoorbeeld gemachtigd desnoods de beslissingen van de raden van beheer van bedoelde instellingen op te heffen.

Deze controle vormt zeker een strenge beperking van de autonomie van de instellingen die eraan onderworpen zijn.

Juist daarom werd de Nationale Arbeidsraad in 1954 uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Andere organen van advies, zoals de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, ontsnappen eveneens aan de bij de wet van 1954 ingevoerde controlemaatregelen. De voorbereidende werkzaamheden van deze wet zijn in dit opzicht formeel.

En ce qui concerne l'efficacité du contrôle budgétaire tel qu'il est organisé par la loi sur le Conseil National du Travail, l'énumération des différentes modalités de ce contrôle que le Ministre vient de donner, est de nature à rassurer les plus méfiants.

Un autre commissaire affirme à son tour que le projet n'a pas de raison d'être, l'arrêté de décembre 1957 n'ayant eu d'autre conséquence que de soumettre le Conseil National du Travail à un contrôle purement administratif.

Ce contrôle n'entâche en rien l'autonomie effective du Conseil dans l'exercice de sa mission consultative, autonomie à laquelle le commissaire et son groupe sont tout aussi fermement attachés que ne le sont les protagonistes du projet.

Le Ministre souligne, une fois de plus, que le législateur en adoptant la loi sur le Conseil National du Travail, a fait connaître sa volonté formelle de faire disposer ce Conseil d'une véritable autonomie en raison de la mission qui lui est propre.

Des abus dans le domaine financier ne sont pas à craindre à cet égard, les différentes modalités de contrôle qui viennent d'être énumérées, constituent autant de garanties.

Enfin, pour mieux illustrer l'esprit de la loi sur le Conseil National du Travail, il est peut-être intéressant de rappeler que le Sénat avait même envisagé de doter le Conseil National du Travail d'une autonomie budgétaire et administrative totale, notamment en ce qui concerne la nomination de son personnel, etc.

Un membre ayant affirmé une fois de plus que le présent projet tend à restituer au Conseil National du Travail l'autonomie qui lui avait été ôtée par l'arrêté du 18 décembre 1957, un autre commissaire le défie de citer un seul cas dans lequel, depuis cette date, l'autonomie du Conseil National du Travail dans l'exercice de sa mission, aurait été mise en cause.

L'arrêté de décembre 1957 qui a étendu le champ d'application de la loi de 1954 à un certain nombre d'autres établissements para-étatiques, fut le résultat de l'expérience acquise au cours des années. Le contrôle financier des établissements para-étatiques s'est avéré indispensable, sinon pour combattre et prévenir les abus, du moins pour redresser des erreurs réglementaires et autres.

Un autre commissaire, est également d'avis que l'autonomie du Conseil National du Travail n'est nullement mise en cause par l'arrêté du 18 décembre 1957 et que, par conséquent, le projet n'a pas de raison d'être.

**

Mis aux voix, le projet est adopté par 10 voix contre 9.

Le Rapporteur,
R. PÊTRE.

Le Président,
J. MARTEL.

Ten aanzien van de doelmatigheid van de bij de wet op de Nationale Arbeidsraad ingestelde budgettaire controle moet de door de Minister gegeven opsomming van de verschillende modaliteiten van die controle zelfs de wantrouwigsten geruststellen.

Een ander commissielid betoogt op zijn beurt dat het ontwerp geen reden van bestaan heeft omdat het besluit van december 1957 alleen tot gevolg had dat de Nationale Arbeidsraad aan een louter administratieve controle werd onderworpen.

Deze controle neemt niets weg van de werkelijke autonomie van de Raad bij het vervullen van zijn adviserende taak, een autonomie waaraan spreker en zijn fractie evenveel belang hechten als de voorstanders van het ontwerp.

De Minister betoogt eens te meer dat de wetgever bij de goedkeuring van de wet betreffende de Nationale Arbeidsraad het vaste voornemen heeft te kennen gegeven, aan die Raad, wegens de taak die hij moet vervullen, een ware autonomie te verlenen.

Misbruiken op financieel gebied vallen niet te vrezen; daarvoor staan de zopas opgesomde controlemodaliteiten borg.

Om ten slotte de geest van de wet op de Nationale Arbeidsraad beter toe te lichten, is het wellicht interessant eraan te herinneren dat de Senaat zelfs overwogen had aan de Nationale Arbeidsraad een volledige budgettaire en administratieve zelfstandigheid te verlenen, met name voor de benoeming van zijn personeel, enz.

Wanneer een commissielid nogmaals betoogt dat dit ontwerp ertoe strekt aan de Nationale Arbeidsraad de autonomie terug te schenken, die hem door het besluit van 18 december 1957 was ontnomen, daagt een ander lid spreker uit één enkel geval aan te halen waarin, sedert genoemde datum, de zelfstandigheid van de Nationale Arbeidsraad bij de vervulling van zijn taak in het gedrang zou zijn gebracht.

