Conseil d'Etat - Raad v. State
LEGISLATION - WETGEVING
10 XII 1957
Overgemaakt aan de H. coördinatie (1)

MV. L. 5918/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e september 1957 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering der wet van 10 juli 1957, waarbij tot bevordering van de economische expansie en tot bestrijding van de werkloosheid financiële steun van de Staat voor oprichting of aankoop van industriële of ambachtelijke gebouwen wordt verleend", heeft de 19e november 1957 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 24 septembre 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 10 juillet 1957 concernant l'aide financière accordée par l'Etat à la construction ou à l'acquisition de bâtiments industriels et artisanaux en vue de l'expansion économique et de la résorption du chômage", a donné le 19 novembre 1957 l'avis suivant :

De bij het ontwerp geregelde materie vindt haar gelijke in die welke het voorwerp is van het koninklijk besluit van 5 september 1955 tot uitvoering van de wet van 31 mei 1955 waarbij, tot bevordering van de economische expansie en tot bestrijding van de werkloosheid, financiële steun van de Staat voor oprichting of aankoop van industriële en ambachtelijke gebouwen wordt verleend en waarover de Raad van State onder nr L.4856/1 van advies heeft gediend.

Indien de stellers van het ontwerp, althans wat de Franse versie betreft, in ruime mate de redactie van voornoemd koninklijk besluit van 5 september 1955 hebben gevolgd, kan, wat de Nederlandse tekst van het ontwerp aangaat, spijtig genoeg niet hetzelfde worden gezegd. Als meest sprekend voorbeeld gelden ongetwijfeld de artikelen 11, 13, 14, 16, 17 en 18, waarvan de Franse versie zeer getrouw uit de artikelen 8, eerste lid, 12, 13, 14, 15 en 16 van voornoemd besluit werd overgenomen, terwijl de Nederlandse merkelijk afwijkt van de vroegere tekst en trouwens minder gelukkig is dan deze.

De Raad van State acht het echter overbodig al de in zijn advies L.4856/1 gemaakte vormopmerkingen hier te herhalen en meent te kunnen volstaan met naar dit vroeger advies te verwijzen.

.../...

Hier moge terloops in overweging worden gegeven dat de vrucht van de door de Raad van State gedane inspanning grotendeels teloorgaat,indien er van de wenken die hij geeft na onderzoek van een ontwerp naderhand bij het opstellen van soortgelijke ontwerpen geen notitie meer wordt genomen.

\+

\+ +

Het eerste lid van de aanhef zou moeten worden aangevuld met de woorden "inzonderheid op artikel 6".

\+

\+ +

In de Nederlandse tekst van artikel 1 vervange men de woorden "Ons Koninkrijk" door de woorden "het Koninkrijk".

\+

\+ +

In artikel 3 stemt de indeling van de Franse tekst niet overeen met die van de Nederlandse. Wat in de Franse versie het voorwerp uitmaakt van het eerste en tweede lid, vormt een enkel lid in de Nederlandse. Dit gemis van overeenstemming moet verdwijnen.

Terwille van de overeenstemming met de wet leze men bovendien in de eerste volzin van het eerste lid "gemiddeld aantal" in plaats van "aantal".

Volgens de uitleg welke de gemachtigde ambtenaar heeft gegeven over het begrip "de in het geheel der economische bedrijvigheid van de onderneming gepresteerde werklieden-arbeidsdagen", dat in artikel 3, eerste lid, voorkomt, is de bedoeling voor de berekening van het in artikel 2, 2°, van de wet bedoeld aantal tewerkgestelde arbeiders :

a) de werklieden-arbeidsdagen, welke in de verschillende ondernemingen van de aanvrager worden gepresteerd, samen te tellen ;

b) het aantal werklieden-arbeidsdagen gepresteerd in dienst van andere natuurlijke of rechtspersonen dan de aanvrager te voegen bij het aantal werklieden-arbeidsdagen gepresteerd in dienst van de aanvrager zelf, telkens wanneer de gezamenlijke economische activiteit van de aanvrager en van die andere personen kan worden beschouwd als verricht in het raam van éénzelfde onderneming.

