CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
2 -12- 1986
- 1 -
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

YC.

L. 17.642/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 november 1986 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 wijziging van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand", heeft op 19 november 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 14 novembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique", a donné le 19 novembre 1986 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft tot doel een aantal van het gemeen recht afwijkende regelingen in te voeren met betrekking tot de sommen die de Staat overeenkomstig de wet van 2 april 1965 aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn verschuldigd is wegens het verlenen van hulp door die centra en waarvoor de staten van verschotten in de loop van de jaren 1984, 1985 en 1986 werden (of nog zullen worden) ingediend. Die bedragen zouden tot beloop van 80 t.h., zonder enige verificatie, worden uitgekeerd en wat het saldo van die bedragen betreft, zou de verificatie enkel bij wijze van steekproef gebeuren (artikel 1). Het voorschrift van artikel 13 van de wet van 2 april 1965 - luidens hetwelk, bij gebreke van betaling binnen drie maanden na het overleggen van de staten van verschotten, op de bedragen die moeten worden terugbetaald vanaf de datum van overlegging de wettelijke rente verschuldigd is - zou voor de sommen waarop het ontwerp betrekking heeft niet gelden (artikel 2).

2. Als rechtsgrond voor het ontwerp worden de bepalingen van artikel 1, 2°, a) en b), van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning aangevoerd.

Die bepalingen luiden als volgt :

> "Artikel 1. Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, alsmede het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen nemen ten einde :
>
> ...

.../...

2° de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven, meer bepaald :

a) door de regelen betreffende de rijkscomptabiliteit en betreffende de controle op en het beheer van sommige instellingen van openbaar nut te wijzigen;

b) door het bedrag, de voorwaarden en toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;".

2.1. Artikel 1 van het ontwerp komt neer op de impliciete afschaffing, met betrekking tot de betaling van de sommen waarop het ontwerp betrekking heeft, van een aantal controles voorgeschreven door de wetgeving op de rijkscomptabiliteit. Van welke voorschriften zou worden afgeweken, is noch uit de tekst van het ontwerp, noch uit het verslag aan de Koning op te maken.

Volgens de inlichtingen die aan de Raad van State werden verschaft, moet die vereenvoudiging van de betalingsprocedure een snellere vereffening van de bedoelde schulden mogelijk maken, wat dan op zijn beurt zou rechtvaardigen dat de Staat wordt vrijgesteld van de op die sommen verschuldigde nalatigheidsintresten (artikel 2).

2.1.1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat, luidens artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, de wet alleen beschikt voor het toekomende en zij geen terugwerkende kracht heeft. De uitvoerende macht kan derhalve van dat voorschrift enkel afwijken in zoverre de wetgever haar daartoe ondubbelzinnig heeft gemachtigd.

Nu bevat de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 weliswaar een dergelijke machtiging, vermits luidens haar artikel 4, § 4, de tot 31 december 1986 op grond van die wet genomen besluiten "kunnen terugwerkende kracht hebben tot 1 januari 1986".

Uit die bepaling moet echter al direct worden afgeleid, dat het niet mogelijk is de Staat, bij een op grond van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 getroffen koninklijk besluit, vrij te stellen van de verplichting om nalatigheidsintresten te betalen waarop de centra voor maatschappelijk welzijn een recht hebben verkregen vóór 1 januari 1986. Dat zijn, blijkens artikel 13 van de wet van 2 april 1965, meer bepaald de nalatigheidsintresten verschuldigd voor perioden die aan 1 januari 1986 voorafgaan, op de nog niet betaalde sommen waarvoor de staat van verschotten meer dan drie maanden vóór 1 januari 1986 is overgelegd.

2.1.2. De mogelijkheid om, op grond van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, de Staat vrij te stellen van de verplichting om nalatigheidsintresten te betalen voor de periode gaande van 1 januari 1986 tot de datum van bekendmaking van het ontwerp in het Belgisch Staatsblad, moet eveneens worden getoetst aan de hiervoren reeds vermelde bepaling van artikel 4, § 4, van die wet.

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 27 maart 1986 is geworden, werd de bedoelde bepaling als volgt gecommentarieerd : "De Regering benadrukt dat het, evenmin als in het verleden, de bedoeling is om aan elk bijzondere-machtenbesluit terugwerkende kracht te verlenen. Zij zal met de nodige omzichtigheid van die mogelijkheid gebruik maken, ten einde een maximum aan rechtszekerheid te waarborgen" (St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 128 (1985-1986) N 1, blz. 10).

.../...