Het besluit van december 1957, waarbij het toepassingsgebied van de wet van 1954 werd uitgebreid tot sommige andere parastatale instellingen, was het resultaat van de ervaring, in de loop der jaren opgedaan. De financiële controle op de parastatale instellingen is onmisbaar gebleken, zo al niet om de misbruiken te bestrijden en te voorkomen, dan toch om de reglementaire en andere vergissingen te herstellen.

Een ander lid meent eveneens dat de zelfstandigheid van de Nationale Arbeidsraad door het besluit van 18 december 1957 niet in gevaar wordt gebracht, en dat het ontwerp bijgevolg geen reden van bestaan heeft.

**

In stemming gebracht, wordt het ontwerp met 10 tegen 9 stemmen aangenomen.

De Verslaggever,
R. PÊTRE.

De Voorzitter,
J. MARTEL.

ANNEXE.

LE CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET L'ARRÊTÉ
DU 18 DÉCEMBRE 1957.

L'article 17 de la loi du 12 mars 1957, portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, s'exprime en ces termes :

« Le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, modifier et compléter les dispositions de la loi du 16 mars 1954, relatives au contrôle de certains organismes d'intérêt public, en vue notamment d'assurer la coordination de la politique financière et administrative de ces organismes avec celle de l'Etat ».

Pris en vertu de cet article 17, l'arrêté royal du 18 décembre 1957 a pour objet de modifier et de compléter ladite loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et parmi d'autres dispositions inclut le Conseil National du Travail dans la catégorie B des organismes figurant à l'article premier de cette loi.

On peut, en ce qui concerne cette disposition particulière, poser différentes questions :

1° La délégation de pouvoirs, accordée par la loi autorisait-elle le Gouvernement à soumettre le Conseil National du Travail aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 ?

2° Existait-il un intérêt à le faire ?

3° Les nouvelles dispositions portent-elles atteinte à l'indépendance dont le Conseil National du Travail doit disposer vis-à-vis de l'Exécutif et quelles ont été les intentions réelles du Gouvernement ?

Première question.

La délégation de pouvoirs, accordée par la loi autorisait-elle le gouvernement à soumettre le Conseil National du Travail aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 ?

La loi accorde ladite délégation au Gouvernement « en vue notamment d'assurer la coordination de la politique financière et administrative de ces organismes avec celle de l'Etat ».

Dans le rapport au Roi de l'arrêté royal il est dit, que ce dernier vise à « mieux associer l'action des organismes d'intérêt public tant sur le plan structurel que fonctionnel, à celle de l'Etat ».

Et plus loin, « le projet répond à la préoccupation de concilier les nécessités de la décentralisation avec l'obligation de sauvegarder les prérogatives de la puissance publique ».

S'il est vrai que le terme notamment de l'article 17 peut créer l'impression que l'Exécutif a obtenu délégation de pouvoir pour modifier la loi du 16 mars 1954, à son gré, encore faut-il comme le Conseil d'Etat, l'exprime dans son avis que les modifications s'inscrivent « dans l'objet originnaire de la loi du 16 mars 1954 et répondent au but que celle-ci poursuit, à la lumière des travaux préparatoires propres à cette loi ».

Et à ce sujet on peut faire quelques remarques.

La lecture des termes propres de l'arrêté du 18 décembre relève déjà que le but visé ne concerne pas le Conseil National du Travail, puisqu'il s'agit de mieux associer l'action des organismes d'intérêt public à celle de l'Etat et de sauvegarder les prérogatives de la puissance publique.

Il saute aux yeux que cette terminologie ne concerne pas un organisme qui est purement consultatif.

Cette remarque a son importance à la lumière du texte et des travaux préparatoires de la loi du 16 mars 1954.

Ceux-ci nous font en effet apparaître des préoccupations du même ordre.

Il s'agit comme l'exprime l'Exposé des Motifs du projet de loi déposé à la Chambre le 25 mars 1952 et qui est devenu la loi du 16 mars 1954, de remédier à une rupture de l'unité politique et administrative, qui s'accompagne d'une rupture de l'unité financière.

« En effet, lit-on dans l'Exposé des Motifs, l'examen de la situation existant dans le domaine des parastataux nous conduit à constater que presque invariablement les organes directeurs de ces organismes échappent au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale. La loi leur accorde l'initiative, leur reconnaît un pouvoir de décision, voire même une certaine mission de réglementation.

BIJLAGE.

DE NATIONALE ARBEIDSRaad EN HET BESLUIT
VAN 18 DECEMBER 1957.

Artikel 17 van de wet van 12 maart 1957 houdende sommige bepalingen op financieel, economisch en sociaal gebied, luidt :

« De Koning mag, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de bepalingen der wet van 16 maart 1954 betreffende de controle over bepaalde instellingen van openbaar nut, wijzigen en aanvullen, ten einde o.m. de coördinatie te verzekeren van de financiële en administratieve politiek van deze organismen met die van de Staat ».

