ML. - 1 - L. 7893/2.

3 JUIN 1962
Coordinatie (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e april 1962 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende regeling van voorschotten tegen buitengewoon lage rentevoet aan de eigenaars van onroerende goederen die geteisterd werden bij de instorting van de Asbelt van Moulin-sous-Fléron (Jupille)", heeft de 11e mei 1962 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 9 avril 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant l'octroi d'avances à taux exceptionnellement réduit aux propriétaires d'immeubles sinistrés par l'éboulement du Crassier de Moulin-sous-Flér n (Jupille)", a donné le 11 mai 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp-koninklijk besluit strekt tot regeling van de toekenning ten bezware van de Staat, van terugvorderbare voorschotten tegen een rentevoet van 1,25 t.h. aan de eigenaars van onroerende goederen die getroffen werden door de instorting van de asbelt van Moulin-sous-Fléron.

Eerst bepaalt het ontwerp de voorwaarden waaronder de voorschotten worden toegestaan en de wijze waarop zij worden terugbetaald, vervolgens stelt het bepaalde bemoeiingen van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, "die als gevolmachtigde van de Staat optreedt", in het vooruitzicht. Als zodanig wordt de Algemene Spaar- en Lijfrentekas gelast de voorschotten aan de getroffenen te verstrekken, de nodige hypotheken te nemen, opheffing te verlenen en, in het algemeen, alle handelingen te verrichten "die ertoe strekken de uitvoering der bepalingen van de voorschotakte te waarborgen".

Ten slotte bepaalt het de wijze waarop de Staat de voor de voorschotten bestemde bedragen ter beschikking van de Spaarkas zal stellen en waarop de Kas de aflossingen en de door de leners betaalde interesten terug aan de Schatkist zal afdragen.

\+

\+ \+

Het ontwerp zoekt zijn rechtsgrond in artikel 62-414 van de tabel gevoegd bij het ontwerp van begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin voor het dienstjaar 1962.

.../...

Dit artikel luidt als volgt :

"Toelage aan een bijzonder fonds opgericht ten einde aan de Algemene Spaar- en Lijfrentekas de nodige kapitalen te bezorgen om voor rekening van de Staat terugvorderbare voorschotten toe te kennen aan de geteisterden van onroerende goederen te Moulin-sous-Fléron (Jupille).

Aangevraagd betalingskrediet :
5.000.000 frank".

+

Bij herhaling heeft de Raad van State opgemerkt, dat het weinig gelukkig is, een zelfs uitsluitend boekhoudkundig bijzonder fonds op te richten via een bepaling in de begrotingswet.

Hier is dit des te minder raadzaam, daar de begrotingsbepaling waarop het ontwerp steunt, in de bij de begrotingswet gevoegde tabel, dit is in een in wezen eenjarige staat van voorzieningen van uitgaven voorkomt. Door het instellen van een fonds wordt afgeweken van de eenjarigheidsregel en van de wetgeving op de Rijkscomptabiliteit, aangezien het overschot van het uitgetrokken krediet op het volgende dienstjaar zal worden overgedragen terwijl de ontvangsten gespecialiseerd zijn en het fonds zullen doen toenemen. Het is dus weinig aan

.../...

te bevelen, een voorziening die een zekere bestendigheid moet bezitten - meer dan twintig jaar - te koppelen aan een begrotingsvoorziening, die per definitie alleen voor het lopende dienstjaar werkt.

In de loop van het begrotingsjaar 1962 zal het fonds bovendien slechts een gedeelte ontvangen van de totale dotatie, die vereist is voor het vervullen van zijn opdracht. Het saldo zal naderhand maar zonder enige waarborg aan het fonds moeten worden toegekend.

+

Voor zover het ontwerp op artikel 62-414 van het ontwerp van begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin steunt om het optreden van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas bij de toekenning van de voorschotten te regelen, rijzen nog ernstiger bezwaren.

Is het voldoende, in het opschrift van een begrotingskrediet de Algemene Spaar- en Lijfrentekas te noemen, opdat dit kan worden beschouwd als een wetsbepaling, die de Spaarkas, zoals vele wetten reeds hebben gedaan, belast met een opdracht die haar organieke wet niet voorziet ? Ontleent de Koning anderzijds aan deze begrotingsvoorziening voldoende bevoegdheid om te bepalen, op welke wijze de Kas zal optreden en om voor te schrijven dat zij de Staat zal vertegenwoordigen in de rechtshandelingen met betrekking tot de toegekende voorschotten ?

.../...

