AV. L. 18.158/1.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
1
L
1-10-1987
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 juli 1987 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 februari 1978 houdende regeling van de werking van het Nationaal Solidariteitsfonds", heeft op 17 september 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, le 6 juillet 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 6 février 1978 organisant le fonctionnement du Fonds de Solidarité nationale", a donné le 17 septembre 1987 l'avis suivant :

In zijn artikel 1 wijzigt het voor advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit artikel 1 van het met een verwijzing naar de hoogdringendheid vastgestelde koninklijk besluit van 6 februari 1978 houdende regeling van de werking van het Nationaal Solidariteitsfonds.

Bedoeld is het Nationaal Solidariteitsfonds dat sinds de begrotingswet van 24 november 1972 - zonder nadere wettelijke regeling - telken jare als een begrotingsfonds in de uitgavenbegroting van het Ministerie van Economische Zaken is ingeschreven, met als opdracht, volgens de toelichting bij het betrokken begrotingsartikel, inzonderheid het ten laste nemen van de uitgaven gevormd door de kosten voortvloeiend uit de herstructurering van de sectoren van de staalnijverheid, de confectie- en textielnijverheid, de scheepsbouw en scheepsherstelling (zie onder meer Gedr. St., Senaat, 1986-1987, 5 - XII, nr. 1, blz. 139 en 140).

Volgens het vigerend artikel 1 van het koninklijk besluit van 6 februari 1978 "neemt (het Nationaal Solidariteitsfonds) voor zijn rekening de uitgaven van alle aard nodig :

- hetzij om een constructieve oplossing te geven aan het probleem gesteld door de moeilijkheden en behoeften van de gewesten en bedrijfssectoren, en dat een totale inzet van de nationale solidariteit vergt;

.../...

- hetzij om projecten te verwezenlijken waarvan de economische terugslag niet localiseerbaar is".

Die tekst wordt met het thans voorliggend ontwerp vervangen door een bepaling waarbij de uitgaven die ten laste van het Nationaal Solidariteitsfonds zijn, met naam worden vermeld. Aan de Raad van State is meegedeeld dat die opsomming limitatief is.

In de aanhef van het ontwerp wordt de tekstwijziging als volgt verantwoord :

> "Overwegende dat het gepast voorkomt de uitgaven die ten laste van het Nationaal Solidariteitsfonds kunnen worden gedaan, nader te bepalen en de opdrachten van dit fonds in overeenstemming te brengen met de verdeling van de bevoegdheden tussen de nationale overheid en de Gewesten ingevolge artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Voor de rechtsgrond wordt verwezen naar de artikelen 29 en 67 van de Grondwet en de artikelen 2, § 3, derde lid, en 2ter, laatste lid, van de wet van 2 april 1962 tot oprichting van een Nationale Investeringsmaatschappij en van gewestelijke investeringsmaatschappijen.

Noch de aangehaalde artikelen van de wet van 2 april 1962, noch de in aanmerking komende begrotingswetten bevatten een bepaling waarbij de Koning uitdrukkelijk ertoe gemachtigd wordt of waaruit volgens de geest en de doeleinden van de wet kan worden afgeleid dat Hij met toepassing van artikel 67 van de Grondwet ertoe gemachtigd is de uitgaven aan te wijzen die ten laste van het Nationaal Solidariteitsfonds kunnen worden gelegd, welke daardoor, als zogeheten gedebutgetteerde uitgaven, buiten de toepassing van de in artikel 115 van de Grondwet ingeschreven begrotingsregels zouden worden geplaatst.

.../...

De verwijzing naar artikel 67 van de Grondwet en naar de geciteerde artikelen van de wet van 2 april 1962 is dan ook ter zake niet dienend.

Ten overvloede mag worden opgemerkt dat het bepaalde in artikel 1, 2°, van het ontwerp naar luid waarvan de rechtstreekse staatstussenkomst die met toepassing van de wetgeving op de economische expansie ten gunste van een onderneming uit een nationale sector op de gelden van het Nationaal Solidariteitsfonds aanrekenbaar is, zelfs lijkt te strijden met het bepaalde in artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 1 van 18 april 1967 tot oprichting van een Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie; in de begrotingen van Economische Zaken volgende op die van 1985 is de machtiging van transfert van gelden tussen het ene en het andere Fonds zelfs niet meer hernomen.