Het koninklijk besluit van 18 december 1957 dat krachtens dit artikel 17 werd genomen, heeft ten doel genoemde wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut te wijzigen en aan te vullen en rangschikt o.m. de Nationale Arbeidsraad onder de categorie B van de organismen, welke in het eerste artikel van deze wet zijn opgesomd.

Wat deze speciale beschikking betreft, kunnen verschillende vragen worden gesteld :

1° Laat de volmachtwet de Regering toe de beschikkingen van de wet van 16 maart 1954 op de Nationale Arbeidsraad toe te passen ?

2° Had men er belang bij zulks te doen ?

3° Tasten de nieuwe beschikkingen de zelfstandigheid aan van de Nationale Arbeidsraad, welke hij dient te hebben ten overstaan van de Uitvoerende Macht en welke waren de eigenlijke bedoelingen van de Regering ?

Eerste vraag.

Laat de volmachtwet de Regering toe de beschikkingen van de wet van 16 maart 1954 op de Nationale Arbeidsraad toe te passen ?

De wet verleent aan de Regering genoemde volmachten « ten einde o.m. de coördinatie te verzekeren van de financiële en administratieve politiek van deze organismen met die van de Staat ».

Het verslag aan de Koning betreffende het koninklijk besluit luidt dat het besluit ten doel heeft « de actie van de instellingen van openbaar nut zowel op structureel als functioneel plan beter samen te schakelen met die van de Staat ».

En verder « het ontwerp verzoent de noodwendigheden van de decentralisatie met de verplichting de prerogatieven van de openbare macht te waarborgen ».

Zo de term « onder meer » van artikel 17 de indruk kan geven dat de Uitvoerende Macht volmachten heeft verkregen om de wet van 16 maart 1954 naar goeddunken te wijzigen, toch dienen de wijzigingen zoals de Raad van State in zijn advies verklaart « binnen de oorspronkelijke opzet van de wet van 16 maart 1954 te blijven en aan de oogmerken van die wet te beantwoorden zoals dit blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die wet ».

Hieromtrent kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt.

Bij de lezing van de eigen bewoordingen van het besluit van 18 december wordt het reeds klaar, dat het beoogde doel niet de Nationale Arbeidsraad betreft, omdat het er om gaat de actie van de instellingen van openbaar nut beter met die van de Staat samen te schakelen en de prerogatieven van de openbare macht te waarborgen.

Het ligt voor de hand dat deze bewoordingen geenszins slaan op een organisme, dat louter adviserend is.

Deze opmerking heeft haar belang in het licht van de tekst en van de parlementaire voorbereiding van deze wet.

Hierin vindt men inderdaad gelijkaardige overwegingen.

Zoals wordt gezegd in de Memorie van Toelichting van het ontwerp van wet, dat op 25 maart 1952 bij de Kamer werd ingediend, en dat de wet van 16 maart 1954 is geworden, komt het erop aan een breuk te voorkomen in de politieke en administratieve eenheid, die vergezeld gaat van een breuk in de financiële eenheid.

Men leest inderdaad in de Memorie van Toelichting : « Het onderzoek van de bestaande toestand op het gebied van de parastatale instellingen dwingt ons inderdaad vast te stellen dat, ongeveer in algemene regel, de bestuursorganen van deze organismen aan het hiërarchisch gezag van de centrale overheid ontsnappen. De wet kent hun het initiatiefrecht, de beslissingsmacht, ja zelfs een soort verordenende bevoegdheid toe.

» Si, dans les conditions actuelles le Ministre compétent exerce un contrôle plus ou moins étendu sur l'activité de ces institutions, force est de constater que les conditions dans lesquelles ce contrôle s'exerce ne lui permettent pas toujours d'intervenir efficacement. En fin de compte, il est à craindre que pareille situation n'aboutisse à morceler l'autorité de l'Etat et à la réduire à une simple suzeraineté sur des services publics en fait indépendants.

» Cette rupture de l'unité politique et administrative s'accompagne d'une rupture de l'unité financière. Les organismes intéressés ont une gestion entièrement séparée de celle de l'Administration. Ils disposent de leurs fonds dans des conditions de très large autonomie. Ils ont leurs propres règles en matière de comptabilité. Le Parlement lui-même n'est pas appelé, la plupart du temps, à approuver les dépenses et les recettes de ces établissements et à contrôler leurs comptes. Dans ces conditions, le budget général et le compte général de l'Etat ne présentent plus, à l'heure actuelle, qu'une partie seulement de la gestion des services publics nationaux, d'où la nécessité de compenser le manque d'information qui en résulte par d'autres mesures adaptées à l'objet et à la structure de certains de ces services. » (Exposé des Motifs, Doc. Chambre, 1951-1952, n° 317, p. 2.)

