ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre bis des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 5 août 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à l'assainissement des finances de la Société natinale des Chemins de fer belges", a donné le 12 août 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer bis, op 5 augustus 1986 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende het saneren van de financiën van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen", heeft op 12 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

PREAMBULE.

Le visa de l'urgence se justifie par application de l'article 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986. Dans un souci de cohérence, cette disposition devrait donc être visée elle aussi.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

1. Cet article impose au conseil d'administration de la S.N.C.B. de proposer des mesures complémentaires "indispensables" pour réaliser un budget d'exploitation en équilibre.

Il y a sur ce point une discordance entre le texte français et le texte néerlandais du projet, le premier utilisant l'adjectif "indispensable" (onontbeerlijk), le deuxième l'adjectif "noodzakelijk" (nécessaire).

Cette discordance devrait être éliminée dans un sens conforme aux intentions du Gouvernement.

La même observation vaut pour l'article 3.

.../...

2. Selon l'alinéa 3, les mesures complémentaires proposées produisent leurs effets dès qu'elles sont approuvées par un arrêté royal. Cette procédure ne peut s'appliquer qu'à des mesures qui sont au pouvoir du conseil d'administration. Au surplus, l'article 2 donne implicitement ce sens à l'article 1er.

La nature des mesures devrait donc être précisée de manière à éviter toute équivoque, notamment en ce qui concerne les cas d'application de la sanction prévue à l'article 3.

3. Les mesures proposées doivent permettre de réaliser l'équilibre du budget d'exploitation en tenant compte, suivant le rapport au Roi, "de la réduction attendue des interventions de l'Etat pour les années 1986 et 1987".

Le texte de l'article impose de tenir compte d'un montant de 33.102 millions de francs en 1986 et de 30.602 millions de francs en 1987, accordé par l'Etat sous l'article budgétaire 32.01.01.

Le projet de budget du Ministère des Communications n'a pas encore été déposé. L'arrêté en projet ne peut tenir pour acquis et adoptés par le Parlement, les chiffres qui seront proposés par le Gouvernement. La loi de pouvoirs spéciaux n'a pas au demeurant attribuer au Roi le pouvoir d'adopter le budget de l'Etat et n'aurait d'ailleurs pas pu le faire.

.../...

Si l'on veut cependant retenir les chiffres proposés comme hypothèse de travail selon l'intention évidente du Gouvernement, la fin de l'alinéa 1er devrait être rédigée différemment.

Le texte suivant est dès lors proposé pour l'alinéa 1er de l'article 1er :

"Le conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer belges doit, avant le 1er décembre 1986, proposer au Ministre des Communications les mesures complémentaires qui relèvent de sa compétence et qui sont nécessaires pour réaliser un budget d'exploitation en équilibre dans l'hypothèse où les interventions de l'Etat prévues à l'article budgétaire 32.01.01 atteindraient en 1986 un montant de 33.102 millions de francs et en 1987 un montant de 30.602 millions de francs".

Article 2.

1. Dans la phrase "il peut être proposé", le sujet apparent est le conseil d'administration. Le texte devrait être remanié pour le montrer plus clairement.

2. A la différence des mesures prévues à l'article 1er, celles qui seraient proposées en vertu de l'article 2 ne relèveraient pas nécessairement de la compétence du conseil d'administration. Elles pourraient même, semble-t-il, excéder la compétence ordinaire ou spéciale du Roi.

.../...

Il conviendrait donc que l'article, notamment en son alinéa 2, précise bien que les dérogations qui y sont visées ne sont que des propositions de dérogation et que c'est à ce titre qu'elles ne "vaudraient" que pour la durée du plan proposé et pour une période de cinq ans maximum.

3. A l'alinéa 2, le mot "réduction" paraît sans objet et devrait donc être omis. Cet alinéa 2 est la reproduction de l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 97 du 28 septembre 1982. Mais dans ce dernier article, un alinéa 2, non repris dans le présent projet, concernait la réduction de la rénumération de base des membres du personnel.

Article 3.

La fin de l'article est elliptique. Un chaînon essentiel semble lui manquer.

Un collège de six membres est chargé d'"élaborer" (uitwerken) des mesures d'assainissement financier et de "veiller à leur application". Mais le texte ne précise pas qui doit les arrêter ou les mettre en vigueur, alors qu'à l'article 1er, alinéa 3, il est prévu que les mesures proposées par le conseil d'administration produisent leurs effets dès qu'elles sont approuvées par un arrêté royal.

On peut encore rapprocher la disposition en projet, de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 97 du 28 septembre 1982, selon lequel :

"si les mesures élaborées par cet organe ne sont pas approuvées par le conseil d'administration ou le fonctionnaire

dirigeant avant le 30 novembre 1982, ou si les mesures proposées sont insuffisantes, le Roi fixe les mesures nécessaires prévues à l'article 1er, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres pris en vertu de la loi précitée du 2 février 1982".

AANHEF.

De verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid kan worden verantwoord met toepassing van artikel 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986. Ter wille van de algemene samenhang zou ook naar die bepaling moeten worden verwezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

1. Dit artikel verplicht de raad van beheer van de N.M.B.S. tot het voorstellen van "noodzakelijke" bijkomende maatregelen om een exploitatiebudget in evenwicht te realiseren.

