KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e december 1963 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Raad voor het Verbruik", heeft de 31e januari 1964 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 27 décembre 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "instituant un Conseil de la Consommation", a donné le 31 janvier 1964 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp-koninklijk besluit bedoelt bij het Ministerie van Economische Zaken en Energie als adviserend lichaam een "Raad voor het verbruik" in te stellen.

De aanhef vermeldt niet, dat hier enige overheid, belast met de bij koninklijk besluit van 5 oktober 1961 georganiseerde administratieve en begrotingscontrole, is opgetreden. Twee bepalingen uit het ontwerp, de hierna te bespreken artikelen 8 en 9, brengen die vraag nochtans aan de orde.

Artikel 8.

Dat artikel bepaalt : "De zitpenningen en verplaatsingsvergoedingen, toegekend aan de voorzitter en de leden van de Raad en aan de deskundigen, zullen worden vastgesteld bij koninklijk besluit".

Het hier in uitzicht gestelde koninklijk besluit moet ingevolge het zoëvengenoemde besluit van 5 oktober 1961 natuurlijk voor akkoord worden voorgelegd aan de Minister van Financiën (artikel 6, 2°) en aan de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort (artikel 8, 3°). Dat akkoord dient met verwijzing naar de datum in de aanhef te worden vermeld (artikel 24). De inspecteur van financiën van zijn kant moet verplicht om advies worden gevraagd (artikel 13, 1°).

Zijn ook voor artikel 8 van het ontwerp nu reeds formaliteiten als bepaald in het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 te vervullen ?

.../...

Van tweeën een :

Ofwel geeft artikel 8 alleen maar een voornemen te kennen en heeft het geen verordenende strekking noch bindende kracht. Ofwel huldigt het, althans voor de reiskostenvergoeding, een beginsel dat de Koning voor zichzelf als bindend bedoelt, waarbij hij de vaststelling van die vergoedingen echter voor later aanhoudt.

In het eerste geval hoeven de bij koninklijk besluit van 1961 voorgeschreven formaliteiten niet in acht te worden genomen, omdat er geen grond voor administratieve en begrotingscontrole is. Controle zal plaats hebben als het aangekondigde voornemen in een ontwerp-besluit gestalte zal krijgen.

Als dat de strekking van artikel 8 is, dan is het zonder meer duidelijk, dat men hier te maken heeft met een nodeloze bepaling die ter voorkoming van dubbelzinnigheid beslist moet vervallen.

Neemt men in het tweede geval aan, dat de principiële bepaling van artikel 8 van het ontwerp nu reeds onder de artikelen 6, 2°, en 8, 3°, van het koninklijk besluit van 1961 valt, dan behoeft ze het akkoord van de Ministers als in die artikelen bepaald, tenzij men ze alleen ziet als een voorstel "waarvan de verwezenlijking een financiële weerslag kan meebrengen", in welke onderstelling met een gunstig advies van de inspecteur van financiën kan worden volstaan (artikel 13, 2°, van het koninklijk besluit van 1961).

In dit verband moge worden opgemerkt, dat tussen de werkingssfeer van artikel 6, 2°, en die van artikel 13, 2°, van het besluit van 5 oktober 1961 soms moeilijk een

.../...

strakke scheidingslijn is te trekken, want een ontwerp-besluit dat nieuwe uitgaven oplevert, kan tegelijk ook een voorstel zijn waarvan de verwezenlijking een financiële terugslag kan hebben. En toch moet men die uit elkaar houden. Voornoemd artikel 13 maakt immers uitdrukkelijk zulk een onderscheid, waar het onder meer de in artikel 6 bedoelde kwesties onder 1° en de voorstellen met financiële terugslag onder 2° vermeldt.

Hoe het ook zij, de principiële verbintenis die in artikel 8 reeds mocht besloten liggen, mag niet van haar werkelijke vervulling worden losgemaakt. Al wat met presentiegeld en reiskostenvergoeding te maken heeft, ware dus samen te brengen in eenzelfde koninklijk besluit - het tegenwoordige ontwerp of een later besluit -, dat moet worden voorgelegd aan de overheden die ingevolge het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 controlebevoegdheid hebben.

Artikel 9.

Luidens die bepaling "worden de uitgaven die voortspruiten uit de opdrachten van de Raad, alsmede de werkingskosten, ten laste gelegd van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Energie".