In beginsel is de begrotingswet alleen een raming, precizering en machtiging. Ongetwijfeld kan zij soms "blijvende bepalingen bevatten die voor rechtspersonen rechten en verplichtingen doen ontstaan", maar de bepalingen van een begrotingswet "kunnen zodanig normatief karakter alleen hebben indien zij door de Kamers uitdrukkelijk goedgekeurd, door de Koning bekrachtigd en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn" (Raad van State, arrest Gemeente Anderlecht, nr 8652, van 9 juni 1961).

In dit opzicht ware het gewaagd uit de tekst van het begrotingsartikel af te leiden, dat de wetgever zich uitdrukkelijk zou hebben uitgesproken over de aard en de omvang van de nieuwe opdracht waarmede hij de Spaarkas wil belasten. Een nauwkeurige omschrijving van die opdracht door de wet kan echter niet worden gemist, aangezien de Algemene Spaar- en Lijfrentekas een van de Staat onderscheiden openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is; krachtens het beginsel van de specialiteit der openbare personen, kan zij alleen optreden binnen de grenzen van de bevoegdheid welke de wet haar uitdrukkelijk heeft toegekend.

Aangezien voorts niets in de begrotingsbepaling de Koning machtigt tot het regelen van het optreden van de Spaarkas, mist het ontwerp rechtsgrond waar het dit

.../...

doet, namelijk haar belast met het verlijden van de leningsakten en het nemen en opheffen van hypotheken.

Ofschoon artikel 62-414 bepaalt, dat de Algemene Spaar- en Lijfrentekas de voorschotten zal toekennen "voor rekening van de Staat", is er geen bepaling die zegt dat de Spaarkas namens de Staat zal optreden bij de rechtshandelingen die met het toekennen van de voorschotten noodzakelijk gepaard zullen gaan, en die de Koning machtigt van de gewone regelen in dezen af te wijken.

+

Uit deze opmerkingen blijkt, dat het ontwerp geen voldoende rechtsgrond heeft en dat een wet nodig is.

+

\+ +

De artikelen van het ontwerp nu kunnen zeer goed in een ontwerp van wet worden opgenomen met inachtneming van de hiernavolgende opmerkingen over de vorm :

.../...

Artikel 2.

Dit artikel kan beter worden gelezen als volgt :

"Artikel 2.-

De voorschotten dienen in ten hoogste twintig jaar te worden terugbetaald, door middel van vaste halfjaarlijkse stortingen.

De periode van twintig jaar gaat in de 1e januari na de datum van de voorschotakte indien het voorschot bestemd is voor de aankoop van een onroerend goed of voor de herstelling van het getroffen onroerend goed. Zij gaat in de 1e januari van het tweede jaar na deze datum indien het voorschot voor nieuwbouw bestemd is.

De voorschotten renten 1,25 t.h. 's jaars vanaf de 1e januari van het jaar waarin de periode van twintig jaar begint te lopen".

Artikel 3.

Eerste lid.

De raming welke het provinciebestuur van Luik in 1961 heeft gedaan, is een gegeven van kapitaal belang.

.../...

Niet alleen dient het optreden van het provinciebestuur, volgens de bevoegde ambtenaar, als bewijs dat de ramp van Moulin-sous-Fléron oorzaak is van het schadegeval, maar is de door het provinciebestuur gedane raming van de wederopbouwwaarde een maximum dat in geen geval mag worden overschreden.

Aan de getroffene wordt geen waarborg geboden wat de raming van de schade betreft. Volgens de gegeven uitleg verlaat de Regering zich op de beoordeling van het provinciebestuur, dat immers in tempore non suspecto is opgetreden.

Op te merken valt nog dat, ingeval op een andere plaats gekocht of gebouwd wordt, de waarde van de grond en van het puin niet van de wederopbouwwaarde wordt afgetrokken.

In het derde lid is het onderscheid tussen "de plannen, bestekken en lastenboeken" en "de met cijfers toegelichte rechtvaardigingsstaat van het bedrag van het aangevraagde voorschot" niet duidelijk.

Volgens de gemachtigde ambtenaar moet de "met cijfers toegelichte verantwoordingsstaat" rekening houden met de persoonlijke toestand van de getroffene, met zijn bestaansmiddelen, enz. ... De verplichting een zodanige verantwoording voor te leggen, lijkt weinig betekenis te hebben als geen controlemaatregelen worden voorzien.

.../...

Het derde lid handelt over de voorschotaanvragen, terwijl het eerste en het tweede lid betrekking hebben op het vaststellen van het bedrag van het voorschot.

Het ware logischer artikel 3 te splitsen in twee afzonderlijke artikelen, een voor het derde en een ander voor het eerste en het tweede lid.

