KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 maart 1987 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, wat het Waarborgfonds betreft, van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering", heeft op 24 maart 1987 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 24 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "portant modification, en ce qui concerne le Fonds de garantie, de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique", a donné le 24 mars 1987 l'avis suivant :

1. Het ontwerp van genummerd koninklijk besluit strekt er in essentie toe de Ministers van Financiën en Middenstand te machtigen met privé-kredietverzekeringsondernemingen overeenkomsten te sluiten met het oog op het waarborgen van de terugbetaling van kredieten als bedoeld in artikel 14 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en van de delging van verliezen bedoeld in artikel 21 van dezelfde wet, welke terugbetaling en delging totnogtoe werden gewaarborgd door het in de schoot van de Nationale Kas voor Beroepskrediet opgerichte Waarborgfonds (artikel 1, eerste lid).

Het ontwerp verleent aan de genoemde Ministers tevens de bevoegdheid om, in afwijking van de artikelen 12 tot 32 van de wet van 4 augustus 1978, de nadere regelen vast te stellen met betrekking tot onder meer het onderzoek van de dossiers, de te nemen beslissingen, de controles en de vergoeding van de verzekeringsondernemingen (artikel 1, tweede lid) en de bevoegdheid om, in afwijking van artikel 24, § 2, van dezelfde wet van 4 augustus 1978, de bijdragen ten laste van de kredietverlenende instellingen te bepalen, zonder daartoe het voorstel van het Comité van het Waarborgfonds te moeten afwachten en zonder de raad van beheer van de Nationale Kas voor Beroepskrediet daaromtrent te moeten raadplegen (artikel 2).

Luidens artikel 3 van het ontwerp ten slotte zal, naast de regeringscommissarissen van de Ministers van Financiën en Middenstand, bovendien een afgevaardigde (dus geen "regeringscommissaris" ?) van de Minister van Begroting worden aangesteld.

.../...

2. In de aanhef van het ontwerp-besluit wordt, als rechtsgrond voor de ontworpen regeling, artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, aangewezen.

Luidens deze bepaling kan de Koning, met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten en de gezondmaking van de openbare financiën, 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;

c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren;

d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben".

.../...

In het verslag aan de Koning wordt ter zake voorgerekend - aan de hand van bedragen van gewaarborgde kredieten en van verzekeringstarieven waarvan de Raad van State uiteraard niet de juistheid heeft kunnen controleren - dat "indien men voor de jaren 1982 tot 1986 de kredietverzekering had toegepast, ... de Staat (1) en het Waarborgfonds een besparing (zouden) gerealiseerd hebben van ... 2.209.334.000 F.".

Onder het hiervoren geformuleerde voorbehoud met betrekking tot de in het verslag aan de Koning gehanteerde cijfers, kan worden aangenomen dat het beroep op de privékredietverzekeringsondernemingen tot een beperking van de uitgaven van het Waarborgfonds zal leiden en meteen tot een besparing voor het Rijk.

De ontworpen regeling blijkt dan ook, naar haar doel, te kunnen worden ingepast in het aangehaalde artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986.

Naar haar voorwerp, vindt de regeling rechtsgrond in littera a) van die bepaling van de bijzondere-machtenwet, in zoverre ze voorziet in de aanstelling van een afgevaardigde van de Minister van Begroting, en in littera c), in de mate dat ze de rationalisatie beoogt van het in de schoot van de Nationale Kas voor Beroepskrediet opgerichte Waarborgfonds.

.../...

---

(1) Overeenkomstig artikel 25 van de eerdervermelde wet van 4 augustus 1978 "vereffent de Staat ... het debetsaldo (van het Waarborgfonds) bij de Nationale Kas voor Beroepskrediet, op eenvoudig verzoek van deze laatste".

3. Alhoewel de ontworpen bepalingen, in het opschrift van het ontwerp, worden aangediend als strekkende tot wijziging van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, houdt in wetgevingstechnische zin alleen artikel 3 een formele wijziging van die wet in. De artikelen 1 en 2 zijn - formeel althans - autonome bepalingen, die inhoudelijk evenwel afwijken van de wet van 4 augustus 1978 of die wet aanvullen.

Duidelijkheidshalve zou het dan ook de voorkeur verdienen de artikelen 1 en 2 - eventueel in een afzonderlijke afdeling of onderafdeling - in Hoofdstuk I van Titel I van de wet van 4 augustus 1978 op te nemen.

4. In het eerste lid van artikel 1 wordt niet bepaald op welke begroting de uitgaven zullen worden aangerekend, die voortvloeien uit de overeenkomsten welke de Ministers van Financiën en Middenstand "op eigen initiatief, ten gunste van het Waarborgfonds" zullen sluiten (niet : afsluiten) met de privé-kredietverzekeringsondernemingen.

Onder meer uit het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp, waarbij de Ministers gemachtigd worden om "specifieke bijdragen" ten behoeve van het Waarborgfonds vast te stellen "voor de verrichtingen waarvan het risico gedekt wordt door een kredietverzekeringsorganisme", kan worden afgeleid dat het in de bedoeling ligt die uitgaven op de kredieten van het Waarborgfonds te imputeren. Het verdient aanbeveling zulks met zoveel woorden in de tekst zelf te vermelden.

