KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 23 maart 1987 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. ... "tot sanering van de financiën van het Studiecentrum voor Kernenergie", heeft op 24 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "relatif à l'assainissement des finances du Centre d'Etude de l'Energie nucléaire", a donné le 24 mars 1987 l'avis suivant :

1. De maatregelen welke het ontwerp van genummerd koninklijk besluit, met het oog op de sanering van de financiën van het Studiecentrum voor Kernenergie - hierna afgekort S.C.K. genoemd -, wil invoeren, komen in grote lijnen neer op wat volgt :

a) Ter "aanvulling" van de saneringsmaatregelen opgelegd door het koninklijk besluit nr. 99 van 18 oktober 1982 tot sanering van de financiën van het Studiecentrum voor Kernenergie (S.C.K.), gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 191 van 30 december 1982, wordt aan de raad van beheer van het S.C.K. de opdracht gegeven vóór 31 oktober 1987 een herstrukturerings-plan, samen met een financieringsplan, voor te leggen aan de Regering.

In tegenstelling tot wat is bepaald met betrekking tot de maatregelen bedoeld in het voornoemde koninklijk besluit nr. 99, zal het in het ontwerp beoogde herstrukturerings- en financieringsplan een periode kunnen bestrijken die verder reikt dan 31 december 1989 (artikel 1 van het ontwerp).

b) Aan de raad van beheer van het S.C.K. wordt de bevoegdheid gegeven, binnen bepaalde perken, de aanvullende vergoedingen toegekend in het stelsel van het conventioneel brugpensioen te beperken (artikel 2).

c) Het aantal leden van de raad van beheer van het S.C.K. wordt gereduceerd van 31 tot 12 en de regels inzake de werking van de raad van beheer en de besluitvorming in die raad worden gewijzigd. Daartoe worden de statuten van het S.C.K. aangepast (artikel 3).

.../...

d) Met het oog op de controle op de uitvoering van het herstrukturerings- en financieringsplan, wordt aan het S.C.K. opgelegd daaromtrent in zijn begroting een afzonderlijke verantwoording op te nemen.

Bij niet-naleving van het plan kunnen de in artikel 3ter van het koninklijk besluit nr. 99 bepaalde sancties worden toegepast (artikel 4).

2. Als rechtsgrond voor de ontworpen maatregelen wordt in de aanhef van het ontwerp artikel 1, 2°, c), van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, aangevoerd.

Luidens die bepaling kan de Koning "met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, (en) de gezondmaking van de openbare financiën ... alle nuttige maatregelen ... nemen ten einde ... de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen ... meer bepaald ... door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren".

Aangezien het S.C.K. een - weliswaar privaatrechtelijke - instelling van openbaar nut is die een belangrijk deel van haar inkomsten ontleent aan subsidies ingeschreven op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en aangezien de ontworpen maatregelen tot een rationalisatie van het beheer van het S.C.K. en tot een beheersing van de uitgaven blijken te kunnen leiden, kan

.../...

worden aangenomen dat het ontwerp, globaal beschouwd, rechtsgrond vindt in de aangehaalde bepaling van de bijzondere-machtenwet.

Artikel 3 van het ontwerp, dat de bepalingen van de statuten van het S.C.K. met betrekking tot de samenstelling en de werking van de raad van beheer beoogt te wijzigen, blijkt ter zake evenwel voorbehoud te vergen.

Niet alleen blijkt, volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting, het besparingseffect van de beperking van het aantal leden van de raad van beheer miniem te zijn, maar bovendien en vooral kan uit de voorbereiding van de wet van 27 maart 1986 worden opgemaakt dat het niet in de bedoeling van de wetgever lag de Regering te machtigen om rechtstreeks en eigenmachtig in te grijpen in de interne organisatie van gesubsidieerde private instellingen.