Afgezien van het feit dat de gebruikte bewoordingen blijkbaar niet toelaten deze laatste bedoeling te verwezenlijken, moet er verder op worden gewezen dat deze bedoeling in strijd is met artikel 2, 2°, a, van de wet, luidens hetwelk "de leningen moeten worden toegestaan hetzij aan natuurlijke personen of aan privaatrechtelijke rechtspersonen die gedurende twaalf maanden vóór het indienen der leningsaanvraag

.../...

gemiddeld niet meer dan 200 arbeiders hebben tewerkgesteld. Naar luid van artikel 8 van de wet bepaalt de Koning weliswaar "aan welke overige voorwaarden het verlenen van de in het artikel 1 bedoelde toelagen en van de in het artikel 3 bedoelde waarborg is verbonden" en "stelt Hij eveneens de regelen vast volgens welke deze wet zal worden toegepast", doch deze opdracht verleent hem niet de macht de door de wetgever zelf gestelde voorwaarden te wijzigen door de klare en ondubbelzinnige bewoordingen waarin ze gesteld zijn op willekeurige wijze restrictief te interpreteren.

Onder het begrip "weekdagen" dat in de tweede volzin van artikel 3 van het ontwerp voorkomt, moet volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar worden verstaan het aantal dagen waarop de onderneming in feite heeft gewerkt, met uitsluiting van de zon- en wettelijke feestdagen doch met inbegrip van de gelijkgestelde dagen, waarvoor de arbeiders betaald worden hoewel de onderneming niet heeft gewerkt. Daar deze begripsomschrijving niet beantwoordt aan hetgeen men gewoonlijk onder het woord "weekdagen" verstaat, is het geraden ofwel dit woord door een omschrijving te vervangen, ofwel de betekenis welke er voor de toepassing van het ontwerp aan gegeven wordt door een formele definitie toe te lichten.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 15 juni 1953 dat in artikel 3, tweede lid, van de Nederlandse tekst (derde lid van de Franse versie) wordt aangehaald, werd door artikel 1, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 30 maart 1957 vervangen. Bovendien zou ditzelfde lid beter gesteld zijn als volgt :

"Als werklieden-arbeidsdagen worden aangerekend, de voor alle werklieden der onderneming in aanmerking komende arbeidsdagen als omschreven in artikel 1, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 30 maart 1957 tot wijziging van het besluit van de Regent van 16 januari 1945 betreffende de werking van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid".

\+

\+ \+

Indien artikel 5 betrekking heeft op de bevoegdheid om bijzondere voorwaarden ten aanzien van de belanghebbenden te stellen, dan zijn daarbij geen opmerkingen te maken. Wil dat artikel daarentegen aan de Ministers de macht toekennen, om in ministeriële besluiten de regelen voor de toepassing van deze wet voor te schrijven, dan past hierbij de bedenking dat zodanige bevoegdheid krachtens artikel 67 van de Grondwet normaal aan de Koning toekomt ; overdracht van deze bevoegdheid is alleen geoorloofd ten aanzien van aanvullende en bijkomstige voorzieningen. Bovendien is het moeilijk denkbaar dat,

.../...

indien de tekst een verordenende bevoegdheid aan de Ministers wil opdragen, verscheidene Ministers afzonderlijk bevoegd zouden zijn om voorzieningen over dezelfde aangelegenheid te treffen ; het ware raadzaam deze besluiten gezamenlijk vast te stellen.

\+

\+ +

Voor artikel 7 verdient volgende redactie aanbeveling :

"Artikel 7.-

De private financieringsorganismen die de toelagen als bedoeld bij artikel 1, derde lid, van de wet wensen te bekomen, moeten vooraf bij de Minister van Economische Zaken een aanvraag om erkenning indienen.