Deze artikelen zouden kunnen worden gelezen als volgt :

"Artikel 3.-

De voorschotaanvragen moeten aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin worden gericht.

De belanghebbende voegt bij zijn aanvraag :

1. de plans, bestekken en aanbestedingsvoorwaarden, wanneer het een bouw of herstelling betreft ;

2. een verklaring betreffende de koopprijs, wanneer het een aankoop betreft ;

3. de berekende verantwoording van het bedrag van het aangevraagde voorschot, met inachtneming van zijn bestaansmiddelen.

Artikel 4.-

Het bedrag van het voorschot wordt voor ieder geval door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en de Minister van Financiën samen vastgesteld.

.../...

Dit bedrag mag niet hoger zijn dan de wederopbouwwaarde van het getroffen goed, zoals het provinciebestuur van Luik deze in 1961 heeft vastgesteld, eventueel verhoogd met de waarde van de grond ingeval op een andere plaats wordt gekocht of gebouwd, noch hoger dan de werkelijke kostprijs van de verrichting".

Wordt op deze wenk ingegaan, dan moeten ook de volgende artikelen worden vernummerd.

Artikel 5.

Krachtens dit artikel moet de getroffene de schuldvorderingen tot schadeloosstelling die hij mocht bezitten, op de Staat overdragen en voor vervroegde terugbetaling van het voorschot aanwenden.

In zijn huidige lezing verplicht dit artikel de getroffene, schuldvorderingen welke hij vooraf aan de Staat heeft moeten afstaan, aan te wenden tot vervroegde terugbetaling van het voorschot.

De bedoeling van de Regering komt in de hierna voorgestelde tekst beter tot uiting :

"Artikel 6.-

De begunstigde is gehouden, de schuldvorderingen tot schadeloosstelling die hij voor de aan het onroerend goed toegebrachte schade mocht bezitten, in de voorschotakte op de Staat over te dragen met het oog op de vervroegde terugbetaling van het voorschot".

..../...

Artikel 7.

De eerste volzin van dit artikel kan verwarring stichten. Hij kan de indruk wekken dat de Spaarkas de toegekende bedragen uit haar eigen middelen voorschiet, terwijl zij toch eerst optreedt nadat de Minister heeft besloten een voorschot toe te kennen. De Spaarkas ontvangt mededeling van die beslissing op het ogenblik dat het bedrag van het voorschot op haar rekening wordt gestort.

Deze eerste volzin kan worden gelezen als volgt :

"Artikel 8.-

De overeenkomsten tot toekenning van voorschotten worden gesloten door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, handelend als lasthebber van de Staat".

Artikel 9.

Het ontwerp zegt niet uitdrukkelijk dat de lastgeving wordt vergoed. Artikel 9, eerste lid, bepaalt echter dat de Spaarkas het bedrag van de aflossingen en interesten eerst het jaar na de betaling aan de Schatkist afdraagt. Zij kan deze bedragen dus te haren voordele doen opbrengen en de interest welke zij zodoende opneemt, moet haar onrechtstreeks vergoeden.

Artikel 10.

In een ontwerp van wet vervalt dit artikel.

Le projet d'arrêté royal a pour objet de régler l'octroi à charge de l'Etat d'avances récupérables, au taux d'intérêt de 1,25 p.c., aux propriétaires d'immeubles sinistrés par l'éboulement du crassier de Moulin-sous-Fléron.

Après avoir fixé les conditions d'octroi des avances et les modalités du remboursement, le projet prévoit certaines interventions de la Caisse générale d'épargne et de retraite, "agissant comme mandataire de l'Etat" : la Caisse générale d'épargne et de retraite est chargée, en cette qualité, de faire les avances aux sinistrés, de prendre les hypothèques nécessaires, de donner mainlevée, et, en général, d'accomplir "tous les actes visant à assurer l'exécution des clauses du contrat".

Le projet règle enfin la manière dont l'Etat mettra à la disposition de la Caisse générale d'épargne et de retraite les sommes destinées aux avances, et la manière dont la Caisse restituera au Trésor les amortissements et les intérêts payés par les emprunteurs.

\+

\+ \+

Le projet invoque comme fondement légal l'article 62-414 du tableau annexé au projet de budget du Ministère de la Santé publique et de la Famille pour l'exercice 1962.

.../...

Cet article est libellé comme suit :

"Allocation à un fonds spécial créé en vue de fournir à la Caisse générale d'épargne et de retraite les capitaux nécessaires aux avances récupérables à faire, pour compte de l'Etat, aux sinistrés immobiliers de Moulin-sous-Fléron (Jupille).