In dit verband kan worden verwezen naar de volgende passus uit het advies van de Raad van State (Parl. St., Kamer, 1985-1986, nr. 128/1, blz. 20) :

> "De "gesubsidieerde instellingen" kunnen volgens het ontwerp geen openbare instellingen zijn; ze zijn derhalve private instellingen. Het is nauwelijks denkbaar dat ze geen rechtspersoonlijkheid zouden bezitten.
>
> Volgens de letter van het ontwerp zou dit de Koning dus in staat moeten stellen de opdrachten van de door de openbare machten gesubsidieerde privaatrechtelijke rechtspersonen opnieuw te definiëren en dezer organisatie te verbeteren.
>
> Hierdoor zou de vrijheid van vereniging worden aangetast en dat is blijkbaar niet de bedoeling van de Regering. Deze zou haar bedoeling veel nauwkeuriger moeten formuleren".

.../...

In de memorie van toelichting (zelfde document, blz. 5) werd ter zake het volgende gesteld :

> "Zoals de Raad van State terecht opmerkt, is het niet de bedoeling van de Regering op enige wijze afbreuk te doen aan de vrijheid van vereniging. Wel kan, bij toepassing van de verleende bevoegdheidsopdracht, de subsidiëring afhankelijk worden gemaakt van voorwaarden die een vermindering van de openbare uitgaven tot gevolg hebben".

Tijdens de bespreking in de bevoegde Kamercommissie verwees de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting naar de aangehaalde passus van de memorie van toelichting, om te bevestigen dat de bijzondere-machtenwet slechts een beperkt en indirect "ingrijpen in private ondernemingen" toelaat (Parl. St., Kamer, 1985-1986, nr. 128/17, blz. 250).

Uit wat voorafgaat blijkt te moeten worden geconcludeerd dat een directe wijziging, bij wetskrachtige maatregel, van de statuten van de privaatrechtelijke instelling van openbaar nut die het S.C.K. is, niet kan worden ingepast in de bevoegdheden welke de bijzondere-machtenwet aan de Regering heeft verleend.

Artikel 3 behoort derhalve, zo niet te worden geschrapt, dan toch zodanig te worden omgewerkt dat de wijziging van de statuten wordt overgelaten aan de statutair bevoegde organen van het S.C.K. zelf. Niets belet dat de Regering aan het eventueel uitblijven van de bedoelde statuutwijziging, analoge sancties verbindt als die opgenomen in artikel 4, § 2, van het ontwerp.

.../...

Overigens dient in subsidiaire orde te worden opgemerkt dat ook vanuit formeel wetgevingstechnisch standpunt, de in het ontwerp gehanteerde techniek op ernstige bezwaren stuit : in de door de oprichters van het S.C.K. vastgestelde en door de bevoegde organen van de instelling gewijzigde statuten, welke door de Koning werden goedgekeurd op grond van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend, zouden immers bepalingen met kracht van wet worden opgenomen, die later alleen maar zouden kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen door een wet (zie artikel 4, § 3, van de wet van 27 maart 1986).

3. Met betrekking tot artikel 1 van het ontwerp rijst de vraag hoe het in die bepaling bedoelde herstructureringsen financieringsplan zich verhoudt tot de in het koninklijk besluit nr. 99 vastgestelde saneringsmaatregelen.

Het genoemde plan zal weliswaar worden vastgesteld ter "aanvulling van de hierboven vermelde maatregelen" - waarmee alleen kan bedoeld zijn dat geen afbreuk wordt gedaan aan de in het koninklijk besluit nr. 99 geformuleerde doelstellingen, die er o.m. in bestaan "het gecumuleerd tekort op te slorpen en het evenwicht te herstellen tussen de ontvangsten en de uitgaven en dit uiterlijk tegen 31 december 1989" -, maar het ontwerp bepaalt tevens dat de bedoelde plannen "kunnen vervallen na 31 december 1989", wat volgens het verslag aan de Koning betekent dat het herstructurerings- en financieringsplan "de termijnen van het saneringsplan, voorzien in het huidig genummerd besluit nr. 99, (kan) overschrijden".

.../...

De gemachtigde ambtenaar heeft ter zake verklaard dat het herstrukturerings- en financieringsplan betrekking zal hebben op de uitgaven voor de ontmanteling van verouderde nucleaire installaties die om veiligheidsredenen dringend noodzakelijk is geworden, met welke uitgaven in het eerder vastgestelde saneringsplan geen rekening is gehouden.