Bij de aanvraag moeten worden gevoegd :

1° de opgave :

a) van de namen der stichters ;

b) van de samenstelling van de beheerraad en van het dagelijks bestuur ;

c) van het gewest waarin het aanvragend organisme zijn werkzaamheid uitoefent en de geografische spreiding van zijn schuldenaars ;

.../...

2° de statuten ;

3° de balansen en de winst- en verliesrekeningen der laatste drie jaren ;

4° alle andere gegevens, welke de bedrijvigheid en de aard van gewestelijk financieringsorganisme nader toelichten ;

5° een verklaring, waarbij het aanvragend organisme de Minister van Economische Zaken, de Minister van Middenstand en de Minister van Financiën machtigt op zijn kosten alle enquêtes of expertises te laten doen, welke voor het onderzoek der aanvraag nodig worden geacht of bestemd zijn om later de toepassing na te gaan van de erkenningsvoorwaarden of van de voor het toekennen van de rentetoelage uitgevaardigde regelen.

De aanvragers verstrekken de Minister van Economische Zaken bovendien alle andere inlichtingen welke hij voor het onderzoek der aanvraag nodig acht.

De erkenning geschiedt bij koninklijk besluit genomen op de voordracht van de Minister van Economische Zaken en op het advies van de in Raad vergaderde Ministers. Zij kan worden verleend voor een te bepalen duur en aan te bepalen vereisten worden onderworpen".

+

\+ +

.../...

Voor artikel 8 wordt navolgende tekst, waarin de bedoeling van de Regering duidelijker tot uiting komt, voorgesteld:

"Artikel 8.-

De rentevoet die door de erkende private financieringsorganismen voor de bij de wet bedoelde verrichtingen wordt toegepast, mag niet hoger zijn dan die welke de openbare kredietinstellingen voor die verrichtingen onder dezelfde omstandigheden eisen".

\+

\+ +

Artikel 9, eerste lid, stelle men als volgt :

"De aanvragen om het voordeel van de wet te bekomen moeten worden ingediend bij de provinciale dienst van de economische algemene inspectie bij het Ministerie van Economische Zaken, op speciaal daartoe bestemde formulieren, kosteloos afgegeven aan de betrokkenen".

In het tweede lid van hetzelfde artikel schrijve men sub 2°, Franse versie : "les aspects économiques et techniques du projet d'ensemble, pour la réalisation duquel ..."; het 3° ware beter gesteld als volgt :

"3° alle gegevens welke het mogelijk maken de aanvraag aan de wet te toetsen".

Aan hetzelfde lid voege men een 5° toe, dat luidt als volgt :

.../...

"5.° een verklaring waarbij de aanvrager de Ministers van Financiën, van Economische Zaken of van Middenstand machtigt op zijn kosten alle voor het onderzoek der aanvraag nodig geachte expertises te doen verrichten".

In het derde lid van hetzelfde artikel vervange men het woord "aangenomen" door het woord "erkende".

Het vierde en het vijfde lid van hetzelfde artikel zouden moeten worden gesteld als volgt :

"Bovendien moeten de aanvragers de bevoegde Ministers en de openbare kredietinstellingen of de erkende private financieringsorganismen alle andere inlichtingen verstrekken, welke het onderzoek der aanvragen kunnen volledigen.

Over de waarde der gebouwen beslist, naar gelang van het geval, de Minister van Economische Zaken of de Minister van Middenstand".

+

\+ +

.../...

Voor artikel 10 verdient de volgende redactie aanbeveling :

"Artikel 10.-

De gerechtigden op een Rijksbijdrage zijn verplicht de Minister van Economische Zaken of de Minister van Middenstand, en de Minister van Financiën voor zover het krediet onder Staatswaarborg wordt toegekend, onmiddellijk er van te verwittigen, indien zij, met name ingevolge overlijden, veiling, verdeling, onteigening, teruggang van de economische toestand of wegens overmacht, voorzien dat zij de gebouwen zullen moeten vervreemden of niet langer overeenkomstig het in de aanvraag om Rijksbijdrage bepaalde doel zullen kunnen gebruiken.