Wat de verwijzing naar artikel 29 van de Grondwet betreft, is het zo dat op redelijkheidsoverwegingen mag worden aangenomen dat, wanneer de begrotingswetgever met een bepaalde uitgave instemt en de wetgever dienomtrent zelf in geen regeling of mogelijkheid van regeling heeft voorzien, de Koning als hoofd van de uitvoerende macht met toepassing van het bepaalde in artikel 29 van de Grondwet de maatregelen vaststelt welke voor het doen van de bedoelde uitgaven nodig zijn. Aan dat grondwetsartikel ontleent de Koning evenwel niet de bevoegdheid om de bestemming van de in de begrotingswet ingeschreven uitgaven bij wege van interpretatie vast te leggen, te bepalen of te beperken of om voorzieningen te treffen waaruit noodzakelijkerwijs volgt dat van de grondwettelijke en wettelijke regelen ter zake van de uitvoering van de begroting wordt afgeweken.

.../...

De conclusie is dan ook dat de Koning aan de in de aanhef van het ontwerp aangehaalde bepalingen van Grondwet en wet niet de bevoegdheid ontleent om de door het Nationaal Solidariteitsfonds ten laste te nemen uitgaven, opnieuw of nader te bepalen.

Wat de tweede met het ontwerp nagestreefde bedoeling betreft, met name het in overeenstemming brengen van de vigerende regeling met de verdeling van de bevoegdheden tussen de nationale overheid en de Gewesten ingevolge artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is niet verduidelijkt en is niet duidelijk op welk punt de tot heden gevolgde regeling aan aanpassing toe is. Men kan slechts vaststellen, enerzijds, dat die regeling betrekking heeft op een stelsel van overheidstegemoetkomingen op nationaal vlak of aan ondernemingen uit de nationale sectoren waaromtrent de Gewesten geen beslissingsbevoegdheid hebben, anderzijds, dat het stelsel van regionale verdeling en aanrekenbaarheid bepaald in artikel 10 van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren geen zaak van bevoegdheidsverdeling is als bedoeld in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Hoe dan ook, de verdeling van de bevoegdheid tussen de Staat en de Gewesten is een aangelegenheid die overeenkomstig artikel 107quater van de Grondwet aan de bijzondere wetgever is voorbehouden. De Koning kan op dat punt niet regelend optreden.

De eindconclusie is dan ook dat artikel 1 van het ontwerp zonder rechtsgrond is.

+

.../...

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot de opheffing van artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 6 februari 1978. De wijziging, zoals zij in het ontwerp wordt voorgesteld en op zichzelf staande kan worden gelezen, heeft uitsluitend betrekking op een maatregel van bestuurlijke ordening en coördinatie die de Koning met toepassing van artikel 29 van de Grondwet kan vaststellen.

Dans son article 1er, le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat modifie l'article 1er de l'arrêté royal du 6 février 1978 organisant le fonctionnement du Fonds de Solidarité nationale, qui a été pris à l'époque sous le bénéfice de l'urgence.

Il s'agit du Fonds de Solidarité nationale qui, depuis la loi budgétaire du 24 novembre 1972 - sans réglementation par voie législative - est inscrit chaque année, au titre de fonds budgétaire, au budget des dépenses du Ministère des Affaires économiques et dont la mission, selon le commentaire accompagnant l'article budgétaire concerné, consiste plus spécialement à prendre en charge les dépenses représentées par les charges découlant de la restructuration des secteurs de la sidérurgie, de l'industrie de la confection et du textile, de la construction et de la réparation navale (voir notamment Doc. Sénat, 1986-1987, 5 - XII, n° 1, p.p. 139 et 140).

Selon l'article 1er de l'arrêté royal du 6 février 1978 actuellement en vigueur "le Fonds de Solidarité nationale ... prend en charge les dépenses de toute nature nécessaires :

- soit pour apporter une solution constructive au problème créé par des difficultés et des besoins économiques des régions et des secteurs industriels pour lequel la solidarité nationale doit jouer pleinement;

- soit pour réaliser des projets dont les retombées économiques ne sont pas localisables".

.../...

Le projet examiné remplace ce texte par une disposition où les dépenses prises en charge par le Fonds de Solidarité nationale, sont mentionnées nommément. Il a été communiqué au Conseil d'Etat que cette énumération est limitative.