En ce qui concerne les organismes repris sous la rubrique B l'Exposé des Motifs s'exprime en ces termes :

« La série groupée sous la rubrique B comprend des établissements dont le caractère d'autonomie est plus accentué. Il s'agit soit d'œuvres fonctionnant avec le concours de groupements patriotiques ou philanthropiques, soit d'établissements chargés d'importantes missions sur le plan culturel, scientifique ou économique, qui pour des raisons diverses, ne peuvent être assumées directement par l'Etat, soit encore d'organismes à caractères social, où une certaine forme de gestion paritaire a été réalisée. »

Le législateur a choisi les différents organismes d'intérêt public visés par la loi en dehors de toute préoccupation doctrinale.

Toutefois une étude systématique tant de la loi que des travaux préparatoires pourrait faire apparaître que le but de la loi, tel qu'il vient d'être rappelé et toutes ses dispositions ne visent que des établissements autonomes chargés de la gestion d'un service public en dehors de l'administration générale et ayant donc des pouvoirs de décision.

Or, le Conseil National du Travail n'est pas un organisme de gestion; il n'a qu'un pouvoir de consultation et non de décision. Il tient d'ailleurs son autonomie de sa nature même et cette autonomie est essentielle à l'exercice de sa mission.

Malgré qu'elle soit parfois imprécise, on peut constater que toute la terminologie employée tant dans la loi du 16 mars 1954 que dans l'arrêté du 18 décembre 1957 est impropre en ce qui le regarde et lui est en fait inapplicable.

Il est dit par exemple que le ou les commissaires du Gouvernement nommés auprès des organismes repris sous les rubriques B, C et D sont chargés de surveiller la politique générale de l'établissement (Exposé des Motifs, Doc. Chambre, 1951-1952, n° 317, p. 11.)

« L'article 10 permet au Ministre de tutelle d'assister personnellement aux réunions des organes d'administration et de contrôle.

»

» Afin de ménager à la fois la dignité de sa fonction et l'autonomie des organismes, il présidera les réunions auxquelles il assiste, mais n'y aura que voix consultative. » (Exposé des Motifs, p. 12.)

Concernant la mission des réviseurs nommés auprès des organismes sous contrôle, l'Exposé des Motifs, page 13, s'exprime ainsi :

« Cette mission suppose un contrôle permanent, qui consiste dans l'examen, l'analyse et l'interprétation des comptes et une étude critique de la gestion, afin de pouvoir apprécier à tout moment les effets de celle-ci sur les résultats de l'exploitation et sur les perspectives de l'entreprise, éléments qui sont intimement liés à la garantie de l'Etat.

» Point n'est besoin d'insister sur le fait que ce contrôle constitue un véritable contrôle de gestion en partant de la comptabilité.

» Ce contrôle se fait au profit des organes de gestion eux-mêmes et des Ministres de tutelle. »

Les travaux préparatoires ne semblent donc pas viser les organismes purement consultatifs.

Il y a lieu encore d'ajouter que lors de la discussion du projet à la Commission spéciale de la Chambre, un membre a demandé : « Pourquoi ne pas mentionner l'Institut belgo-luxembourgeois du Change, l'Office des Transports, le Conseil central de l'Economie, la Commission bancaire ? ».

» Indien de bevoegde Minister, in de huidige omstandigheden, een min of meer uitgebreid toezicht uitoefent op de werking van deze instellingen, dan moet toch erkend worden dat de omstandigheden waarin dit toezicht geschiedt, niet altijd een afdoende tussenkomst van zijnerwege toelaten. Tenslotte mag gevreesd worden dat dergelijke toestand tot het afbrokkelen en verdelen van het staatsgezag zal leiden en dit laatste zal herleid worden tot een eenvoudige suzeriniteit over, in feite, onafhankelijke openbare diensten.

» Deze breuk in de politieke en administratieve eenheid gaat vergezeld van een breuk in de financiële eenheid. Het beheer van de betrokken organismen is volledig afgescheiden van dat van de Administratie. Bij het beschikken over hun gelden, genieten zij een grote zelfstandigheid. Ze zijn onderworpen aan hun eigen regelen inzake comptabiliteit. Het Parlement dient meestal de ontvangsten en uitgaven van deze instellingen niet goed te keuren, noch hun rekeningen na te zien. Aldus maken de algemene Rijksbegroting en de algemene rekeningen van de Staat, op het huidig ogenblik, slechts een gedeelte uit van het beheer van de nationale openbare diensten, wat dan ook de noodzakelijkheid meebrengt het gebrek aan overzichtelijkheid dat er uit voortvloeit aan te vullen door andere maatregelen aangepast aan het doel en aan de structuur van sommige dezer diensten. » (Memorie van Toelichting, Parlementaire Stukken, 1951-1952, n° 317, blz. 2.)

