KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 21e december 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 "houdende aanpassing van de wettelijke opdracht van de Nationale Kas voor Beroepskrediet en van het bij de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering in deze Kas opgericht Participatiefonds", heeft de 23e december 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Premier Ministre, le 21 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant adaptation de la mission légale de la Caisse nationale de crédit professionnel et du Fonds de participation créé en son sein par la loi du 4 août 1978 de réorientation économique", a donné le 23 décembre 1982 l'avis suivant :

Dit ontwerp heeft betrekking op de Nationale Kas voor Beroepskrediet.

Het wordt voor de tweede maal voorgelegd aan het advies van de Raad van State.

In zijn advies L. 15.032/8 van 28 oktober 1982 maakte de Raad van State de volgende opmerkingen :

"Artikelen 1 en 2.-

...

Het is enkel artikel 1, 6°, in fine, meer bepaald het onderdeel met betrekking tot de verbetering van de werkingsmodaliteiten, dat ingeroepen zou kunnen worden om de voorgestelde aanvullende doelstellingen in het statuut van de N.K.B.K. in te voegen.

...

Uit wat voorafgaat volgt dat artikelen 1 en 2 van het ontwerp niet tot doel hebben de reorganisatie of de rationalisatie van de werking van de N.K.B.K. te realiseren, doch wel de doelstellingen en de werkingsmiddelen ervan uit te breiden. De wijzigingen die voorgesteld worden in artikelen 1 en 2 van het ontwerp hebben geen betrekking op de werkingsmodaliteiten van de Nationale Kas voor beroepskrediet. Die bepalingen vinden dan ook geen rechtsgrond in artikel 1, 6°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning".

Het ontwerp dat thans aan de Raad van State wordt voorgelegd verschilt van het vorige op de volgende punten :

- Als rechtsgrond wordt ingeroepen de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, inzonderheid artikel 1, 6° en 7°.

.../...

- Het besluit is niet enkel voorgedragen door de Minister van Financiën en de Minister van Middenstand, maar bovendien door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Artikel 1 van het ontwerp heeft tot doel artikel 2 van het statuut van de N.K.B.K., waarin de doelstellingen van de instelling worden opgesomd, met twee nieuwe opdrachten aan te vullen; zij zouden een plaats krijgen in artikel 2, 6° en 7°, van voormeld statuut.

De tekst voorgesteld voor artikel 2, 6°, komt, althans inhoudelijk, overeen met die welke reeds voorkwam in het vorige ontwerp (L. 15.032) : doel is door het procédé van de "achtergestelde lening" (bij een achtergestelde lening komt de geldschieter, in geval van faillissement of onvermogen, na het totaal passief, dus zelfs na de niet-bevoorrechte schuldeisers), leningen of voorschotten toestaan aan personen (natuurlijke of rechtspersonen) die een beroepskrediet kunnen bekomen, voor de behoeften van hun beroepsactiviteit.

De tekst voorgesteld voor artikel 2, 7°, is nieuw. Volgens deze tekst kan de N.K.B.K. een achtergestelde lening toestaan aan de geheel werkloze die zich wenst te vestigen als zelfstandige of een onderneming wenst op te richten.

Vraag is te weten of de Koning een voldoende rechtsgrond vindt in de wet van 2 februari 1982.

Wanneer men het advies van 28 oktober 1982 (L. 15.032/8) in aanmerking neemt, biedt artikel 1, 6°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, geen voldoende rechtsgrond. Het ontwerp betreft niet de verbetering van de "werkingsmodaliteiten" van de N.K.B.K., maar wil de doelstellingen

.../...

van de instelling uitbreiden.

Ten deze verwijst de Raad van State naar zijn vorig advies. De argumenten die in het verslag aan de Koning naar voren worden gebracht ontzenuwen de stelling van de Raad niet. Het zo voorstellen dat de achtergestelde lening een variante van de minderheidsparticipatie is, is wellicht financieel-technisch verdedigbaar, maar niet juridisch. Trouwens, mocht de gelijkstelling juridisch aanvaardbaar zijn, dan zou een wijziging van de statuten van de N.K.B.K. overbodig zijn.

Artikel 1, 7°, van de wet van 2 februari 1982 biedt evenmin een voldoende rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 1, 7°, 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 :
>
> ...
>
> 7° een programma tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken, onder meer door het opstellen van een bijzonder tewerkstellingsplan voor jongeren en een herverdeling van de beschikbare arbeid".

Volgens de voorbereidende werken van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 (Gedr. St. K. 28(1981-82) nr 22. Verslag van de Heren SUYKERBUYCK en DE DECKER blz. 92-93) werden preciese vragen gesteld omtrent de draagwijdte van bedoeld artikel 1, 7°, en werd door de Minister van Arbeid geantwoord dat

.../...

die bepaling beoogde de wijziging mogelijk te maken onder meer van volgende wetsbepalingen :

- De wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

  De beoogde wijziging zou erin kunnen bestaan dat straffen worden gesteld op het niet-melden van vacante betrekkingen (koninklijk besluit van 5 december 1969).