Men dient er dan ook van uit te gaan dat de in het ontwerp opgenomen bepalingen i.v.m. het herstrukturerings- en financieringsplan niet tot gevolg zullen hebben dat de verplichtingen, die aan het S.C.K. werden opgelegd in het kader van de eerste reeks saneringsmaatregelen, worden afgezwakt.

Bovendien moet worden opgemerkt dat - in tegenstelling tot wat aangaande het eerste saneringsplan werd bepaald in het koninklijk besluit nr. 99 - in het ontwerp niet wordt voorgeschreven welke periode het herstruktureringsplan zal bestrijken, noch welke de concrete doelstellingen zijn die ermee worden nagestreefd. Evenmin bepaalt het ontwerp dat de goedkeuring bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, "bindende kracht" verleent aan het herstrukturerings- en financieringsplan, al suggereert artikel 4 van het ontwerp dat zulks wel in de bedoeling van de Regering ligt.

De ontworpen bepaling behoort derhalve te worden omgewerkt, rekening houdend met de hiervoren geformuleerde opmerkingen.

+

.../...

De inleidende zin van artikel 1 stelle men als volgt :

"Artikel 1. Artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 99 van 18 oktober 1982 tot sanering van de financiën van het Studiecentrum voor Kernenergie (S.C.K.), gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 191 van 30 december 1982, wordt aangevuld met de volgende leden :".

4. De inleidende zin van artikel 2 redigere men als volgt :

"Art. 2. Artikel 2bis van hetzelfde koninklijk besluit nr. 99, ingevoegd bij koninklijk besluit nr. 191 van 30 december 1982, wordt aangevuld als volgt :".

5. Met betrekking tot artikel 5, dat de Koning machtigt om, "bij de overdracht van de voogdij van de S.C.K. naar het Vlaamse Gewest", de in het ontwerp opgenomen bepalingen geheel of gedeeltelijk op te heffen, dient te worden opgemerkt dat, gelet op het bepaalde in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bedoelde overdracht aan het Vlaamse Gewest alleen mogelijk zou zijn na een wijziging van de genoemde bijzondere wet.

In subsidiaire orde kan er bovendien worden op gewezen dat de Koning aan de bijzondere-machtenwet niet de bevoegdheid ontleent zichzelf te machtigen om, ook na het verstrijken van de periode waarvoor Hem bijzondere machten zijn toegestaan - d.w.z. bij gewoon koninklijk besluit - regelingen vast te stellen die in beginsel zaak zijn van de wetgever, tenware nauwkeurig wordt omschreven binnen welke perken en onder welke voorwaarden die maatregelen kunnen worden genomen.

---

1. Les mesures que le projet d'arrêté royal numéroté se propose de prendre en vue d'assainir les finances du Centre d'Etude de l'Energie nucléaire - en abrégé : C.E.N. - se résument, dans les grandes lignes, à ce qui suit :

a) "En complément" aux mesures d'assainissement imposées par l'arrêté royal n° 99 du 18 octobre 1982 relatif à l'assainissement des finances du Centre d'Etude de l'Energie nucléaire (C.E.N.), modifié par l'arrêté royal n° 191 du 30 décembre 1982, le conseil d'administration est chargé de présenter au Gouvernement avant le 31 octobre 1987 un plan de restructuration, accompagné d'un plan de financement.

A la différence de ce qui est disposé relativement aux mesures visées dans l'arrêté royal n° 99, le plan de restructuration et de financement prévu par le projet pourra couvrir une période s'étendant au-delà du 31 décembre 1989 (article 1er du projet).

b) Le conseil d'administration du C.E.N. est habilité, dans certaines limites, à réduire les indemnités complémentaires accordées dans le régime des prépensions conventionnelles (article 2).

c) Le nombre des membres du conseil d'administration du C.E.N. est ramené de 31 à 12, et les règles relatives au fonctionnement du conseil d'administration et à la prise de décisions en son sein, sont modifiées. Les statuts du C.E.N. sont adaptés à cette fin (article 3).