De terugwerkende kracht die in het ontwerp besloten ligt inzake de door de Staat verschuldigde nalatigheidsintresten zou, volgens wat aan de Raad van State werd meegedeeld, als volgt te verantwoorden zijn. De met artikel 1 beoogde vereenvoudiging van de procedure van betaling zal een snellere vereffening van de bedoelde schulden mogelijk maken, met het gevolg dat de betrokken openbare centra voor maatschappelijk welzijn niet langer zullen verplicht zijn - zoals het thans dikwijls het geval is - leningen aan te gaan om het tekort op hun begroting te dekken dat te wijten is aan het feit dat de Staat de hem door de wet van 2 april 1965 opgelegde terugbetalingsverplichtingen niet tijdig nakomt.

Al kan die redenering misschien gelden voor de toekomst, zij gaat in geen geval op voor het verleden : de intresten die de openbare centra wegens de door hen aangegane leningen voor het verleden schuldig zijn, vallen er immers niet door weg; zij zullen wellicht zelfs reeds, geheel of gedeeltelijk, betaald zijn.

2.2. Daarbij komt dat de met artikel 1 beoogde vereenvoudiging van de procedure van betaling - die in feite neerkomt op een substantiële vermindering, zoniet volledige afschaffing van de controle op de opeisbaarheid van de schuld - zou kunnen meebrengen, dat sommen worden betaald die de Staat niet verschuldigd is. Het besparend effect dat wordt verwacht van de afschaffing van de verplichting om nalatigheidsintresten te betalen, zou er volledig kunnen worden door teniet gedaan, vooral als men rekening houdt met het feit dat - om de hiervoren reeds aangegeven redenen - die afschaffing niet met terugwerkende kracht kan gebeuren.

2.3. Uit wat voorafgaat volgt, dat de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 geen voldoende rechtsgrond biedt voor het treffen van het voor advies voorgelegde ontwerp van genummerd koninklijk besluit.

3. In ondergeschikte orde, wenst de Raad van State nog de aandacht te vestigen op de volgende punten :

- ook als het zou worden opgenomen in een wetsontwerp, zou artikel 1, zoals het thans geredigeerd is, niet met voldoende preciesheid doen blijken van welke voorschriften van de wetgeving op de rijkscomptabiliteit er wordt afgeweken ;

- in artikel 1 zou moeten worden bepaald wat het lot zal zijn van een, met toepassing van die bepaling, tot beloop van 80 t.h. betaalde som, wanneer na verificatie met het oog op de betaling van het saldo wordt vastgesteld dat de Staat die som niet verschuldigd was;

- daar niet alle terugbetalingen die op grond van de wet van 2 april 1965 kunnen worden geëist, ten laste van de Staat komen (zie bv. artikel 4, 1°, van de wet) en het klaarblijkelijk de bedoeling is dat de ontworpen regeling enkel voor die terugbetalingen zou gelden, zou de tekst van de ontworpen artikelen 13bis en 13ter uitdrukkelijk in die zin moeten worden verduidelijkt;

- voorschriften - zoals dat van artikel 1 van het ontwerp - die de wetgeving op de rijkscomptabiliteit wijzigen, dienen mede door de Minister van Begroting te worden voorgedragen.

---

1. Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour but d'établir certaines règles dérogatoires au droit commun en ce qui concerne les sommes dont l'Etat, conformément à la loi du 2 avril 1965, est redevable aux centres publics d'aide sociale en raison des aides accordées par ceux-ci et dont les états de débours ont été (ou seront) introduits au cours des années 1984, 1985 et 1986. Ces sommes seraient payées à concurrence de 80 p.c., sans aucune vérification; pour le solde de ces montants, la vérification ne se ferait que par sondage (article 1er). L'article 13 de la loi du 2 avril 1965 - qui dispose qu'à défaut de paiement dans les trois mois de la présentation de l'état de débours, l'intérêt légal est dû sur les sommes à rembourser, à dater de la présentation - ne s'appliquerait pas aux sommes visées par le projet (article 2).

2. Le projet invoque comme fondement légal les dispositions de l'article 1er, 2°, a) et b), de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Ces dispositions sont rédigées comme suit :

> "Article 1er. Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, ainsi que l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :
>
> ...

.../...

2° de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques, et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor, plus précisément :

a) en modifiant les règles relatives à la comptabilité de l'Etat et au contrôle et à la gestion de certains organismes d'intérêt public;

b) en fixant le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et dépenses d'autre nature qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat;".

2.1. L'article 1er du projet revient à supprimer implicitement, en ce qui concerne les sommes visées par le projet, un certain nombre de contrôles prescrits par la législation sur la comptabilité de l'Etat. Ni le texte du projet, ni le rapport au Roi ne précisent toutefois de quelles prescriptions il s'agit.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, cette simplification de la procédure de paiement devrait permettre d'accélérer l'acquittement des dettes visées, ce qui à son tour justifierait que l'Etat soit dispensé du paiement des intérêts de retard dus sur ces sommes (article 2).

