ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 22 février 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° ... "portant affectation du produit de la modération salariale dans le secteur du crédit", a donné le 24 février 1982 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e februari 1982 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "houdende aanwending van de opbrengst voortspruitend uit de loonmatiging in de kredietsektor", heeft de 24e februari 1982 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Le délégué du Premier Ministre n'ayant pas pu trouver le temps de rencontrer l'auditeur rapporteur afin de lui fournir les renseignements nécessaires à l'exacte compréhension de certaines dispositions du projet, sur lequel, par ailleurs, il a été demandé au Conseil d'Etat de rendre son avis pour le 26 février 1982, les observations qui suivent sont émises sous cette réserve générale.

+

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article 3 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat dispose comme suit :

"L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses.

Toutefois, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses. Cette affectation est réalisée par l'inscription des recettes et dépenses à une section particulière du budget".

La dernière phrase de cet article n'est pas encore mise en vigueur. En conséquence, l'affectation de recettes à des dépenses, qui constitue une dérogation aux règles ordinaires de comptabilité de l'Etat, doit faire l'objet d'une disposition législative, ou équivalente.

.../...

L'"indice" (A, B ou C) déterminant les modalités de contrôle sur la manière dont les fonds inscrits à la section particulière sont utilisés est une pratique constante. Elle ne figure toutefois dans aucune disposition législative permanente. C'est une disposition reproduite dans chaque loi budgétaire, qui définit la portée des "indices" dans les termes suivants :

> "Le mode de disposition des avoirs mentionnés aux fonds inscrits au titre IV du Tableau annexé à la présente loi est indiqué en regard du numéro de l'article se rapportant à chacun d'eux.
>
> Les fonds dont les dépenses sont soumises au visa préalable de la Cour des comptes sont désignés par l'indice A.
>
> Les fonds et comptes sur lesquels il est disposé à l'intervention du Ministre des Finances sont désignés par l'indice B.
>
> Les fonds et comptes sur lesquels il est disposé directement par les comptables qui ont opéré les recettes sont désignés par l'indice C".

L'article 1er serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"Il est ouvert à la section particulière du budget du Ministère des Finances, un article dénommé "Fonds pour le financement des exportations".

Article 2.

1. Ce ne sont pas des salaires bruts et des cotisations sociales patronales qui, en entier, ne seront pas payés aux ayants droit, mais des parties de salaires et de cotisations.

.../...

2. La loi du 2 février 1982 accordant certains pouvoirs spéciaux au Roi n'organise pas elle-même la "modération salariale"; elle habilite le Roi à l'organiser.

Compte tenu de ces observations et de diverses améliorations de forme, l'article 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 2.-

Les recettes du Fonds pour le financement des exportations sont constituées par la partie des salaires bruts et des cotisations sociales patronales que les organismes de crédit publics et privés n'auront pas dû payer en 1982 par suite des mesures relatives à la liaison des rémunérations à l'indice des prix à la consommation, arrêtées en exécution de la loi du 2 février 1982 accordant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Le Ministre des Finances détermine les modalités du versement de ces recettes au Fonds".

Article 3.

Cette disposition serait mieux rédigée de la manière suivante :

"Article 3.-

Sont considérés comme organismes privés de crédit pour l'application du présent arrêté :

.../...

1° les organismes qui collectent des fonds prévus à l'article 15, § 2, 1°, 2° et 6° de la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne;

2° les entreprises pratiquant le prêt à tempérament et le prêt personnel à tempérament au sens de l'article 1er, alinéas 2 et 3, de la loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement.

Sont considérés comme organismes publics de crédit pour l'application du présent arrêté :

1° les organismes visés à l'article 15, § 2, 8°, de la loi du 10 juin 1964, à l'exclusion de l'Office des chèques postaux et de la Caisse des dépôts et consignations;

2° les caisses agréées par l'Institut national de crédit agricole".

.../...

Article 4.

1. Il n'est pas à la connaissance du Conseil d'Etat qu'un "Fonds des prêts d'Etat à Etat" existe dans la législation. L'intention est sans doute de se référer au "Fonds des prêts à des Etats étrangers", créé par la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des Etats étrangers.