Crédit de paiement sollicité :
5.000.000 de francs".

+

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà fait observer à plusieurs reprises, la création d'un fonds spécial, fût-il purement comptable, par voie d'insertion d'une disposition dans la loi budgétaire, relève d'une pratique peu heureuse.

Cette pratique est d'autant plus critiquable en l'occurrence que la disposition budgétaire sur laquelle se fonde le projet se trouve inscrite dans le tableau annexé à la loi budgétaire, c'est-à-dire dans un état des prévisions des dépenses dont l'annalité est une des caractéristiques essentielles. Or, l'institution d'un fonds déroge à la règle de l'annalité et à la législation sur la comptabilité de l'Etat, puisque l'excédent du crédit prévu sera reporté à l'exercice

.../...

suivant et que les recettes sont spécialisées et accroîtront le fonds. Il est, dès lors, peu recommandable qu'une disposition qui doit être assurée d'une certaine permanence - plus de vingt ans - soit liée à une inscription budgétaire qui, par essence, ne produit d'effets que pendant l'exercice en cours.

Le fonds ne recevra de surcroît au cours de l'exercice budgétaire de 1962 qu'une partie de la dotation totale nécessaire à l'accomplissement de la mission pour laquelle il est créé. Le solde devra lui être octroyé ultérieurement sans qu'il y ait toutefois la moindre garantie.

+

Dans la mesure où le projet se fonde sur l'article 62-414 du projet de budget du Ministère de la Santé publique et de la Famille pour organiser l'intervention de la Caisse générale d'épargne et de retraite dans l'octroi des avances, il soulève des observations plus graves.

La seule référence à la Caisse générale d'épargne et de retraite, faite dans l'intitulé d'un crédit budgétaire, peut-elle être considérée comme une disposition législative qui chargerait la Caisse générale d'épargne et de retraite, comme de nombreuses lois l'ont déjà fait, d'une mission qui n'est pas

.../...

prévue par sa loi organique ? par ailleurs, le Roi trouve-t-il dans cette disposition budgétaire l'habilitation suffisante pour fixer les modalités de l'intervention de la Caisse et prescrire qu'elle procédera par représentation de l'Etat dans les actes juridiques que l'octroi des avances requiert.

En principe, la loi budgétaire ne constitue qu'un acte d'évaluation, de précision et d'autorisation. Sans doute, peut-elle contenir parfois "des dispositions permanentes génératrices de droits et d'obligations pour les personnes juridiques", mais les dispositions d'une loi budgétaire "ne sauraient avoir pareil caractère normatif que si elles ont été expressément votées par les Chambres, sanctionnées par le Roi et publiées au Moniteur belge" (Conseil d'Etat, arrêt Commune d'Anderlecht, n° 8652, du 9 juin 1961).

A cet égard il serait hasardeux de déduire du libellé de l'inscription budgétaire que le législateur se serait expressément prononcé sur la nature et l'étendue de la mission nouvelle dont il aurait entendu charger la Caisse générale. Or, la détermination précise, par la loi, de cette mission s'avère indispensable puisque la Caisse générale d'épargne et de retraite est un établissement public distinct de l'Etat et doué de la personnalité juridique; elle ne peut agir, en vertu du principe de la spécialité des personnes publiques, que dans les limites des attributions que la loi lui a formellement reconnues.

.../...

D'autre part, dans la mesure où le projet réglemente l'intervention de la Caisse, en la chargeant, notamment, de passer les actes de prêts, de prendre des hypothèques, de donner mainlevée, il manque de fondement légal, rien, dans la disposition budgétaire, n'habilitant le Roi à réglementer cette intervention.

De plus, si l'article 62-414 prévoit que la Caisse générale d'épargne et de retraite fera les avances "pour compte de l'Etat", aucune disposition ne prévoit que la Caisse procédera par représentation de l'Etat dans les actes juridiques que l'octroi des avances rendra nécessaires, ni n'autorise le Roi à déroger aux règles ordinaires en la matière.

+

De ces observations il résulte que le projet ne dispose pas d'un fondement légal suffisant et devrait faire l'objet d'une loi.

+

+ +

.../...

Quant aux articles du projet, ils pourraient aisément être repris dans un projet de loi sous réserve des observations de forme ci-après :

Article 2.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 2.-

Les avances sont remboursables en vingt années au plus, par des versements semestriels constants.

La période de vingt années prend cours le 1er janvier qui suit la date de l'acte d'avance si l'avance est destinée à l'achat d'un immeuble ou à la remise en état de l'immeuble sinistré. Elle prend cours le 1er janvier de la deuxième année qui suit cette date si l'avance est destinée à la construction d'un nouvel immeuble.