Wat de organismen betreft, welke onder rubriek B zijn opgesomd, verklaart de Memorie van Toelichting :

« De onder rubriek B volgende reeks omvat die instellingen waarvan het zelfstandig karakter sterker uitkomt. Het betreft hier, hetzij werken die fungeren met de medewerking van vaderlandse of philanthropische verenigingen, hetzij instellingen die een belangrijke zending op cultureel, wetenschappelijk of economisch gebied te vervullen hebben, die om diverse redenen niet rechtstreeks kan waargenomen worden, hetzij ook nog organismen met sociaal karakter waar een bepaalde vorm van paritair beheer verwezenlijkt werd. »

De wetgever heeft de verschillende bij de wet beoogde organismen van openbaar nut buiten elke doctrinale gezichtskring gekozen.

Een systematische studie zowel van de wet als van de parlementaire voorbereiding zou evenwel kunnen doen uitschijnen dat de wet, zoals zoëven in herinnering werd gebracht, en al haar beschikkingen slechts die zelfstandige instellingen op het oog hebben die belast zijn met het beheer van een openbare dienst buiten de algemene administratie en die derhalve beslissingsrecht hebben.

Welnu, de Nationale Arbeidsraad is geen beheersorganisme en hij heeft slechts een adviserende bevoegdheid en geen beslissingsrecht. Zijn zelfstandigheid spruit voort uit zijn natuur zelf en deze zelfstandigheid is van essentieel belang voor de uitoefening van zijn opdracht.

Hoewel de bewoordingen zowel van de wet van 16 maart 1954 als van het besluit van 18 december 1957 soms onnauwkeurig zijn, toch kan worden vastgesteld dat ze op de Raad niet slaan en op hem in feite niet kunnen toegepast worden.

Er wordt bijvoorbeeld gezegd dat de regeringscommissaris(sen) die bij de onder rubriek B, C en D genoemde organismen benoemd is met het toezicht op de algemene politiek van de instelling belast is. (Memorie van Toelichting, Parlementaire Stukken, 1951-1952, n° 317, blz. 11.)

« Artikel 10 laat de Minister die de voogdij uitoefent, toe persoonlijk de vergaderingen van de bestuurs- en controleorganen bij te wonen.

»

» Ten einde zowel de waardigheid van zijn ambt hoog te houden als de zelfstandigheid van de organismen te bewaren, zal hij de vergaderingen, die hij bijwoont voorzitten maar slechts over een raadgevende stem beschikken. » (Memorie van Toelichting, blz. 12.)

Wat de opdracht betreft van de revisoren, die benoemd zijn bij de onder controle staande organismen, wordt in de Memorie van Toelichting op bladzijde 13 gepreciseerd :

« Deze opdracht veronderstelt een permanent toezicht bestaande uit het onderzoek, de ontleding en het interpreteren van de rekeningen, alsmede uit een kritisch bestuderen van het beheer, ten einde de invloed ervan op de uitbatingresultaten en op de ramingen van de onderneming, welke gegevens nauw verband houden met de Staatsgarantie, op eender welk ogenblik te kunnen nagaan.

» Het is niet nodig er de nadruk op te leggen dat dit toezicht een werkelijke controle van beheer betekent, uitgaande van de comptabiliteit.

» Deze controle geschiedt ten bate van de beheersorganen zelf en van de Ministers, die de voogdij uitoefenen. »

De voorbereidende parlementaire werkzaamheden blijken derhalve de louter adviserende organismen niet op het oog te hebben.

Verder dient opgemerkt, dat tijdens de bespreking van het ontwerp in de speciale kamercommissie, een lid de vraag heeft gesteld : « waarom het Belgisch-Luxemburgs Instituut voor de Wissel, het Bureau van het Wegvervoer, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Bankcommissie niet vermeld zijn ».

Quant à la réponse à ces questions, le rapport de M. Parisis, (Doc. Chambre, 1952-1953, n° 25, p. 32) s'exprime en ces termes :

« Le Gouvernement répond que la liste est incomplète certes, mais que souvent les organismes qui ne sont pas mentionnés ont pour seule mission d'émettre un avis sans assurer de gestion, d'exercer simplement une surveillance et de jouir des seuls crédits figurant à des budgets ministériels... ».

Peut-être qu'une étude systématique pourrait dès lors permettre de conclure que l'introduction du Conseil National du Travail dans la liste des organismes repris à l'article premier de la loi du 16 mars 1954 ne répond pas au but que celle-ci poursuit, à la lumière de ses travaux préparatoires.

Deuxième question.

Existait-il un intérêt à soumettre le Conseil National du Travail au contrôle de la loi du 16 mars 1954 ?

Rappelons l'article 9 de la loi organique :

« Le budget annuel, dressé par le Conseil, est soumis avec la proposition de subside à l'approbation du Ministre compétent, qui inscrit les crédits nécessaires au budget de son Département.

» Les modalités en vue de l'exercice du contrôle budgétaire et financier du Conseil et de son secrétariat sont déterminées par arrêté royal. »

Un arrêté royal du 10 mars 1954 pris en vertu de cette disposition, détermine les modalités du contrôle budgétaire et financier du Conseil National du Travail.