In geval van vervreemding door inbreng van de opgerichte of aangekochte gebouwen in een vennootschap moeten de gerechtigden op een Rijksbijdrage het bij artikel 5, derde lid, van de wet voorgeschreven gunstig advies van de Minister van Economische Zaken of van de Minister van Middenstand vóór de vervreemding hebben bekomen".

\+

\+ \+

Voor artikel 12 geldt gedeeltelijk de bij de aanvang van dit advies gemaakte algemene opmerking.

\+

\+ \+

.../...

Ten slotte zou artikel 15 beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 15.-

In afwijking van artikel 1 kunnen voorlopige aanvragen, ingediend vóór de inwerkingtreding van dit besluit, vóór het verlenen van het voordeel van de wet in aanmerking worden genomen, zelfs indien het in aanbouw brengen of de aankoop vóór het indienen van de bij artikel 9 bedoelde aanvraag heeft plaats gehad".

La matière réglée par le projet est identique à celle qui fait l'objet de l'arrêté royal du 5 septembre 1955 portant exécution de la loi du 31 mai 1955 concernant l'aide financière accordée par l'Etat à la construction ou à l'acquisition de bâtiments industriels et artisanaux en vue de l'expansion économique et de la résorption du chômage, et sur laquelle le Conseil d'Etat a donné un avis sous le n° L.4856/1.

Si les auteurs du projet ont, pour la version française tout au moins, tenu dans une très large mesure compte de la rédaction de cet arrêté royal du 5 septembre 1955, il n'en est malheureusement pas de même en ce qui concerne la version néerlandaise . Tel est plus particulièrement le cas pour les articles 11, 13, 14, 16, 17 et 18, dont la version française est la reproduction fidèle des articles 8, alinéa 1er, 12, 13, 14, 15 et 16 de l'arrêté précité, alors que la version nécrlandaise s'écarte sensiblement du texte original, tout en étant du reste moins heureuse que celui-ci.

Le Conseil d'Etat croit cependant ne pas devoir revenir ici sur les observations de forme qu'il a faites dans son avis L.4856/1 et estime qu'une simple référence à cet avis peut suffire.

Il se doit néanmoins de relever, en passant, que ses efforts s'avèrent en grande partie vains si les suggestions qu'il a émises au cours de l'examen d'un projet sont perdues de vue à l'occasion de l'élaboration de projets analogues.

\+

\+ \+

L'alinéa 1er du préambule devrait être complété par les mots "notamment l'article 6".

+

+ +

Dans la version néerlandaise de l'article 1er les mots "Ons Koninkrijk" doivent être remplacés par "het Koninkrijk".

+

+ +

A l'article 3, la subdivision n'est pas la même dans les versions française et néerlandaise. Aux alinéas 1er et 2 de la version française ne correspond qu'un seul alinéa dans la version néerlandaise. Il y aurait lieu de remédier à cette discordance.

Par souci de concordance avec la loi, il conviendrait, d'autre part, dans la première phrase de l'alinéa 1er, d'écrire "nombre moyen" au lieu de "nombre".

D'après les explications fournies par le fonctionnaire délégué au sujet de la notion de "journées-ouvriers de travail prestées dans l'ensemble des activités économiques de l'entreprise", dont il est question à l'article 3, alinéa 1er, l'intention est de calculer le nombre d'ouvriers occupés visé à l'article 2, 2°, de la loi :

a) en totalisant les journées-ouvriers de travail prestées dans les différentes entreprises du requérant;

.../...

b) en ajoutant le nombre de journées-ouvriers de travail prestées au service de personnes physiques ou morales autres que le requérant au nombre de journées-ouvriers de travail prestées au service du requérant lui-même chaque fois que l'activité conjointe du requérant et de ces autres personnes peut être considérée comme étant accomplie dans le cadre d'une même entreprise.