Les avances portent un intérêt au taux de 1,25 p.c. l'an à partir du 1er janvier de l'année où prend cours la période de vingt ans".

Article 3.

Alinéa 1er.

L'évaluation faite en 1961 par le Gouvernement provincial de Liège est un élément capital.

Non seulement l'intervention du Gouvernement provincial constitue, selon les explications du fonctionnaire compétent, la preuve que le sinistre a été

.../...

causé par la catastrophe de Moulin-sous-Fléron, mais encore l'évaluation de la valeur de reconstruction qui a été faite par le gouvernement provincial constitue un maximum qui ne peut, en aucun cas, être dépassé.

Aucune garantie n'est donnée au sinistré quant à l'évaluation des dommages. Selon les explications qui ont été données, le Gouvernement s'en remet à l'appréciation du gouvernement provincial parce que celui-ci est intervenu in tempore non suspecto.

On observera encore qu'en cas d'achat ou de construction à un autre emplacement, la valeur du terrain et des ruines n'est pas déduite de la valeur de reconstruction.

A l'alinéa 3, la distinction entre "les plans, devis et cahiers des charges" et la "justification chiffrée du montant de l'avance sollicitée" n'apparaît pas clairement.

Selon le fonctionnaire compétent, la "justification chiffrée" doit tenir compte de la situation personnelle du sinistré, de ses ressources, etc ... L'obligation de produire une telle justification paraît être sans portée réelle si aucune mesure de contrôle n'est prévue.

L'alinéa 3 concerne les demandes d'avance, alors que les alinéas 1er et 2 concernent la détermination du montant de l'avance.

.../...

Il serait plus logique de faire de l'alinéa 3 et des alinéas 1er et 2, deux articles distincts.

Ces articles pourraient être rédigés comme suit :

"Article 3.-

Les demandes d'avance doivent être adressées au Ministre de la Santé publique et de la Famille.

L'intéressé joint à sa demande :

1. les plans, devis et cahiers des charges, s'il s'agit d'une construction ou d'une remise en état;
2. une déclaration relative au prix d'acquisition, s'il s'agit d'un achat;
3. la justification chiffrée du montant de l'avance sollicitée, compte tenu des ressources de l'intéressé.

Article 4.-

Le montant de l'avance est fixé dans chaque cas conjointement par le Ministre de la Santé publique et de la Famille et par le Ministre des Finances.

Ce montant ne peut excéder la valeur de reconstruction du bien sinistré telle qu'elle a été établie par le gouvernement provincial de Liège en 1961, augmentée éventuellement de la valeur du terrain en cas d'achat ou de construction à un autre emplacement, ni le coût réel de l'opération".

Si la suggestion ci-dessus est retenue, il importera d'adapter la numérotation des articles suivants.

.../...

Article 5.

Cet article prévoit la cession à l'Etat des créances d'indemnité qui seraient éventuellement dues au sinistré, et l'affectation de ces créances au remboursement anticipé de l'avance.

Tel qu'il est rédigé, cet article oblige le sinistré à affecter au remboursement de l'avance des créances qu'il aura dû préalablement céder à l'Etat.

L'intention du Gouvernement serait plus correctement exprimée comme suit :

"Article 6.-

Le bénéficiaire est tenu de céder à l'Etat, dans l'acte d'avance, en vue du remboursement anticipé de l'avance, les créances d'indemnité qui lui seraient dues au titre de réparation des dommages causés à l'immeuble sinistré".

Article 7.

La première phrase de cet article peut prêter à confusion. On pourrait croire, en effet, que la Caisse d'épargne fait les avances sur ses fonds propres. Or, la Caisse n'intervient qu'après la décision du Ministre d'octroyer une avance. Cette décision est communiquée à la Caisse en même temps que le montant de l'avance est versé à son compte.

.../...

Cette première phrase pourrait être rédigée comme suit :

"Article 8.-

Les contrats d'avance sont passés par la Caisse générale d'épargne et de retraite, agissant comme mandataire de l'Etat".

Article 9.

Le projet ne prévoit expressément aucune rémunération du mandat. En disposant que la Caisse ne restituera au Trésor le montant des amortissements et des intérêts que l'année qui suit le paiement, l'article 9, alinéa 1er, permet à la Caisse de faire fructifier ces fonds à son profit. L'intérêt qui sera ainsi recueilli constituera une rémunération indirecte.

Article 10.

Cet article est à omettre dans un projet de loi.

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,	
	F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. VAN HECKE,	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. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, substituut.

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. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.