- De arbeidswet van 16 maart 1971. Hier zou de beoogde wijziging kunnen bestaan in een eventuele vermindering van de arbeidsduur, alsmede de deeltijdse arbeid en de beperking van de uitoefening van verscheidene betrekkingen en, ten slotte, maatregelen tegen de sluikarbeid en de systematische overuren.

- De wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Hier zou de wijziging kunnen bestaan in een versoepeling van de pensioneringsvoorwaarden en in een verruiming van de mogelijkheden om de beroepsloopbaan te onderbreken.

- De wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen. De wijziging zou een versnelde vermindering van de arbeidsduur kunnen beogen.

- De wet van 22 december 1977 betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978. De Regering kan de volgende punten wijzigen :

  - programma tot opslorping van de werkloosheid;

  - stage van jongeren;

  - wettelijk brugpensioen;

  - bijzonder tijdelijk kader;

  - humanisering van de arbeid;

  - bijzonder brugpensioen voor oudere werklozen;

  - bijzonder brugpensioen voor bejaarde invaliden;

  - derde arbeidscircuit.

.../...

- De besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid van de werknemers. De wijziging zou bestaan in een verruiming van de rol van de R.V.A. en in het invoeren van financiële stimuli met het oog op de terugkeer van de migrerende werknemers naar hun land van herkomst.

Naast die laatste besluitwet criteert de Minister nog andere wetten in verband met de sociale zekerheid :

- de besluitwet van 10 januari 1945 betreffende de sociale zekerheid van de mijnwerkers en daarmee gelijkgestelden;
- de besluitwet van 7 februari 1945 betreffende de sociale zekerheid van de zeelieden ter koopvaardij;
- de wet van 25 februari 1964 houdende inrichting van een Pool van de zeelieden ter koopvaardij.

Uit die opsomming moet geconcludeerd worden dat artikel 1, 7°, van de bijzondere wet een eigen inhoud en betekenis heeft, zodat de toepassing ervan mogelijk is zonder beroep te doen op andere bepalingen van hetzelfde artikel. Wanneer daarbij nog rekening gehouden wordt met het gegeven dat - zoals de Raad in zijn vorig advies reeds onderlijnde - de wetsbepalingen waarbij bijzondere machten worden toegekend beperkend dienen te worden uitgelegd, dan wordt meteen uitgesloten dat langs een toepassing van artikel 1, 7°, van de bijzondere-machtenwet, de werkings-modaliteiten van een instelling van openbaar nut zouden kunnen gewijzigd worden door een blijvende uitbreiding de statuten van die instelling, in casu de N.K.B.K.

Ten slotte, aanvaarden dat men door de toepassing van andere rubrieken van artikel 1 zou kunnen doen wat de rubriek 6° op zichzelf niet toelaat, te weten de bevoegdheid wijzigen van de daar genoemde instellingen, is alle betekenis ontzeggen aan het tekstverschil tussen de wet van 31 maart 1967 en de huidige wet, op welk tekstverschil

.../...

de Raad van State reeds gewezen heeft in zijn voormeld advies L. 15.032/8 van 28 oktober 1982. Dat tekstverschil heeft des te meer betekenis aangezien de opsomming van bevoegdheden in de beide wetten dezelfde structuur vertoont.

Er is derhalve geen grond om het ontwerp nog verder te onderzoeken.

Le présent projet concerne la Caisse nationale de crédit professionnel.

Il est soumis à l'avis du Conseil d'Etat pour la deuxième fois.

Dans son avis L. 15.032/8 du 28 octobre 1982, le Conseil d'Etat a formulé les observations suivantes :

"Articles 1er et 2.-

...

C'est uniquement l'article 1er, 6°, in fine, et plus particulièrement la partie relative à l'amélioration des modalités de fonctionnement, qui pourrait être invoqué pour justifier l'insertion dans le statut de la C.N.C.P. des objectifs complémentaires proposés.

...

Il résulte de ce qui précède que les articles 1er et 2 du projet ont pour but, non pas de réorganiser ou de rationaliser le fonctionnement de la C.N.C.P. mais d'élargir son objet et ses moyens d'action. Les modifications proposées aux articles 1er et 2 du projet sont sans rapport avec les modalités de fonctionnement de la Caisse nationale de crédit professionnel. Aussi, ces dispositions ne trouvent-elles aucun fondement légal dans l'article 1er, 6°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi".

Le projet présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat diffère du projet précédent sur les points suivants :

- Le fondement légal invoqué est la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, notamment l'article 1er, 6° et 7°.

.../...

- L'arrêté est proposé non seulement par le Ministre des Finances et le Ministre des Classes moyennes, mais également par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

L'article 1er du projet se propose d'ajouter deux missions nouvelles à l'article 2 du statut de la C.N.C.P., qui énumère les objectifs de l'institution; elles trouveraient leur place à l'article 2, 6° et 7°, du statut précité.

Le texte proposé pour l'article 2, 6°, correspond, du moins en ce qui concerne son contenu, à celui qui figurait déjà dans le projet précédent (L. 15.032) : le but est d'accorder, par le recours au procédé du "prêt subordonné" (dans ce système, le bailleur de fonds, en cas de faillite ou de déconfiture, prend rang après le passif total, et donc même après les créanciers non privilégiés), des prêts ou des avances à des personnes (physiques ou morales) qui peuvent obtenir un crédit professionnel pour les besoins de leur activité professionnelle.