Cet arrêté instaure :

1° Le contrôle des actes du Conseil au point de vue budgétaire et financier par le délégué du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale.

Ce délégué a un droit de recours auprès du Ministre du Travail et ce recours est suspensif.

Il a tous les pouvoirs nécessaires pour l'accomplissement de sa mission.

Il assiste aux réunions du Conseil et du Bureau pour autant que des questions de sa compétence y soient traitées. A cette fin, toutes les convocations du Conseil ou du Bureau lui sont adressées.

2° Le contrôle annuel des comptes du Conseil par la Cour des Comptes et ce par l'intermédiaire du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale.

On peut dire que la loi organique et cet arrêté ont instauré un système de contrôle budgétaire et financier aussi complet que possible, prévoyant expressément :

1° l'approbation du budget annuel par le Ministre;

2° le droit de recours auprès de lui par son délégué pour tout acte du Conseil en matière budgétaire et financière;

3° l'approbation du subside par les Chambres législatives puisqu'il est inscrit au budget;

4° le contrôle de la Cour des Comptes par l'intermédiaire du Ministre lui-même.

Il semble dès lors qu'il n'y ait aucun intérêt à soumettre le Conseil National du Travail aux procédures de contrôle instaurées par la loi du 16 mars 1954; à prévoir l'intervention du Ministre des Finances et celle du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions; à faire nommer un ou plusieurs commissaires du Gouvernement; à faire désigner de commun accord par le Ministre intéressé et le Ministre des Finances de 1 à 5 réviseurs, etc.

Troisième question.

Les nouvelles dispositions portent-elles atteinte à l'indépendance dont le Conseil National du Travail doit disposer vis-à-vis de l'Exécutif et quelles ont été les intentions réelles du Gouvernement ?

Il n'y a pas lieu de rappeler les principes d'autonomie vis-à-vis de l'Exécutif qui ont été invoqués lors de la création du Conseil National du Travail et qui sont de l'essence même de cette institution.

Le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre

Wat het antwoord op deze vraag betreft, lezen wij in het verslag van de heer Parisis (*Parlementaire Stukken*, 1952-1953, n° 25, blz. 32) :

« De Regering antwoordt, dat de lijst inderdaad onvolledig is maar dat de niet vermelde instellingen vaak tot enige opdracht hebben advies uit te brengen zonder daarom het beheer over iets waar te nemen, dat ze soms eenvoudig toezicht uitoefenen en uitsluitend kredieten ontvangen die op ministeriële begrotingen uitgetrokken zijn... ».

Een systematische studie zou wellicht kunnen toelaten te concluderen, dat de opneming van de Nationale Arbeidsraad in de lijst van de organismen, welke vermeld zijn in het eerste artikel van de wet van 16 maart 1954, niet beantwoordt aan de doelstelling, welke bij de wet wordt beoogd in het licht van de voorbereidende parlementaire werkzaamheden.

Tweede vraag.

Had men er belang bij de Nationale Arbeidsraad aan de controle van de wet van 26 maart 1954 te onderwerpen ?

Brengen wij artikel 9 van de organieke wet in herinnering :

« De door de Raad opgemaakte jaarlijkse begroting wordt, samen met het voorstel tot toelagen, ter goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde Minister, die de nodige kredieten op de begroting van zijn Departement inschrijft.

» De modaliteiten met het oog op de uitoefening van de budgetaire en financiële controle van de Raad en van zijn secretariaat worden bij koninklijk besluit vastgesteld. »

Een koninklijk besluit van 10 maart 1954, genomen ter voldoening aan deze bepalingen stelt de modaliteiten van de budgetaire en financiële controle van de Nationale Arbeidsraad vast.

Dit besluit preciseert :

1° In budgetair en financieel opzicht wordt de controle op de handelingen van de Nationale Arbeidsraad uitgeoefend door de afgevaardigde van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg.

Deze afgevaardigde kan beroep instellen bij de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg en dit beroep is opschortend.

Hij bezit de nodige macht tot het volbrengen van zijn taak.

Hij woont de vergaderingen van de Raad en van het Bestuur bij, voor zover tijdens deze vergaderingen onder zijn bevoegdheid vallende kwesties worden behandeld. Daartoe worden alle oproepingen van de Raad of van het Bestuur hem toegestuurd.

2° De rekeningen van de Nationale Arbeidsraad worden jaarlijks door toedoen van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg aan het Rekenhof voor controle overgemaakt.

Men mag zeggen dat de organieke wet en dit besluit een stelsel van een zo volledig mogelijke budgetaire en financiële controle in het leven hebben geroepen, waarin uitdrukkelijk worden voorzien :

1° goedkeuring van de begroting door de Minister;

2° recht van beroep van zijn afgevaardigde bij hem tegen elke budgetaire of financiële beslissing van de Raad;

3° goedkeuring van de toelage door de Wetgevende Kamers, daar ze op de begroting is ingeschreven;

4° controle door het Rekenhof door toedoen van de Minister zelf.