Uit dat artikel en mede uit artikel 2 (opdracht van de Raad), artikel 4 (de Raad kan op zijn vergaderingen deskundigen uitnodigen) en het hierboven besproken artikel 8 is af te leiden, dat de werking van de Raad uitgaven zal opleveren.

Dit betekent, dat voor het ontwerpen besluit het akkoord van de Minister van Financiën of alleen een gunstig advies van de inspecteur van financiën moet worden verkregen naar gelang men aanneemt, dat de bepalingen van dat besluit tot nieuwe uitgaven kunnen leiden (artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961) of een voorstel opleveren waarvan de verwezenlijking een financiële terugslag kan hebben (artikel 13, 2°, van hetzelfde besluit).

.../...

In dit laatste geval valt nog uit te maken, of het gunstig advies dat de inspecteurs van financiën over zulke voorstellen hebben gegeven, volgens artikel 24, evengoed in de aanhef is te vermelden als het gunstig advies dat zij ter uitvoering van artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 hebben uitgebracht.

Aangenomen moet worden, dat dit wel het geval is.

Artikel 24 zegt immers :

"De aanhef van elk koninklijk besluit ... vermeldt met verwijzing naar de datum het akkoord ... van de Minister van Financiën ... of het gunstig advies van de inspecteur van financiën.

Indien artikel 11 wordt toegepast, wordt melding gemaakt van de beslissing van de Minister van Financiën ...".

Vóór artikel 24 is namelijk alleen in artikel 11 met zoveel woorden sprake van het gunstig advies van de inspecteur van financiën. Op het eerste gezicht lijkt men daaruit wel te mogen afleiden, dat de aanhef alleen het gunstig advies op grond van artikel 11 moet vermelden, te meer daar het tweede lid van artikel 24 uitdrukkelijk naar dat artikel verwijst.

Zulk een gevolgtrekking nu gaat niet op.

Was ze juist, dan zou in artikel 25 moeten staan : "... of van het gunstig advies van de inspecteur van financiën gegeven ingevolge artikel 11. In dit laatste geval, moet melding worden gemaakt van de beslissing van de Minister ...".

..../...

Waar artikel 24 zegt : "Indien artikel 11 toegepast wordt" onderstelt het, dat dit artikel niet altijd toepassing zal vinden en dat het dus om een ander advies van de inspecteur van financiën kan gaan dan het in artikel 11 bedoelde.

De opzet zelf van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 bevestigt dat tekstargument.

Dat besluit somt immers, beperkend, een aantal gevallen op waarin de Minister van Financiën namelijk zijn akkoord moet geven (artikel 6) na het advies van de inspecteur van financiën (artikel 13, 1°).

In andere gevallen moet de inspecteur van financiën advies geven (artikel 13, 2°) buiten enige bemoeiing van de Minister van Financiën om.

Ten slotte zijn er ook nog gevallen waarin geen advies van de inspecteur van financiën is vereist (artikel 14)

Het besluit van 1961 beoogde vereenvoudiging. In de administratieve aanschrijving van 26 januari 1962, die dat besluit met het oog op zijn toepassing commentarieert, leest men daaromtrent :

> ... "Evenals dat zekere bevoegdheden, vroeger uitgeoefend door het Begrotingscomité, zijn overgegaan naar de Minister van Financiën, evenals dat sommige andere dossiers waarvoor het akkoord van de Minister van Financiën vereist was, hem nu niet meer moeten voorgelegd worden, zo zijn op het stadium van de inspectie van financiën zekere zaken van elk advies van de inspecteur van financiën vrijgesteld.

.../...

Wanneer de betrokken Minister niet kan akkoord gaan met een advies van een inspecteur van financiën voor één van de voorstellen die in principe niet moeten voorgelegd worden aan ... en de Minister van Financiën maakt hij het voorstel, volgens het geval, aanhangig bij de Minister van Financiën ... die, indien hij zijn akkoord met dit voorstel niet kan betuigen, het voorlegt aan het comité voor financiën en begroting.

De inspecteurs van financiën hebben grotere verantwoordelijkheden ten opzichte van de administratieve en begrotingscontrole in de mate dat zekere dossiers nu niet meer moeten voorgelegd worden aan de Minister van Financiën in geval zij een gunstig advies uitbrengen".

Het gunstig advies van de inspecteurs van financiën over "voorstellen waarvan de verwezenlijking een financiële weerslag kan meebrengen" (artikel 13, 2°) is nodig en volstaat. Het ligt dan ook in de rede, dat het ingevolge artikel 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 in de aanhef moet worden vermeld.