Indépendamment du fait que les termes employés ne permettent manifestement pas d'atteindre le but poursuivi, il importe de signaler que cette intention est contraire à l'article 2, 2°, a, de la loi, qui dispose que "les prêts doivent être consentis soit à des personnes physiques ou morales de droit privé qui n'ont pas occupé plus de 200 ouvriers en moyenne au cours des douze mois qui précèdent l'introduction de la demande de prêt". Aux termes de l'article 8 de la loi, le Roi détermine, il est vrai, "les autres conditions auxquelles l'octroi des subventions prévues à l'article 1er et de la garantie prévue à l'article 3 est subordonné", ainsi que "les modalités d'application de la présente loi", mais ce pouvoir n'implique pas celui de modifier les conditions fixées par le législateur lui-même en interprétant arbitrairement et de manière restrictive les termes non équivoques dans lesquels elles sont établies.

D'après les explications fournies par le fonctionnaire délégué, la notion de "jours de semaine", dont il est question à l'article 3, alinéa 2, du projet, doit s'interpréter comme signifiant : les jours où l'entreprise a effectivement travaillé, à l'exclusion des dimanches et jours fériés légaux, mais en y comprenant les jours assimilés pour lesquels les ouvriers sont payés quoique l'entreprise n'ait

.../...

pas travaillé. Comme cette définition ne répond pas à ce qu'il est habituellement entendu par les termes "jours de semaine", il s'indiquerait, soit de les remplacer par une périphrase, soit de préciser par une définition formelle le sens qui leur est attribué pour l'application du projet.

\+

\+ +

L'article 1er, 5°, de l'arrêté royal du 15 juin 1953, visé à l'article 3, alinéa 3 (alinéa 2 de la version néerlandaise),a été remplacé par l'article 1er, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 30 mars 1957. Par ailleurs,cet alinéa gagnerait à être rédigé comme suit :

"Sont comptées comme journées-ouvriers de travail, les journées de travail entrant en ligne de compte pour tous les ouvriers de l'entreprise, telles qu'elles sont définies à l'article 1er, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 30 mars 1957, modifiant l'arrêté du Régent du 16 janvier 1945 concernant le fonctionnement de l'Office national de sécurité sociale".

\+

\+ +

Si l'article 5 a en vue le pouvoir d'imposer aux bénéficiaires des conditions particulières, il ne soulève pas d'objections. Si, au contraire,cet article entend donner aux Ministres le pouvoir de préciser par des arrêtés ministériels les règles d'application de la loi, il convient d'observer que cette compétence incombe normalement au Roi en vertu de l'article 67 de la Constitution; la délégation ne peut être admise que pour autant qu'il s'agisse de mesures

.../...

complémentaires et secondaires. De plus, si le texte a pour objet de conférer aux Ministres un pouvoir réglementaire, il se conçoit difficilement que plusieurs Ministres aient séparément le pouvoir de réglementer la même matière; il conviendrait que ces arrêtés soient pris conjointement.

\+

\+ \+

L'article 7 devrait être rédigé comme suit :

"Article 7.-

Les organismes de financement privés qui désirent obtenir les subventions visées à l'article 1er, alinéa 3, de la loi, doivent au préalable introduire une demande d'agréation auprès du Ministre des Affaires économiques.

Cette demande doit être accompagnée :

1° de la mention :

a) des noms des fondateurs;

b) de la composition du conseil d'administration et du bureau;

c) de la région où l'organisme demandeur exerce son activité et de la répartition géographique de ses débiteurs;

2° des statuts;

3° des bilans et comptes de pertes et profits des trois dernières années;

.../...

4° de tous autres éléments qui sont de nature à préciser l'activité et le caractère d'organisme régional de financement;

5° d'une déclaration par laquelle l'organisme requérant autorise le Ministre des Affaires économiques, le Ministre des Classes moyennes et le Ministre des Finances à faire procéder, à ses frais, à toutes enquêtes et expertises estimées nécessaires à l'instruction de la demande ou destinées à vérifier ultérieurement l'application des conditions d'agréation ou des règles édictées pour l'octroi de la subvention en intérêt.