Le préambule du projet justifie la modification du texte comme suit :

> "Considérant qu'il est opportun de préciser de façon plus détaillée les dépenses qui peuvent être prises en charge par le Fonds de Solidarité nationale et de faire concorder les missions de ce Fonds avec la répartition des compétences entre le pouvoir national et les Régions résultant de l'article 6, § 1, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Le projet invoque comme fondement légal les articles 29 et 67 de la Constitution ainsi que les articles 2, § 3, alinéa 3, et 2ter, dernier alinéa, de la loi du 2 avril 1962 constituant une Société nationale d'investissement et des sociétés régionales d'investissement.

Ni les articles visés de la loi du 2 avril 1962 ni les lois budgétaires à retenir ne comportent de disposition qui habilite expressément le Roi à désigner les dépenses qui peuvent être mises à charge du Fonds de Solidarité nationale et qui seraient de ce fait soustraites, au titre de dépenses dites débudgétisées, à l'application des règles budgétaires inscrites dans l'article 115 de la Constitution, ou qui Lui permet, d'après l'esprit de la loi et les fins qu'elle poursuit, de procéder à cette désignation, en faisant usage du pouvoir qu'Il détient de l'article 67 de la Constitution.

.../...

Les références à l'article 67 de la Constitution et aux articles cités de la loi du 2 avril 1962, manquent donc de pertinence.

On peut observer, de surcroît, que la disposition de l'article 1er, 2°, du projet, selon laquelle l'intervention directe de l'Etat accordée en application de la législation sur l'expansion économique en faveur d'une entreprise d'un secteur national est imputable aux ressources du Fonds de Solidarité nationale, paraît même contraire à la disposition de l'article 3 de l'arrêté royal n° 1 du 18 avril 1967 créant un Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale; les budgets des Affaires économiques postérieurs à celui de 1985 n'ont même plus repris l'autorisation de transférer des fonds d'un Fonds à l'autre.

En ce qui concerne la référence à l'article 29 de la Constitution, on peut certes admettre en bonne raison qu'au cas où le législateur budgétaire marque son accord avec une dépense déterminée et qu'il n'a pas prévu lui-même de réglementation ni de possibilité de réglementation à ce sujet, le Roi, en tant que chef du pouvoir exécutif, prend en application de l'article 29 de la Constitution les mesures nécessaires pour effectuer ces dépenses. Mais le Roi ne puise pas dans cette disposition constitutionnelle le pouvoir de fixer, de définir ou de limiter, par voie d'interprétation, l'affectation des dépenses inscrites dans la loi budgétaire, ou de prendre des mesures qui ont nécessairement pour conséquence qu'on s'écarte des règles constitutionnelles et légales en matière d'exécution du budget.

.../...

Force est, dès lors, de conclure que le Roi n'emprunte pas aux dispositions de la Constitution et de la loi invoquées dans le préambule du projet, le pouvoir de redéfinir ou de préciser les dépenses à prendre en charge par le Fonds de Solidarité nationale.

Quant au second objectif du projet, qui est notamment de faire concorder la réglementation en vigueur avec la répartition des compétences entre le pouvoir national et les Régions, telle qu'elle résulte de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'est pas précisé, et l'on n'aperçoit pas, en quoi la réglementation suivie jusqu'à ce jour a besoin d'être adaptée. On peut uniquement constater, d'une part, que cette réglementation concerne un système d'interventions publiques accordées au niveau national ou à des entreprises des secteurs nationaux échappant au pouvoir de décision des Régions et , d'autre part, que le système de répartition et d'imputabilité régionales défini à l'article 10 de la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et aux secteurs économiques nationaux, ne relève pas d'une répartition des compétences au sens de la loi spéciale du 8 août 1980. Quoi qu'il en soit, la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions est une matière qui, conformément à l'article 107quater de la Constitution, est réservée au législateur spécial. Toute intervention normative du Roi sur ce point est exclue.

.../...

La conclusion finale est, dès lors, que l'article 1er du projet est dépourvu de fondement légal.

L'article 2 du projet vise à abroger l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 février 1978. Telle qu'elle est présentée dans le projet et qu'elle peut se lire isolément, cette modification concerne uniquement une mesure d'organisation et de coordination administratives que le Roi peut prendre en application de l'article 29 de la Constitution.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par Mme DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.