+

De in het derde lid van artikel 1 bedoelde bevoegdheid om, ter uitvoering van een wetskrachtige bepaling, bij wege van verordening "nadere regelen" (niet : modaliteiten) vast te stellen (niet : te voorzien), komt in beginsel aan de Koning toe. Een dergelijke bevoegdheid kan slechts aan een Minister worden opgedragen met betrekking tot bijkomstige aangelegenheden, wat de hier bedoelde regelen duidelijk niet zijn.

---

1. Le projet d'arrêté royal numéroté tend essentiellement à autoriser les Ministres des Finances et des Classes moyennes à conclure avec des organismes privés d'assurance-crédit des conventions en vue de garantir le remboursement de crédits visés à l'article 14 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique et l'amortissement des pertes visées à l'article 21 de la même loi, remboursement et amortissement qui étaient garantis jusqu'à présent par le Fonds de garantie, créé au sein de la Caisse nationale de Crédit professionnel (article ler, alinéa ler).

Le projet habilite également les Ministres précités à prévoir par dérogation aux articles 12 à 32 de la loi du 4 août 1978, les modalités relatives notamment à l'examen des dossiers, aux décisions à prendre, aux contrôles et à la rémunération des organismes d'assurances (article ler, alinéa 2) et à déterminer, par dérogation à l'article 24, § 2, de la même loi du 4 août 1978, les contributions à charge des organismes de crédit, sans devoir attendre à cet effet la proposition du Comité du Fonds de garantie et sans devoir consulter à ce sujet le conseil d'administration de la Caisse nationale de Crédit professionnel (article 2).

Enfin l'article 3 du projet prévoit qu'outre les commissaires du Gouvernement désignés par les Ministres des Finances et des Classes moyennes, il sera nommé un délégué du Ministre du Budget (et donc pas de "commissaire du Gouvernement" ?).

.../...

2. Dans son préambule, l'arrêté en projet invoque comme fondement légal de la réglementation envisagée, l'article ler, 2°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Aux termes de cette disposition, le Roi peut, afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques et l'assainissement des finances publiques 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;

c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions;

d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat".

.../...

Le rapport au Roi contient à ce sujet une évaluation - basée sur des montants de crédits garantis et des tarifs d'assurances dont le Conseil d'Etat n'a évidemment pas été en mesure de contrôler l'exactitude - selon laquelle "si l'on avait appliqué l'assurance-crédit pour les années 1982 à 1986, l'Etat (1) et le Fonds de garantie auraient ainsi réalisé une économie de ... 2.209.334.000 F.".

Sous la réserve formulée ci-dessus, relative aux chiffres utilisés dans le rapport au Roi, il peut être admis que le recours aux entreprises privées d'assurance-crédit entraînera une limitation des dépenses du Fonds de garantie et, partant, une économie pour l'Etat.

La réglementation en projet paraît dès lors, quant à son objectif, pouvoir s'inscrire dans le cadre de l'article 1er, 2°, précité, de la loi du 27 mars 1986.

Quant à son objet, elle trouve son fondement légal dans le littéra a) de la disposition précitée de la loi de pouvoirs spéciaux, en tant qu'elle prévoit la nomination d'un délégué du Ministre du Budget, et dans le littéra c), en tant qu'elle vise à la rationalisation du Fonds de garantie créé au sein de la Caisse nationale de Crédit professionnel.

.../...

---

(1) En vertu de l'article 25 de la loi précitée du 4 août 1978, "l'Etat paie ... le solde déficitaire du Fonds (de garantie) à la Caisse nationale de Crédit professionnel, à la première demande de celle-ci".

3. Bien que les dispositions en projet soient présentées, dans l'intitulé du projet, comme tendant à modifier la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, seul l'article 3 apporte une modification formelle, au sens de la légistique, à la loi précitée. Les articles ler et 2 sont - du moins du point de vue formel - des dispositions autonomes, qui dérogent toutefois, sur le plan du contenu, à la loi du 4 août 1978, ou complètent celle-ci.

Il paraît préférable, dans un souci de clarté, d'insérer les articles ler et 2 dans le Chapitre ler du Titre ler de la loi du 4 août 1978, en y consacrant, le cas échéant, une section ou une sous-section particulière.

4. L'alinéa ler de l'article ler ne précise pas à quel budget seront imputées les dépenses découlant des conventions qui seront conclues "d'initiative, au profit du Fonds de garantie", par les Ministres des Finances et des Classes moyennes, avec les entreprises privées d'assurance-crédit.

Il peut être déduit notamment des dispositions de l'article 2 du projet, qui habilitent les Ministres à déterminer des "contributions spécifiques" en faveur du Fonds de garantie "pour les opérations dont le risque est couvert par un organisme d'assurance-crédit", que le Gouvernement entend imputer ces dépenses aux crédits du Fonds de garantie. Il se recommande d'inscrire cette précision dans le texte même.

+

Le pouvoir, attribué aux Ministres par l'alinéa 3 de l'article ler, de prévoir, par voie de règlement des modalités en exécution d'une disposition ayant force de loi, appartient en principe au Roi. Un tel pouvoir ne peut être attribué à un Ministre que dans des matières d'importance secondaire, ce qui n'est manifestement pas le cas des règles visées en l'occurrence.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

W. DEROOVER,

J. DE BRABANDERE, staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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. W. DEROOVER.

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

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

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.