

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

L

24-11-1983

ROYAUME DE BELGIQUE.

Transmis à M.
Oorgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 novembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "visant à l'adaptation du fonctionnement de certaines institutions publiques de crédit", a donné le 14 novembre 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 7e november 1983 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 ... "stekkende tot aanpassing van de werking van sommige openbare kredietinstellingen", heeft de 14e november 1983 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 1er du projet,

"§ 1. La Caisse générale d'épargne et de retraite, la Commission bancaire, la Société nationale d'investissement, la Société nationale de crédit à l'industrie, le Crédit communal de Belgique, l'Institut de réescompte et de garantie, la Banque nationale de Belgique, verseront au Trésor, 900 millions en 1984 et 200 millions en 1985. Ce dernier montant sera adapté en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation entre le 1er janvier 1983 et le 1er janvier 1985. Les modalités et la répartition de ce versement seront fixées par le Roi. Pour l'année 1984, les employeurs et les travailleurs se chargeront chacun de la moitié. Pour 1985, l'effort demandé sera entièrement à charge des travailleurs. La répartition de l'effort demandé aux travailleurs se fera en accord mutuel entre travailleurs et employeurs.

§ 2. Le premier versement ne doit toutefois avoir lieu qu'après un arrêté royal, délibéré au Conseil des Ministres, ait étendu le champ d'application de la loi au 5 décembre 1968 au secteur des institutions publiques de crédit visées au paragraphe 1er".

Contrairement à ce qu'annonce l'intitulé du projet, le texte qui vient d'être cité ne vise nullement "à l'adaptation du fonctionnement de certaines institutions publiques de crédit"; du moins, cette "adaptation", telle qu'elle est décrite dans le rapport au Roi, n'est-elle certainement pas énoncée ni même impliquée par le dispositif de ce projet.

Hormis certaines mesures secondaires, celui-ci n'a en réalité d'autre objet que d'établir, en lieu et place de la "cotisation de solidarité", une imposition à charge de certaines institutions financières et de la Commission bancaire, imposition consistant dans le versement au Trésor public d'une somme de 1.100 millions en deux annuités. L'article 113 de la Constitution ne permettrait d'ailleurs pas, en l'absence d'une disposition législative formelle, de lui donner une autre qualification.

Le fondement d'une pareille mesure ne peut être trouvé dans l'article 1er, 3°, b), de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, seule disposition visée au préambule.

Suivant cette disposition, en effet :

"Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

3° en ce qui concerne les organismes d'intérêt public, les établissements publics relevant de l'Etat, ainsi que toute institution de droit belge qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle on constate la prépondérance de l'Etat,

...

b) d'en améliorer le fonctionnement, l'organisation, la gestion et l'activité, ainsi que d'en renforcer le contrôle;

...;".

L'article 1er, 3°, b), de la loi du 6 juillet 1983 ne permet en aucune façon au Roi d'user des pouvoirs qui lui sont attribués pour établir une imposition telle que celle qui fait l'objet de l'article 1er du projet.

.../...

Certes, le rapport au Roi présente la mesure comme une sorte de contrepartie forfaitaire à une renonciation de l'Etat à des mesures qui, prises "spécifiquement pour le personnel du secteur public tant au sens strict qu'au sens large du terme" mais, appliquées au personnel des organismes visés, gêneraient le fonctionnement de ceux-ci, de telle sorte que la suppression de ces mesures améliorerait ce fonctionnement du point de vue des capacités de concurrence avec les institutions financières privées.

Ce rattachement n'est toutefois qu'indirect puisque le dispositif ne porte aucune renonciation de l'Etat aux mesures indiquées. Il est aussi prématuré, comme le rapport au Roi le reconnaît d'ailleurs en annonçant l'élaboration de deux projets de loi que la disposition en projet devrait en quelque sorte "accompagner".

En conclusion, l'arrêté en projet ne peut trouver le fondement requis dans la loi du 6 juillet 1983.