Le texte proposé pour l'article 2, 7°, est nouveau. Il prévoit que la C.N.C.P. peut accorder un prêt subordonné au chômeur complet désireux de s'établir comme indépendant ou de créer une entreprise.

La question est de savoir si le Roi trouve dans la loi du 2 février 1982 un fondement légal suffisant à cet effet.

A considérer l'avis du 28 octobre 1982 (L. 15.032/8), l'article 1er, 6°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi ne procure pas ce fondement légal suffisant. Le projet ne vise pas à améliorer les "modalités de fonctionnement" de la C.N.C.P., mais cherche à élargir son objet.

.../...

A cet égard, on se reportera à l'avis prédédent du Conseil d'Etat. Les arguments avancés dans le rapport au Roi ne sont pas de nature à énerver la thèse du Conseil d'Etat. Présenter les choses comme si le prêt subordonné constituait une variante de la participation minoritaire peut sans doute se défendre d'un point de vue financier et technique, mais pas d'un point de vue juridique. D'ailleurs, si l'assimilation était juridiquement admissible, la modification des statuts de la C.N.C.P. serait superflue.

L'article 1er, 7°, de la loi du 2 février 1982 n'offre pas non plus un fondement légal suffisant pour le projet.

L'article 1er, 7°, est libellé comme suit :

> "Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :
>
> ...
>
> 7° de réaliser un programme de résorption du chômage, notamment par l'élaboration d'un plan spécial d'emploi pour les jeunes et une redistribution du travail disponible".

Au cours des travaux préparatoires de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 (Doc. parl., Chambre, 28 (1981-1982), n° 22, pp. 92-93, rapport de MM. SUYKERBUYCK et DE DECKER) des questions précises ont été posées relativement à la portée de l'article 1er, 7°, susmentionné. Répondant à l'une de ces questions, le Ministre de l'Emploi et du Travail a précisé que la disposition précitée visait notamment à permettre la modification des dispositions légales prévues par :

"- La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

L'objet d'une modification pourrait être de prévoir des sanctions pénales lorsqu'il n'est pas satisfait à la déclaration obligatoire des emplois vacants (arrêté royal du 5 décembre 1969).

- La loi du 16 mars 1971 sur le travail. L'objet d'une modification pourrait être une réduction éventuelle de la durée du travail et le travail à temps partiel, ainsi que la limitation des cumuls et des mesures contre le travail clandestin et les heures supplémentaires systématiques.

- La loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. L'objet serait d'assouplir le passage à la pension et d'élargir les possibilités d'interrompre la carrière professionnelle.

- La loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail. L'objet serait une réduction accélérée du temps de travail.

- La loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978. Le Gouvernement pourra modifier les points suivants :

  - programme de résorption du chômage;

  - stage des jeunes;

  - prépension légale;

  - cadre spécial temporaire;

  - humanisation du travail;

  - prépension spéciale des chômeurs âgés;

  - prépension spéciale des invalides âgés;

  - troisième circuit de travail.

- L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. L'objet serait d'élargir le rôle de l'O.N.E.M., ainsi que d'instaurer des incitants financiers en vue du retour dans leur pays d'origine des travailleurs migrants.

.../...

Parallèlement à ce dernier arrêté-loi, le Ministre cite d'autres lois de sécurité sociale :

- l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés;
- l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande;
- la loi du 25 février 1964 organisant un Pool des marins de la marine marchande.

Il y a lieu de conclure de cette énumération que l'article 1er, 7°, de la loi de pouvoirs spéciaux a un contenu et une signification qui lui sont propres, de sorte que l'application en est possible sans qu'il faille recourir à d'autres dispositions du même article. Si, de plus, on porte en compte la nécessité - déjà soulignée par le Conseil d'Etat dans son avis précédent - d'une interprétation restrictive des dispositions législatives attribuant des pouvoirs spéciaux, on exclut du même coup que, par le biais d'une application de l'article 1er, 7°, de la loi de pouvoirs spéciaux, les modalités de fonctionnement d'un organisme d'intérêt public puissent être modifiées par une extension permanente des statuts de cet organisme, en l'occurrence la C.N.C.P.

Enfin, admettre que l'application d'autres rubriques de l'article 1er permettrait de faire ce que la rubrique 6° n'autorise pas par elle-même, à savoir la modification des compétences des organismes qui y sont mentionnés, revient à dénier toute signification à la différence qui existe entre le texte de la loi du 31 mars 1967 et celui de la loi actuelle, différence déjà signalée par le Conseil d'Etat dans son avis précité L. 15.032/8 du 28 octobre 1982. Cette différence entre les textes est d'autant plus significative que l'énumération des pouvoirs présente, dans les deux textes, la même structure.

Dans ces conditions, il n'y a pas de raison de pousser plus avant l'examen du présent projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. BAETEMAN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier.
greffier assumé.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.