BIJZONDERE OPMERKING.

Als rechtsgrond beroept het ontwerp zich op artikel 67 van de Grondwet.

Aangenomen wordt, dat het de Koning vrij staat, raden en adviescommissies op te richten, die hem zelf of zijn Ministers in de vervulling van hun taak kunnen voorlichten. Dit is een vanzelfsprekend en noodzakelijk gevolg van de uitvoerende macht, welke artikel 29 van de Grondwet hem opdraagt.

In de aanhef verwijze men dus naar artikel 29, niet naar artikel 67.

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet d'arrêté royal a pour objet d'instituer auprès du Ministère des Affaires économiques et de l'Energie un organisme consultatif dénommé "Conseil de la consommation".

Le préambule du projet ne mentionne l'intervention d'aucune des autorités chargées du contrôle administratif et budgétaire qu'organise l'arrêté royal du 5 octobre 1961 Or, deux dispositions du projet soulèvent la question de ce contrôle : ce sont les articles 8 et 9 examinés ci-après

Article 8.

Aux termes de cette disposition, "les montants des jetons de présence et indemnités pour frais de déplacement alloués au président, aux membres du conseil et aux experts, seront déterminés par arrêté royal".

L'arrêté royal annoncé par cette disposition devra évidemment, en application de l'arrêté royal précité du 5 octobre 1961, être soumis à l'accord du Ministre des Finances (article 6, 2°) et du Ministre ayant l'Administration générale dans ses attributions (article 8, 3°) Mention de ces accords devra être faite dans le préambule de l'arrêté avec référence à leur date (article 24) Quant à l'inspecteur des finances, la question lui sera obligatoirement soumise pour avis (article 13, 1°)

../.

Certaines des formalités prévues par l'arrêté royal du 5 octobre 1961 sont-elles également dès à présent requises pour l'article 8 du projet ?

De deux choses l'une.

Ou bien l'article 8 est une simple manifestation d'intention, sans aucune portée réglementaire et sans valeur obligatoire. Ou bien cet article, tout au moins en ce qui concerne les indemnités de déplacement, consacre un principe par lequel le Roi entend être lié, tout en se réservant de fixer dans la suite le montant des indemnités promises

Dans le premier cas, les formalités requises par l'arrêté royal de 1961 ne devront pas être observées, parce qu'il n'y a pas matière à contrôle administratif et budgétaire. Ce contrôle s'exercera lorsque l'intention proclamée se concrétisera dans un projet d'arrêté.

On observera tout de suite que si telle est la portée de l'article 8, cette disposition est inutile et doit, dans le but d'éviter toute équivoque, être omise.

Dans le deuxième cas, si l'on considère que la disposition de principe contenue dans l'article 8 du projet tombe déjà sous l'application des articles 6, 2°, et 8, 3°, de l'arrêté royal de 1961, les accords ministériels prescrits par ces derniers articles devront être obtenus, à moins que l'on puisse considérer que l'article 8 du projet ne constitue qu'une proposition "dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion financière"

../...

en cette dernière hypothèse, l'avis favorable de l'inspecteur des finances suffira (article 13, 2°, de l'arrêté royal de 1961).

On notera, à cet égard, qu'il est parfois difficile d'établir une distinction nette entre le champ d'application de l'article 6, 2°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 et celui de l'article 13, 2°, du même arrêté, car un projet d'arrêté qui est de nature à entraîner des dépenses nouvelles peut constituer en même temps une proposition dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion financière Or, il faut distinguer les deux domaines, puisque l'article 13 précité fait expressément pareille distinction, en groupant, dans le 1°, les questions dont fait partie l'article 6 et, dans le 2°, les propositions à répercussion financière.

Quoiqu'il en soit, si cet article 8 contient déjà un engagement de principe obligatoire, il conviendrait de ne pas séparer cet engagement de sa réalisation effective. En conséquence, il faudrait grouper dans un même arrêté royal - le présent projet ou un arrêté ultérieur - tout ce qui est relatif aux jetons de présence et aux indemnités de déplacement et soumettre cet arrêté aux instances de contrôle compétentes en vertu de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

../.

Article 9.

Aux termes de cette disposition, "les dépenses résultant de la mission du conseil et les frais de fonctionnement sont à charge du budget du Ministère des Affaires économiques".

On peut déduire de cet article, et d'ailleurs aussi des articles 2 (mission du conseil) et 4 (faculté pour le conseil d'inviter des experts à assister à ses réunions) comme de l'article 8 examiné ci-avant, que l'activité du conseil entraînera des dépenses.