.../...

d) En vertu du contrôle de l'exécution du plan de restructuration et de financement, le C.E.N. se voit imposer l'obligation d'inclure sur ce point dans son budget une justification séparée.

En cas d'inobservation du plan, les sanctions prévues par l'article 3ter de l'arrêté royal n° 99 pourront être appliquées (article 4).

2. Le préambule du projet invoque comme fondement légal des mesures envisagées, l'article 1er, 2°, c), de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Aux termes de cette disposition, le Roi peut "afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, (et) l'assainissement des dépenses publiques ... prendre toutes les mesures utiles en vue ... de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques ..., plus précisément ... en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions.

Etant donné que le C.E.N. est un établissement d'utilité publique - de droit privé, il est vrai - dont les ressources sont, pour une large part, constituées par des subventions inscrites au budget du Ministère des Affaires économiques et comme les mesures en projet paraissent pouvoir conduire à une rationalisation de la gestion du C.E.N. et

.../...

à une meilleure maîtrise des dépenses, on peut admettre que le projet, considéré dans son ensemble, trouve son fondement légal dans la disposition précitée de la loi de pouvoirs spéciaux.

L'article 3 du projet, qui a pour objet de modifier les dispositions du statut du C.E.N. en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du conseil d'administration, paraît toutefois appeler des réserves à cet égard.

Non seulement, il apparaît, selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, que l'effet d'économie de la réduction du nombre des membres du conseil d'administration est minime, mais en outre et surtout, il est permis d'inférer des travaux préparatoires de la loi du 27 mars 1986 qu'il n'était pas dans l'intention du législateur d'autoriser le Gouvernement à intervenir directement, et d'autorité, dans l'organisation interne d'institutions privées subventionnées.

A ce propos, il est permis de rappeler le passage suivant de l'avis du Conseil d'Etat (Doc. parl., Chambre, 1985-1986, n° 128/1, p. 20) :

> "Les "institutions subventionnées" ne peuvent être, aux termes du projet, des institutions publiques; elles sont donc des institutions privées. On ne peut guère les concevoir que dotées de la personnalité juridique.
>
> A s'en tenir à la lettre du projet, celui-ci devrait donc permettre au Roi de redéfinir la mission des personnes morales de droit privé subventionnées par les pouvoirs publics et d'améliorer l'organisation de celles-ci.
>
> Portant atteinte à la liberté d'association, un tel objet semble dépasser les intentions du Gouvernement. Celles-ci devraient être exprimées avec beaucoup plus de précision".

.../...

L'exposé des motifs (même document, p. 5) observe à ce sujet ce qui suit :

> "Ainsi que le Conseil d'Etat le fait remarquer à juste titre, il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de porter atteinte d'aucune manière à la liberté d'association. Mais en application de l'attribution de pouvoir concernée, l'octroi de subsides peut être bien rendu tributaire de conditions qui ont pour effet de diminuer les dépenses publiques".

Au cours de la discussion à la commission compétente de la Chambre, le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget s'est référé au passage précité de l'exposé des motifs pour confirmer que la loi de pouvoirs spéciaux autorise uniquement "une intervention ... dans les entreprises privées" limitée et indirecte (Doc. parl., Chambre 1985-1986, n° 128/17, p. 250).

Il faut dès lors conclure de ce qui précède qu'une modification directe, par la voie d'une mesure ayant force de loi, des statuts de l'établissement public de droit privé qu'est le C.E.N., ne peut entrer dans le cadre des pouvoirs que la loi de pouvoirs spéciaux a accordés au Gouvernement.

Dès lors, l'article 3 doit, sinon être supprimé, du moins être remanié de telle sorte que la modification des statuts est laissée aux soins des organes statutairement compétents du C.E.N. même. Rien n'empêche que le Gouvernement attache à la non-réalisation éventuelle de la modification statutaire visée, des sanctions analogues à celles qui sont prévues par l'article 4, § 2, du projet.

.../...