Les requérants fournissent en outre au Ministre des Affaires économiques, tous autres renseignements qu'il estime nécessaires à l'instruction de la demande.

L'agréation a lieu par arrêté royal pris sur la proposition du Ministre des Affaires économiques et de l'avis des Ministres réunis en conseil. Elle peut être accordée pour une période déterminée et être soumise à des conditions qui seront à déterminer".

\+

\+ +

La rédaction suivante, qui fait mieux ressortir les intentions du Gouvernement, est proposée pour l'article 8 :

"Article 8.-

Le taux d'intérêt pratiqué par les organismes de financement privés agréés, pour les opérations visées par la loi, ne peut dépasser celui qui est pratiqué dans les mêmes conditions pour des opérations identiques par les institutions publiques de crédit".

\+

\+ +

L'article 9, alinéa 1er, devrait être rédigé comme suit :

"Les demandes en obtention du bénéfice de la loi doivent être introduites, au moyen de formulaires spéciaux délivrés gratuitement aux intéressés, auprès du service provincial de l'inspection générale économique du Ministère des Affaires économiques".

A l'alinéa 2 du même article, le 2° de la version française devrait être rédigé comme suit : "les aspects économiques et techniques du projet d'ensemble, pour la réalisation duquel ..."; le 3° serait mieux rédigé comme suit :

"3° tous éléments permettant d'apprécier si la demande répond aux conditions imposées par la loi".

Cet alinéa devrait en outre être complété par un 5° ainsi rédigé :

"5° une déclaration par laquelle le requérant autorise les Ministres des Finances, des Affaires économiques ou des Classes moyennes, à faire procéder, à ses frais, à toutes les expertises estimées nécessaires à l'examen de la demande".

A l'alinéa 3 du même article (version néerlandaise) il conviendrait de remplacer le mot "aangenomen" par "erkende".

La rédaction suivante est proposée pour les alinéas 4 et 5 du même article :

.../...

"Les requérants fourniront en outre aux Ministres compétents et aux institutions publiques de crédit ou organismes de financement privés agréés tous autres renseignements propres à compléter l'instruction des demandes.

La valeur des bâtiments est déterminée, suivant le cas, par le Ministre des Affaires économiques ou par le Ministre des Classes moyennes".

\+

\+ \+

L'article 10 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 10.-

Les bénéficiaires d'une intervention de l'Etat sont tenus d'avertir immédiatement le Ministre des Affaires économiques ou le Ministre des Classes moyennes, et le Ministre des Finances, pour autant que les crédits soient accordés sous la garantie de l'Etat, s'ils prévoient qu'ils seront amenés, par suite notamment de décès, de licitation, de partage, d'expropriation, de détérioration des conditions économiques ou de force majeure, à aliéner les bâtiments ou à cesser de les utiliser aux fins prévues dans la demande d'intervention de l'Etat.

Dans les cas d'aliénation par apport à une société des bâtiments construits ou acquis, les bénéficiaires de l'intervention de l'Etat sont tenus d'obtenir, préalablement à l'aliénation, l'avis favorable du Ministre des Affaires économiques ou du Ministre des Classes moyennes prévu à l'article 5, alinéa 3, de la loi".

\+

\+ \+

A l'article 12 s'applique en partie l'observation générale faite au début du présent avis.

\+

\+ \+

L'article 15, enfin, serait mieux rédigé comme suit :

"Article 15.-

Par dérogation à l'article 1er, les demandes provisoires, introduites avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, en vue de l'octroi du bénéfice de la loi, pourront être prises en considération, même si la mise en construction ou l'acquisition a eu lieu avant l'introduction de la demande visée à l'article 9".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	J. SUETENS,	eerste-voorzitter, premier président,
	A. MAST, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,
	P. COART-FRESART, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, griffier. greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.