ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 mai 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "abrogeant l'obligation du versement de la rémunération et des subsides sur un compte chèque postal", a donné le 11 mai 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 7e mei 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot opheffing van de verplichting tot storting van het loon en de toelagen op een postchequerekening", heeft de 11e mei 1982 het volgend advies gegeven :

Le dispositif de l'arrêté royal en projet est identique à celui du projet qui a fait l'objet de l'avis L. 14.627/1 du 13 avril 1982.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a estimé que l'article 1er, 6°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs au Roi, sur lequel se fondait l'arrêté royal en projet, ne permettait pas au Roi de modifier ou d'abroger des dispositions législatives qui ne concernaient qu'indirectement l'une des institutions visées dans cet article.

L'arrêté en projet ne se fonde plus uniquement sur le 6° de l'article 1er de la loi du 2 février 1982, mais aussi sur le 5°. Il ajoute, de plus, dans le préambule, les alinéas suivants :

> "Considérant d'autre part que la mesure prise a augmenté les coûts de fonctionnement de l'Office des chèques postaux; que cette augmentation se répercute sur le montant de la rémunération que l'Etat verse à la Régie des Postes à concurrence des charges globales résultant du service des chèques et virements postaux; qu'il en résulte donc une augmentation des dépenses publiques;
>
> Considérant qu'il est donc de l'intérêt des finances publiques de restreindre dans la plus large mesure les charges résultant de cette obligation et d'aboutir de ce fait à une amélioration du fonctionnement de l'Office des chèques postaux;".

L'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982 dispose comme suit :

> "Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des charges publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :
>
> ...

.../...

5° de maîtriser et de limiter les dépenses publiques, notamment en modifiant les règles sur la comptabilité de l'Etat, en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement à charge de l'Etat et en groupant en une enveloppe budgétaire unique toutes les dépenses qui relèvent d'une même politique ou d'une même institution".

Le caractère imprécis de cette disposition a été souligné au cours des travaux préparatoires (voir l'avis du Conseil d'Etat du 23 décembre 1981 - Ch. 1981-1982, doc. n° 28/1, page 5 - le rapport de la Commission spéciale, Ch. 1981-1982, doc. n° 28/22, pages 76-82 - id. Sénat 1981-1982, doc. n° 51/2, pages 101 à 117).

Il est de règle qu'une loi de pouvoirs spéciaux s'interprète de manière stricte. Les pouvoirs que le Roi puise dans l'article 1er, 5°, de la loi précitée ne peuvent, dès lors, être compris que comme des pouvoirs qui Lui permettent de prendre des mesures qui auront pour objet et pour effet directs la maîtrise et la limitation des dépenses publiques.

Ce n'est que de manière indirecte que l'abrogation des articles 22, 23 et 24 de la loi du 2 juillet 1981 pourrait avoir une incidence sur les dépenses publiques.

Il est par ailleurs significatif que, dans la réponse du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur à une question précise sur la modification du mode de paiement par compte chèque postal, réponse citée dans l'avis n° L. 14.627/1, il n'ait été fait aucune référence à l'article 1er, 5°.

Le projet est donc dépourvu de fondement légal.

Het bepalend gedeelte van het ontwerp-koninklijk besluit is identiek met het ontwerp waarover het advies L. 14.627/1 van 13 april 1982 is gegeven.

In dat advies heeft de Raad van State geoordeeld dat artikel 1, 6°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, op welk artikel het ontwerp-koninklijk besluit zich beriep, de Koning niet toestond wetsbepalingen die slechts indirect een van de in dat artikel bedoelde instellingen betreffen, te wijzigen of op te heffen.

Het ontwerp-besluit voert niet meer alleen de bepaling onder 6° maar ook die onder 5° van artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 als rechtsgrond aan. Bovendien voegt het aan de aanhef de volgende twee leden toe :

> "Overwegende anderzijds dat de genomen maatregel de werkingskosten van het Bestuur der Postchecks heeft verhoogd; dat deze verhoging zijn weerslag vindt in de stijging van de vergoeding die de staat uitkeert aan de Regie der Posterijen ten belope van de totale kosten voortspruitend uit de postcheck- en girodienst; dat er dus een stijging van de openbare uitgaven uit voortvloeit;
>
> Overwegende dat het derhalve in het belang is van de overheidsfinanciën de kosten voortspruitend uit die verplichting zo klein mogelijk te houden en daardoor uiteindelijk een verbetering van de werking van het Bestuur der Postcheques te bewerkstelligen".

Artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982 luidt als volgt :

> "Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :
>
> ...

.../...

5° de openbare uitgaven te beheersen en te beperken, onder meer door de regelen betreffende de rijkscomptabiliteit te wijzigen, door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn, en door alle uitgaven die betrekking hebben op eenzelfde beleid of op eenzelfde instelling in één begrotingsenveloppe te bundelen".

Op het vage karakter van deze bepaling is met nadruk gewezen tijdens de parlementaire voorbereiding (zie het advies van de Raad van State van 23 december 1981 - Kamer, 1981-1982, Gedr. St. nr 28/1, blz. 5 - het verslag van de Bijzondere Commissie, Kamer 1981-1982, Gedr. St. nr 28/22, blz. 76 tot 82 - id. Senaat, 1981-1982, Gedr. St. nr 51/2, blz. 101 tot 117).

Ter zake van bijzondere machten is een strikte uitlegging van de wet geboden. De bevoegdheden die de Koning ontleent aan artikel 1, 5°, van de eerdervermelde wet mogen derhalve alleen worden begrepen als bevoegdheden die Hem in staat stellen maatregelen te nemen waarvan het rechtstreeks doel en gevolg is de beheersing en de beperking van de openbare uitgaven.

De opheffing van de artikelen 22, 23 en 24 van de wet van 2 juli 1981 zou alleen zijdelings een terugslag kunnen hebben op de openbare uitgaven.

Men kan er overigens niet aan voorbijgaan dat in het antwoord dat de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken heeft gegeven op een precieze vraag over de wijziging in de manier van uitbetalen via het Bestuur der Postchecks, welk antwoord is aangehaald in advies nr L. 14.627/1, in genen dele gewag is gemaakt van artikel 1, 5°.

Het ontwerp mist dan ook rechtsgrond.

La chambre était composée de

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

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

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. COOLEN, premier auditeur.

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. COOLEN, eerste auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.