Par ailleurs, il y a lieu d'observer, à titre subsidiaire, que le procédé mis en oeuvre par le projet soulève également de sérieuses objections du point de vue de la légistique formelle : en effet, le projet introduirait dans les statuts établis par les fondateurs du C.E.N. et modifiés par les organes compétents de l'établissement, qui ont été approuvés par le Roi en vertu de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, des dispositions ayant force de loi qui ne pourraient plus, par la suite, être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées que par une loi (voir article 4, § 3, de la loi du 27 mars 1986).

3. L'article 1er du projet soulève la question de savoir comment le plan de restructuration et de financement prévu par cet article se situe par rapport aux mesures d'assainissement fixées par l'arrêté royal n° 99.

Il est vrai que ledit plan sera fixé "en complément aux mesures ci-dessus", ce qui peut uniquement vouloir dire qu'il n'est pas porté atteinte aux objectifs formulés dans l'arrêté royal n° 99, qui consistent, entre autres à "résorber le déficit cumulé et rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, et cela au plus tard le 31 décembre 1989"; le projet prévoit cependant aussi que l'échéance des plans visés "pourrait se situer au-delà du 31 décembre 1989", ce qui signifie, selon le rapport au Roi, que le plan de restructuration et de financement "(peut) dépasser les délais du plan d'assainissement prévus dans l'arrêté royal n° 99 en vigueur".

.../...

Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce sujet que le plan de restructuration et de financement aura trait aux dépenses à exposer pour le démantèlement, devenu urgent pour des motifs de sécurité, d'installations nucléaires vétustes, dépenses dont il n'a pas été tenu compte dans le plan d'assainissement établi précédemment.

Il faut considérer, dès lors, que les dispositions que le projet prévoit relativement au plan de restructuration et de financement n'auront pas pour conséquence d'atténuer les obligations qui ont été imposées au C.E.N. dans le cadre du premier train de mesures d'assainissement.

Il faut remarquer en outre que - contrairement à ce que l'arrêté royal n° 99 prévoyait pour le premier plan d'assainissement - le présent projet ne détermine pas la période qui sera couverte par le plan de restructuration, ni les objectifs concrets qui lui sont assignés. Le projet ne prévoit pas davantage que l'approbation du plan de restructuration et de financement par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres aura pour effet d'attribuer à ce plan "force obligatoire", encore que l'article 4 du projet semble indiquer que telle est bien l'intention du Gouvernement.

La disposition en projet devra dès lors être remaniée en tenant compte des observations qui précèdent.

+

La phrase liminaire de l'article ler devrait être rédigée comme suit :

"Article ler. L'article ler de l'arrêté royal n° 99 du 18 octobre 1982 relatif à l'assainissement des finances du Centre d'Etude de l'Energie nucléaire (C.E.N.), modifié par l'arrêté royal n° 191 du 30 décembre 1982, est complété par les alinéas suivants :".

4. La phrase liminaire de l'article 2 devrait être rédigée comme suit :

"Art. 2. L'article 2bis du même arrêté royal n° 99, inséré par l'arrêté royal n° 191 du 30 décembre 1982, est complété comme suit :".

5. Quant à l'article 5, qui autorise le Roi à abroger en tout ou en partie les dispositions de l'arrêté en projet "lors du transfert de la tutelle du C.E.N. à la Région flamande", il convient d'observer qu'eu égard à la disposition de l'article 6, § ler, VII, alinéa 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce transfert à la Région flamande ne serait possible qu'après une modification de ladite loi spéciale.

On peut signaler, à titre subsidiaire, que la loi de pouvoirs spéciaux ne permet pas au Roi de S'autoriser Lui-même à édicter, même après l'expiration de la période pour laquelle des pouvoirs spéciaux Lui ont été attribués, - c'est-à-dire par la voie d'un arrêté royal ordinaire -, des

.../...

règles qui, en principe, relèvent de la compétence du législateur, à moins qu'il ne soit défini de manière précise dans quelles limites et à quelles conditions ces mesures pourront être prises.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

W. DEROOVER,

J. DE BRABANDERE, staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.