.../...

2.1.1. Il convient d'observer tout d'abord qu'aux termes de l'article 2 du Code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif. Le pouvoir exécutif ne peut dès lors déroger à cette disposition que dans la mesure où le législateur l'y a autorisé de manière non équivoque.

La loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 contient, il est vrai, une telle autorisation, puisqu'aux termes de son article 4, § 4, les arrêtés pris jusqu'au 31 décembre 1986 "peuvent rétroagir au 1er janvier 1986".

Mais il se déduit d'emblée de cette disposition qu'un arrêté royal pris en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 ne peut dispenser l'Etat de l'obligation de payer les intérêts de retard qui étaient acquis aux centres publics d'aide sociale avant le 1er janvier 1986. Il s'agit plus précisément, selon l'article 13 de la loi du 2 avril 1965, des intérêts de retard dus pour des périodes antérieures au 1er janvier 1986 sur les sommes non encore payées dont l'état de débours a été présenté plus de trois mois avant le 1er janvier 1986.

.../...

2.1.2. Quant à savoir s'il est possible, sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, de dispenser l'Etat de l'obligation de payer des intérêts de retard pour la période allant du 1er janvier 1986 à la date de la publication du projet au Moniteur belge, la question doit également être examinée à la lumière de la disposition précitée de l'article 4, § 4, de cette loi.

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 27 mars 1986 commentait la disposition en question comme suit : "Le Gouvernement souligne que, comme dans le passé, il n'a nullement l'intention de donner un effet rétroactif à chaque arrêté de pouvoirs spéciaux. Il utilisera la possibilité de rétroactivité avec prudence, de manière à garantir un maximum de sécurité juridique" (Doc. Chambre des Représentants, 128 (1985-1986) N 1, p. 10).

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, l'effet rétroactif que le projet implique en ce qui concerne les intérêts de retard dus par l'Etat se justifierait par les considérations suivantes. La simplification de la procédure de paiement, recherchée par l'article 1er, permettra d'accélérer le paiement des dettes en question, de sorte que les centres publics d'aide sociale intéressés ne se verront plus dans l'obligation, comme c'est souvent le cas actuellement, de contracter des emprunts pour combler le déficit de leur budget dû au fait que l'Etat ne s'acquitte pas à temps des obligations de remboursement qui lui sont imposées par la loi du 2 avril 1965.

Si ce raisonnement est peut-être valable pour l'avenir, il ne l'est pas pour le passé : les intérêts dont les centres sont redevables pour le passé en raison des emprunts contractés par eux ne cessent pas pour autant d'être dus, et il est même possible qu'ils aient déjà été payés en tout ou en partie.

2.2. A cela s'ajoute que la simplification de la procédure de paiement, à laquelle vise l'article ler et qui se traduit en fait par une réduction substantielle, voire par la suppression totale du contrôle de l'exigibilité de la dette, pourrait entraîner le paiement de sommes dont l'Etat n'est pas redevable. L'effet d'économie que l'on attend de la suppression de l'obligation de payer les intérêts de retard pourrait s'en trouver totalement anéanti, eu égard principalement au fait que, pour les motifs indiqués ci-avant, cette suppression ne peut intervenir avec effet rétroactif.

2.3. Il résulte de ce qui précède que la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 n'offre pas un fondement légal suffisant pour prendre l'arrêté royal numéroté dont le projet est soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

3. A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

- même s'il était repris dans un projet de loi, l'article ler, dans sa rédaction actuelle, ne ferait pas apparaître avec suffisamment de précision à quelles règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat il est dérogé;

.../...

- l'article ler devrait prévoir ce qu'il adviendra d'une somme payée à concurrence de 80 p.c. en application de cette disposition, lorsqu'il est constaté, après vérification en vue de la liquidation du solde, que l'Etat n'était pas redevable de cette somme;

- comme les remboursements qui peuvent être exigés en vertu de la loi du 2 avril 1965 ne sont pas tous à charge de l'Etat (v. par exemple l'article 4, 1°, de cette loi) et que, dans la pensée du Gouvernement, la réglementation envisagée ne s'appliquerait manifestement qu'aux seuls remboursements incombant à l'Etat, le texte des articles 13bis et 13ter en projet devrait être précisé dans ce sens;

- des dispositions qui, comme celle de l'article ler du projet, modifient la législation sur la comptabilité de l'Etat, requièrent que soit également associé à leur proposition le Ministre du Budget.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.