2. L'alinéa 1er est incorrectement rédigé en ce sens que le verbe "affecté" est pris dans une acception différente pour chacun de ses compléments. Mieux vaudrait écrire :

"Un tiers des versements visés à l'article 2 est affecté à l'alimentation du (Fonds des prêts à des Etats étrangers). Les deux autres tiers sont destinés à compenser la réduction des taux d'intérêt pratiqués par les institutions de crédit visées à l'article 3 relativement aux crédits à l'exportation déterminés par le Ministre des Finances".

Si, comme on peut le penser, notamment en raison du choix de son emplacement, l'alinéa 2 n'est pas destiné à permettre de dispenser le Crédit communal de Belgique d'alimenter le Fonds pour le financement des exportations, cet alinéa serait mieux rédigé comme suit :

"Toutefois, sur proposition du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, affecter les versements provenant du Crédit communal de Belgique à des besoins spécifiques des communes".

.../...

Article 5.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Les modalités d'attribution des bonifications d'intérêts résultant de l'application de l'article 4 sont fixées par Arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Il peut autoriser les établissements et entreprises visés à l'article 3 à procéder directement à la bonification d'intérêt aux conditions qu'il détermine".

Pour le motif exposé dans l'observation préalable ci-dessus, le Conseil d'Etat n'est pas parvenu à savoir comment, dans l'intention du Gouvernement, la première phrase de cette disposition est conciliable avec l'habilitation donnée au Ministre des Finances par l'article 4, alinéa 1er.

Il n'a pas davantage pu connaître les intentions du Gouvernement quant à la signification et à la portée de la deuxième phrase.

OBSERVATION FINALE.

Vu le contenu de l'article 4, alinéa 2, le Ministre de l'Intérieur devrait également proposer et contresigner l'arrêté en projet. Il devrait être chargé, par l'article 6, de l'exécution de cet arrêté, au même titre que le Ministre des Finances.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De gemachtigde van de Eerste Minister heeft niet de tijd kunnen vinden om de auditeur-verslaggever te ontmoeten ten einde deze de inlichtingen te verschaffen die nodig zijn voor een juist begrip van sommige bepalingen van het ontwerp waarover de Raad van State overigens om advies is verzocht tegen 26 februari 1982; de hierna volgende opmerkingen zijn onder dit algemeen voorbehoud gemaakt.

+

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Artikel 3 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt :

"De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.

Bepaalde ontvangsten kunnen evenwel bestemd worden voor bepaalde uitgaven. Dit geschiedt door de inboeking van de ontvangsten en van de uitgaven in een afzonderlijke sectie van de begroting".

De laatste volzin van dit artikel is nog niet in werking gesteld. De bestemming van ontvangsten voor uitgaven - een afwijking dus van de gewone regels inzake rijkscomptabiliteit - moet derhalve worden geregeld in een wetsbepaling of in een gelijkwaardige bepaling.

.../...

Het "teken" (A, B of C), waarmee wordt aangegeven op welke wijze controle wordt uitgeoefend op de besteding van de in de afzonderlijke sectie ingeschreven fondsen, is vaste praktijk geworden. Het komt echter niet voor in enige bestendige wetsbepaling. Het is een in elke begrotingswet opgenomen bepaling die de draagwijdte van de "tekens" in de volgende bewoordingen omschrijft :

> "De wijze van beschikking over het tegoed vermeld voor de fondsen ingeschreven in Titel IV van de tabel gevoegd bij deze wet, wordt aangeduid naast het nummer van het artikel dat betrekking heeft op elk dezer.
>
> De fondsen waarvan de uitgaven aan het voorafgaand visum van het Rekenhof worden voorgelegd, worden door het teken A aangeduid.
>
> De fondsen en rekeningen waarop wordt beschikt door toedoen van de Minister van Financiën, worden door het teken B aangeduid.
>
> De fondsen en rekeningen waarop rechtstreeks wordt beschikt door de rekenplichtigen die de ontvangsten hebben gedaan, worden door het teken C aangeduid".

Artikel 1 zou derhalve beter als volgt worden geredigeerd :

"Op de afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Financiën wordt een artikel "Exportfinancieringsfonds" geopend".

Artikel 2.

1. Het zijn geen gehele brutolonen en sociale werkgeversbijdragen die niet aan de rechthebbenden zullen worden uitbetaald, maar wel gedeelten van lonen en bijdragen.

.../...

2. De wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning regelt niet zelf de "loonmatiging"; zij machtigt de Koning om deze te organiseren.