Il en résulte que l'arrêté en projet devra obtenir l'accord du Ministre des Finances ou seulement l'avis favorable de l'inspecteur des finances , suivant que l'on estime que les dispositions contenues dans cet arrêté sont de nature à entraîner des dépenses nouvelles (article 6, 2°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961) ou constituent une proposition dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion financière (article 13, 2°, du même arrêté).

Dans ce dernier cas, la question se pose de savoir si les avis favorables donnés par les inspecteurs des finances au sujet de pareilles propositions doivent être mentionnés au préambule en application de l'article 24, au même titre que les avis favorables des inspecteurs des finances donnés en exécution de l'article 11 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

Il faut tenir la réponse pour affirmative.

L'article 24 dispose en effet :

"Dans le préambule de tout arrêté royal ... est mentionné, avec référence à la date, l'accord ... du Ministre des Finances ... ou l'avis favorable de l'inspecteur des finances.

Si l'article 11 est appliqué, mention est faite de la décision du Ministre des Finances ... ".

En dehors de l'article 24, la seule disposition antérieure où l'on parle expressément de l'avis favorable de l'inspecteur des finances est précisément l'article 11. On pouvait en déduire, à première vue, que le seul avis favorable qu'il fallait mentionner dans le préambule était celui qui avait été donné en application de l'article 11, d'autant plus que le deuxième alinéa de l'article 24 visait expressément cet article.

Cette déduction ne peut cependant pas être admise.

En effet, si la déduction était exacte, il aurait fallu rédiger l'article 24 comme suit : "... ou l'avis favorable de l'inspecteur des finances donné en application de l'article 11. Dans ce dernier cas, mention doit être faite de la décision du Ministre ... ".

.../...

Lorsque le texte de l'article 24 porte : "Si l'article 11 est appliqué", cela signifie que cet article ne sera pas toujours appliqué et, donc, que l'avis favorable de l'inspecteur des finances peut être autre que celui que prévoit l'article 11.

L'argument de texte qui vient d'être développé est confirmé par l'économie même de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

Il y a, dans cet arrêté, des cas limitativement énumérés où le Ministre des Finances, notamment, doit donner son accord (article 6), après avis de l'inspecteur des finances (article 13, 1°).

Il y a d'autres cas où l'inspecteur des finances doit donner un avis (article 13, 2°), sans intervention du Ministre des finances.

Il y a d'autres cas enfin où l'avis de l'inspecteur des finances n'est pas requis (article 14).

L'arrêté de 1961 a été pris dans un but de simplification. On lit, à cet égard, dans la circulaire administrative du 26 janvier 1962 qui a commenté cet arrêté en vue de son exécution :

> ... "De même que certaines compétences, autrefois exercées par le Comité du budget, sont transférées au Ministre des Finances, de même que d'autres dossiers qui requéraient l'accord du Ministre des Finances ne doivent plus lui être soumis, ainsi, au stade de l'inspection des finances, certaines affaires sont dispensées de tout avis de l'inspecteur des finances.

.../...

Lorsque le Ministre intéressé ne peut se rallier à un avis émis par un inspecteur des finances sur une des propositions qui ne doit pas, en principe, être soumise ... au Ministre des Finances ... , il saisit de la proposition le Ministre des Finances ... qui, s'il ne peut marquer son accord sur cette proposition, la soumet au Comité des finances et du budget.

Les inspecteurs des finances auront des responsabilités plus grandes au point de vue contrôle administratif et budgétaire dans la mesure où certains dossiers ne devront plus être soumis au Ministre des Finances, en cas d'avis favorable de leur part".

Puisque l'avis favorable donné par les inspecteurs des finances au sujet de "propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion financière" (article 13, 2°) est nécessaire et suffisant, il est logique et normal que l'on doive faire mention de cet avis au préambule en application de l'article 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

OBSERVATION PARTICULIERE.

Le projet invoque comme fondement légal l'article 67 de la Constitution.

On admet qu'il est loisible au Roi de créer librement des conseils et des commissions consultatives susceptibles de l'éclairer ou d'éclairer ses Ministres dans l'accomplissement de leur tâche. C'est là une

.../...

conséquence naturelle et nécessaire de l'attribution du pouvoir exécutif au Roi par l'article 29 de la Constitution.

Il conviendrait dès lors de remplacer au préambule la mention de l'article 67 par celle de l'article 29.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.