Het blijkt derhalve zonder enig nut de Nationale Arbeidsraad te onderwerpen aan de controleprocedures, welke door de wet van 16 maart 1954 werden ingesteld; te voorzien dat de Minister van Financiën en de Minister, die het algemeen bestuur onder zijn bevoegdheid heeft, tussenbeide kunnen komen; een of meer Regeringscommissarissen te laten benoemen; in gemeen overleg door de betrokken Minister en de Minister van Financiën 1 tot 5 revisoren te laten benoemen, enz.

Derde vraag.

Tasten de nieuwe beschikkingen de onafhankelijkheid aan, die de Raad dient te hebben ten overstaan van de Uitvoerende Macht en welke waren de eigenlijke bedoelingen van de Regering ?

Er bestaat geen aanleiding toe om de beginselen van onafhankelijkheid ten overstaan van de Uitvoerende Macht, welke werden ingeroepen toen de Nationale Arbeidsraad werd opgericht en die tot het wezen zelf van deze instelling behoren, in herinnering te brengen.

Het verslag, dat werd opgemaakt in naam van de speciale Kamer-

institué pour étudier la proposition de loi organique du Conseil, s'exprime en ces termes :

« Les développements et le texte de la proposition sont suffisamment clairs quant aux principes de base, pour que nous puissions nous borner à énoncer ces principes :

1. Le Conseil National du Travail doit être autonome;
2. Le Conseil National du Travail doit être représentatif;
3. Le Conseil National du Travail doit être consultatif;
4. Le Conseil National du Travail se fonde sur les organisations libres d'employeurs et de travailleurs;
5. Le Conseil National du Travail doit être paritaire;
6. Le Conseil National du Travail doit avoir son secrétariat autonome;
7. Le Conseil National du Travail est créé pour le secteur privé de l'économie.

(Doc. Chambre, 1950-1951, n° 504, p. 12.)

Ces principes ont été admis à l'unanimité tant à la Chambre qu'au Sénat (1).

Pour autant que les dispositions de la loi du 16 mars 1954, telle qu'elle a été modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre, puissent être appliquées à un conseil consultatif, il est évident qu'elles portent atteinte à l'autonomie du Conseil National du Travail.

1° La loi organique du Conseil National du Travail dispose : « Le Roi fixe, sur avis motivé du Conseil, le cadre, le statut et les traitements du personnel... ».

L'article 11 de la loi du 16 mars 1954 modifiée, dispose : « Le Roi fixe le cadre et le statut du personnel... sur proposition du ou des Ministres dont ils relèvent et du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions ».

2° Le même article 11 dispose que tout recrutement de personnel est soumis à l'autorisation préalable du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions.

3° Le même article 11 ajoute : « Les Ministres peuvent toutefois pourvoir aux emplois vacants, techniques ou scientifiques des organismes d'intérêt public sur lesquels ils exercent leur autorité et leur contrôle. La liste de ces emplois est établie par le Conseil des Ministres ».

4° L'article 11bis, § 1 (nouveau), de la loi du 16 mars 1954, supprime au sein des organismes de la catégorie B et relevant du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale, entre autres :

« c) les services s'occupant de questions juridiques, dans la mesure où ils se livrent à l'étude du droit social et à l'interprétation des lois, arrêtés et règlements;

» d) les services d'études économiques, sociales et de documentation;

» e) les services de statistiques dans la mesure où ils se livrent à l'établissement de statistiques qui ne sont pas indispensables à la gestion des organismes auxquels ils appartiennent. »

Ce même article dispose en son § 2 : « L'Etat reprend les activités exercées par les services et parties de service supprimés par le § 1 ».

S'il est vrai que le rapport au Roi précédant l'arrêté cite les cinq organismes où de tels services existent et n'y inclut pas le Conseil National du Travail encore apparaît-il que le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale prévoit la possibilité d'appliquer ces dispositions au Conseil National du Travail (cfr Doc. C.N.T., 58-2).

Ce sont là quelques unes des dispositions qui sont en contradiction formelle avec le principe de l'autonomie du Conseil.

La question de savoir quelles ont été les intentions du Premier Ministre et du Ministre des Finances qui ont contresigné cet arrêté, doit rester provisoirement sans réponse.

Pourquoi le Conseil National du Travail, parmi tant d'organismes, consultatifs comme le Conseil Central de l'Economie qui est son pendant sur le plan économique, les conseils professionnels, le Conseil supérieur des Classes Moyennes et tant d'autres, est-il le seul à être soumis aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 ?

A vrai dire, il paraît à l'évidence qu'aucune explication plausible ne puisse être donnée.