Met inachtneming van deze opmerkingen en van een aantal verbeteringen die alleen de vorm betreffen, zou artikel 2 beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 2.-

De ontvangsten van het Exportfinancieringsfonds bestaan uit het gedeelte van de brutolonen en van de sociale werkgeversbijdragen welke de openbare en private kredietinstellingen niet zullen hebben moeten betalen in 1982 ingevolge de maatregelen betreffende de koppeling van de lonen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen, vastgesteld ter uitvoering van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

De Minister van Financiën bepaalt de nadere regelen voor het storten van die ontvangsten aan het Fonds".

Artikel 3.

Deze bepaling zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 3.-

Voor de toepassing van dit besluit worden als private kredietinstellingen beschouwd :

.../...

1° de instellingen die fondsen inzamelen bedoeld in artikel 15, § 2, 1°, 2° en 6°, van de wet van 10 juni 1964 op het openbaar aantrekken van spaargelden;

2° de ondernemingen die leningen op afbetaling en persoonlijke leningen op afbetaling verrichten in de zin van artikel 1, tweede en derde lid, van de wet van 9 juli 1956 tot regeling van de verkoop op afbetaling en van zijn financiering.

Voor de toepassing van dit besluit worden als openbare kredietinstellingen beschouwd :

1° de instellingen bedoeld in artikel 15, § 2, 8°, van de wet van 10 juni 1964, met uitsluiting van het Bestuur der Postchecks en de Deposito- en Consignatiekas;

2° de kassen erkend door het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet".

Artikel 4.

1. Het is de Raad van State niet bekend dat in de wetgeving een "Fonds voor leningen van Staat tot Staat" bestaat. De bedoeling is wellicht te verwijzen naar het "Fonds voor leningen aan vreemde Staten", opgericht bij de wet van 10 augustus 1981 tot oprichting van een Fonds voor ontwikkelingssamenwerking en van een Fonds voor leningen aan vreemde Staten.

.../...

2. Het eerste lid is onjuist geredigeerd in die zin dat het werkwoord "aangewend" hier niet in een en dezelfde gedachtengang is gebruikt. De tekst kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Een derde van de stortingen bedoeld in artikel 2 wordt aangewend tot stijving van het (Fonds voor leningen aan vreemde Staten). De overige twee derden zijn bestemd voor het compenseren van de verlaging van de rentevoeten die door de in artikel 3 bedoelde kredietinstellingen worden toegepast met betrekking tot de door de Minister van Financiën bepaalde exportkredieten".

Indien het tweede lid, zoals kan worden aangenomen met name wegens de plaats die het in het artikel krijgt, niet bedoeld is om de mogelijkheid open te laten het Gemeentekrediet van België te ontslaan van de verplichting het Exportfinancieringsfonds te stijven, zou dit lid beter als volgt worden geredigeerd :

"Op de voordracht van de Minister van Financiën en van de Minister van Binnenlandse Zaken kan de Koning echter, bij in Ministerraad overlegd besluit, de stortingen voortkomende van het Gemeentekrediet van België aanwenden voor specifieke behoeften van de gemeenten".

Artikel 5.

Deze bepaling luidt :

"Bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden de toekenningsmodaliteiten bepaald van de rente-

.../...

vergoedingen die voortvloeien uit de toepassing van artikel 4. Het kan er onder de voorwaarden die het vaststelt de in artikel 3 beoogde instellingen en ondernemingen toe machtigen rechtstreeks over te gaan tot rentevergoeding".

Om de reden die hiervoren in de voorafgaande opmerking is opgegeven, is de Raad van State niet te weten kunnen komen hoe, volgens de Regering, de eerste volzin van deze bepaling overeen te brengen is met de machtiging welke artikel 4, eerste lid, aan de Minister van Financiën verleent.

Hij heeft evenmin kunnen vernemen welke de bedoeling van de Regering is omtrent de betekenis en de strekking van de tweede volzin.

SLOTOPMERKING.

Gelet op de inhoud van artikel 4, tweede lid, zou het ontwerp-besluit ook door de Minister van Binnenlandse Zaken voorgedragen en medeondertekend moeten worden. Die Minister zou evenzeer als de Minister van Financiën, door artikel 6 met de uitvoering van het besluit moeten worden belast.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

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

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.