Op dit punt is er een discrepantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het ontwerp, de eerste gebruikt het bijvoeglijk naamwoord "indispensable" (onontbeerlijk), de tweede het bijvoeglijk naamwoord "noodzakelijk" (necessaire).

Deze discrepantie zou derwijze moeten worden weggewerkt dat de juiste bedoeling van de Regering tot uiting komt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3.

2. Volgens het derde lid treden de voorgestelde bijkomende maatregelen in werking zodra ze goedgekeurd zijn bij koninklijk besluit. Deze procedure kan alleen gelden voor maatregelen waarvoor de raad van beheer bevoegd is. Overigens hecht artikel 2 stilzwijgend die betekenis aan artikel 1.

.../...

De aard van de maatregelen zou zodanig verduidelijkt moeten worden dat iedere dubbelzinnigheid wordt vermeden, bepaaldelijk ten aanzien van de gevallen waarin de in artikel 3 bepaalde sanctie toepassing vindt.

3. De voorgestelde maatregelen moeten het mogelijk maken een evenwichtig exploitatiebudget te bereiken, volgens het verslag aan de Koning met inachtneming van "de verminderde verwachte tussenkomsten van de Staat voor de jaren 1986 en 1987" (lees : "de verwachte vermindering van de Staatsbijdragen voor de jaren 1986 en 1987").

De tekst van het artikel legt de verplichting op rekening te houden met een bedrag van 33.102 miljoen frank in 1986 en een bedrag van 30.602 miljoen in 1987, welke door de Staat worden toegestaan onder het begrotingsartikel 32.01.01.

De ontwerp-begroting van het Ministerie van Verkeerswezen is nog niet ingediend. Het ontworpen besluit kan de getallen die door de Regering zullen worden voorgesteld niet als vaststaand en als door het Parlement aangenomen beschouwen. De bijzondere-machtenwet heeft de Koning overigens niet de bevoegdheid verleend om de Rijksbegroting aan te nemen en zou dit trouwens niet hebben kunnen doen.

Als men echter de voorgestelde getallen als werkhypothese wil aanhouden, wat kennelijk de bedoeling van de Regering is, zou het einde van het eerste lid op een andere manier moeten worden geredigeerd.

.../...

De volgende tekst wordt derhalve voorgesteld voor het eerste lid van artikel 1 :

"De raad van beheer van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen moet, vóór 1 december 1986, aan de Minister van Verkeerswezen de bijkomende maatregelen voorstellen waarvoor hij bevoegd is en die noodzakelijk zijn om een exploitatiebudget in evenwicht te verwezenlijken, in de veronderstelling dat de Staatsbijdragen uitgetrokken op begrotingsartikel 32.01.01 in 1986 een bedrag van 33.102 miljoen frank en in 1987 een bedrag van 30.602 miljoen frank zouden bereiken".

Artikel 2.

1. In de zin "mogen ... voorgesteld worden", is het onderwerp kennelijk de raad van beheer. De tekst zou moeten worden herschreven om dat duidelijker tot uiting te brengen.

2. In tegenstelling tot de in artikel 1 bedoelde maatregelen, zouden die welke voorgesteld zouden worden op grond van artikel 2, niet noodzakelijkerwijs onder de bevoegdheid van de raad van beheer ressorteren. Blijkbaar zouden zij zelfs buiten de gewone of bijzondere bevoegdheid van de Koning kunnen vallen.

Het artikel, en inzonderheid het tweede lid ervan, zou derhalve goed moeten preciseren dat de aldaar bedoelde afwijkingen alleen maar voorstellen tot afwijking zijn en dat het als zodanig is dat ze slechts "zouden gelden" voor de duur van het voorgestelde plan en voor een periode van maximum vijf jaar.

.../...

3. In het tweede lid heeft het woord "vermindering" blijkbaar geen voorwerp; het zou derhalve moeten vervallen. Dat tweede lid is de weergave van artikel 2, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 97 van 28 september 1982. Maar in dat laatste artikel had een tweede lid, dat in het onderhavige ontwerp niet overgenomen is, betrekking op de vermindering van de basisbezoldiging van de personeelsleden.

Artikel 3.

Het slot van het artikel is elliptisch. Daar ontbreekt blijkbaar een wezenlijke schakel.

Een college van zes leden wordt belast met het "uitwerken" (élaborer) van de financiële saneringsmaatregelen en "met het toezicht op hun naleving". Maar de tekst preciseert niet wie ze moet vaststellen of in werking stellen, terwijl in artikel 1, derde lid, bepaald wordt dat de door de raad van beheer voorgestelde maatregelen in werking treden zodra ze goedgekeurd zijn bij koninklijk besluit.

Voorts kan men de ontworpen bepaling vergelijken met artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 97 van 28 september 1982, dat als volgt luidt :

"Indien de door dit orgaan uitgewerkte voorstellen vóór 30 november 1982 niet goedgekeurd worden door de raad van beheer of door de leidende ambtenaar, of indien de voorgestelde maatregelen ontoereikend zijn, dan zal de Koning de noodzakelijke maatregelen nemen voorzien in artikel 1, door een in Ministerraad overlegd besluit uit te vaardigen krachtens de bovengenoemde wet van 2 februari 1982".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
P. MARTENS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. PROOST, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoed 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 auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.