(1) Au Sénat se sont même élevées des voix pour exiger qu'on inscrive dans la loi encore plus de garanties d'autonomie que celles prévues dans le projet et notamment qu'on assure au Conseil un budget qui ne dépende pas du Pouvoir Exécutif et qu'on lui permette de fixer lui-même le cadre du personnel et les modalités de fonctionnement du secrétariat.

commissie, ingesteld om het wetsvoorstel tot oprichting van de Raad te bestuderen, luidt :

« De toelichting en de tekst van het voorstel zijn omtrent de beginselen die ten grondslag liggen, voldoende duidelijk, zodat we van oordeel zijn dat het volstaat deze in het verslag op te sommen :

1. De Nationale Arbeidsraad moet onafhankelijk zijn;
2. De Nationale Arbeidsraad moet representatief zijn;
3. De Nationale Arbeidsraad moet raadgevend zijn;
4. De Nationale Arbeidsraad is gesteund op de vrije organisaties van werkgevers en werknemers;
5. De Nationale Arbeidsraad moet paritair zijn;
6. De Nationale Arbeidsraad moet over een zelfstandig secretariaat beschikken;
7. De Nationale Arbeidsraad is ingesteld voor de private sector van het bedrijfsleven.

(Parlementaire Stukken, 1950-1951, n° 504, blz. 12.)

Deze beginselen werden zowel in de Kamer als in de Senaat eenparig aangenomen (1).

Voor zover het mogelijk is de beschikkingen van de wet van 16 maart 1954, zoals zij werd gewijzigd door het koninklijk besluit van 18 december, op een adviserende raad toe te passen, ligt het voor de hand, dat zij afbreuk doen aan de zelfstandigheid van de Nationale Arbeidsraad.

1° De wet tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad luidt : « De Koning bepaalt, op een met redenen omkleed advies van de Raad, het kader, het statuut en de wedden van het personeel ».

Artikel 11 van de gewijzigde wet van 16 maart 1954 luidt : « De Koning stelt het kader en het statuut van het personeel... vast op de voordracht van de Minister of de Ministers van wie zij afhangen en van de Minister, die het algemeen bestuur in zijn bevoegdheid heeft ».

2° Hetzelfde artikel 11 bepaalt dat elke aanwerving van personeel onderworpen is aan de voorafgaandelijke goedkeuring van de Minister die het algemeen bestuur in zijn bevoegdheid heeft.

3° Hetzelfde artikel 11 voegt hieraan toe : « De Ministers kunnen evenwel voorzien in de vacante technische of wetenschappelijke betrekkingen van de organismen van openbaar nut waarover zij gezag of waarop zij controle uitoefenen. De lijst van deze betrekkingen wordt opgemaakt door de Ministerraad ».

4° Het nieuw artikel 11bis, § 1 (nieuw), van de wet van 16 maart 1954 schaft bij de organismen van de categorie B die onder de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg ressorteren o.m. af :

« c) de diensten die zich bezighouden met juridische aangelegenheden voor zover zij zich inlaten met sociaal-rechtelijke studies en met de interpretatie van wetten, besluiten en verordeningen;

» d) de diensten voor economische en sociale studie en voor documentatie;

» e) de diensten voor statistiek, voor zover zij zich inlaten met het opmaken van statistieken die voor het beheer van de organismen waartoe zij behoren, kunnen worden gemist. »

Paragraaf 2 van hetzelfde artikel luidt : « De Staat neemt de activiteiten over van de door § 1 van dit artikel afgeschafte diensten en gedeelten van diensten ».

Hoewel het Verslag aan de Koning dat aan het besluit voorafgaat vijf organismen vermeldt waar dergelijke diensten bestaan en van de Nationale Arbeidsraad geen gewag maakt, toch blijkt het dat de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg de mogelijkheid voorziet deze bepalingen op de Nationale Arbeidsraad toe te passen (cfr Doc. N.A., 58-2).

Ziedaar enkele beschikkingen die in formele tegenspraak zijn met het beginsel van de onafhankelijkheid van de Raad.

Op de vraag, welke de bedoelingen zijn geweest van de Eerste Minister en van de Minister van Financiën, die dit besluit mede ondertekend hebben, kan vooralsnog geen antwoord worden gegeven.

Waarom wordt onder zo veel adviserende organismen, zoals de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, die tegenhanger is van de Nationale Arbeidsraad op het economisch vlak, de bedrijfsraden, de Hoge Raad voor de Middenstand en zoveel andere, alleen de Nationale Arbeidsraad aan de beschikkingen van de wet van 16 maart 1954 onderworpen ?

Het ligt werkelijk voor de hand, dat geen enkele aannemelijke uitleg kan worden gegeven.

(1) In de Senaat gingen zelfs stemmen op om in de wet nog grotere waarborgen inzake onafhankelijkheid op te nemen, dan deze welke voorkomen in het ontwerp en o.m. dat de Raad zou moeten kunnen beschikken over een begroting, welke niet van de Uitvoerende Macht afhangt en dat hij zelf het personeelskader en de werkingsmodaliteiten van het secretariaat zou moeten kunnen vaststellen.