Artikel 1 van het ontwerp luidt aldus :

"§ 1. De Algemene Spaar- en Lijfrentekas, het Gemeentekrediet van België, de Nationale Bank van België, de Nationale Investeringsmaatschappij, de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid, het Herdisconteringen Waarborginstituut en de Bankcommissie zullen in 1984 900 mln en in 1985 200 mln, dit laatste bedrag te verhogen met de stijging van het indexcijfer der consumptieprijzen tussen 1.1.1983 en 1.1.1985, storten aan de Schatkist. De modaliteiten en de spreiding van deze storting zullen door de Koning worden bepaald. Voor 1984 nemen de werkgevers en de werknemers elk de helft voor hun rekening. Voor 1985 valt deze bijdrage alleen ten laste van de werknemers. De verdeling van de werknemersbijdrage zal in onderling overleg tussen werkgevers en werknemers gebeuren.

§ 2. De eerste storting moet pas gebeuren nadat bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit het toepassingsveld van de wet van 5 december 1968 uitbreidt tot de openbare kredietinstellingen bedoeld in § 1".

Anders dan het opschrift van het ontwerp laat verwachten, strekt de zoëven aangehaalde tekst geenszins "tot aanpassing van de werking van sommige openbare kredietinstellingen"; althans is die "aanpassing", zoals zij in het verslag aan de Koning wordt beschreven, in het bepalend gedeelte van het ontwerp zeker niet geformuleerd, evenmin als ze erin besloten ligt.

Afgezien van een aantal bijkomstige maatregelen, heeft het ontwerp feitelijk alleen tot doel om in plaats van de "solidariteitsbijdrage", een belasting in te voeren die door een aantal financiële instellingen en door de Bankcommissie moet worden opgebracht, en die erin bestaat dat een bedrag van 1.100 miljoen in twee annuïteiten aan de Staatskas wordt gestort. Artikel 113 van de Grondwet zou trouwens, bij gebreke van een uitdrukkelijke wetsbepaling, niet veroorloven er een andere benaming aan te geven.

.../...

De rechtsgrond van een zodanige maatregel is niet te vinden in artikel 1, 3°, b), van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, de enige bepaling waarnaar in de aanhef wordt verwezen.

Die bepaling luidt immers als volgt :

"Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

3° met betrekking tot de instellingen van openbaar nut, de openbare instellingen die afhangen van de Staat, alsook tot elke instelling naar Belgisch recht, die voldoet aan collectieve noodwendigheden van algemeen belang en in welke oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld,

...

b) de werking, de organisatie, het beheer en de activiteit ervan te verbeteren, alsmede de controle ervan te versterken;

...;".

Artikel 1, 3°, b), van de wet van 6 juli 1983 veroorlooft de Koning geenszins de Hem toegekende machten aan te wenden voor het invoeren van een belasting als die waarop artikel 1 van het ontwerp betrekking heeft.

De maatregel wordt in het verslag aan de Koning weliswaar voorgesteld als een soort van vaste tegenprestatie voor het afzien door de Staat van maatregelen die "specifiek ... voor het personeel van de openbare sector, zij het in de

.../...

enge of ruime zin" zijn genomen, maar die, als zij op het personeel van de bedoelde instellingen werden toegepast, de werking ervan zouden hinderen, zodat de afschaffing van die maatregelen in die werking verbetering zou brengen uit het oogpunt van het vermogen om te concurreren met de particuliere financiële instellingen.

Dit is echter slechts een indirecte aanknoping vermits het bepalend gedeelte nergens zegt dat de Staat van de bewuste maatregelen afziet. Een voorbarige aanknoping bovendien, zoals het verslag aan de Koning trouwens toegeeft door twee wetsontwerpen in uitzicht te stellen waarvoor de ontworpen bepaling in zekere zin als "begeleiding" zou moeten dienen.

De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit de vereiste rechtsgrond niet kan vinden in de wet van 6 juli 1983.

.....

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

CH. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté
par M. G. PIQUET, premier audi-
teur.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. G. PIQUET, eerste
auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.