CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 1L -
22-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

BV. L. 15.902/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

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 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des Télégraphes et des Téléphones", a donné le 12 décembre 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 7e december 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 "betreffende de saneringsmaatregelen van toepassing op de Regie van Telegrafie en Telefonie", heeft de 12e december 1983 het volgende advies gegeven :

PREAMBULE.

Le projet a pour objet :

1. d'imposer à la Régie des télégraphes et des téléphones l'établissement d'un plan de rationalisation et d'assainissement pour la période de 1984 à 1990;

2. d'autoriser la Régie à établir un plan d'amortissement selon des règles d'évaluation particulières;

3. de modifier la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, notamment en ce qui concerne les possibilités d'emprunt de la Régie et l'adaptation des tarifs;

4. de prévoir des apports de l'Etat en capital;

5. de prévoir de nouvelles dispositions relatives au personnel de la Régie;

6. d'établir de nouvelles règles relatives à l'élaboration du budget de l'association sans but lucratif "Oeuvres sociales des T.T.".

\+

\+ \+

Il ressort des diverses dispositions de l'arrêté en projet et du commentaire qu'en fait le rapport au Roi, que le fondement légal de cet arrêté se trouve dans l'article 1er, 3°, et non dans l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

.../...

Certes, le 1° est libellé en termes très généraux, mais il ne saurait être admis qu'il soit invoqué dans une matière qui est spécialement régie par une autre disposition de la loi, en l'occurrence le 3°, qui a trait aux organismes d'intérêt public.

Le visa de l'article 3, § 2, est superflu.

L'alinéa 1er devrait donc être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, notamment l'article 1er, 3°, et l'article 2, § 2;".

L'alinéa 2, pour sa part, pourrait être grandement simplifié en visant les articles 1er et 4 de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, puisque ces dispositions n'ont pas été modifiées. Il pourrait donc être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, notamment les articles 1er et 4;".

FORMULE DE PROPOSITION.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'omettre le mot "van" figurant devant "Onze Staatssecretaris ...".

.../...

DISPOSITIF.

Article 1er.

La double conjonction "et/ou", incorrecte et équivoque, doit être, en l'occurrence, remplacée par "ou".

Article 2.

1. Tel qu'il est rédigé, l'article se borne à prévoir que "l'administrateur général doit ... proposer au Ministre un plan de rationalisation et d'assainissement ...".

Il va de soi que cette "proposition" par l'administrateur général ne peut produire par elle-même d'effets juridiques et qu'elle ne constitue qu'une mesure préparatoire. Les effets juridiques que le Gouvernement entend y attacher ne peuvent découler que d'une décision relative à ce plan de rationalisation et d'assainissement.

L'article doit donc être complété par un alinéa désignant l'autorité compétente pour prendre ladite décision.

2. Une partie des effets du plan pouvant intéresser des personnes étrangères au personnel de la Régie, il ne suffit pas de communiquer ce plan aux membres de ce personnel; il est nécessaire de le publier par la voie du Moniteur belge, du moins dans la mesure où il peut avoir des effets à l'égard de personnes étrangères à la Régie.

.../...

Sous réserve des additions nécessaires, la disposition actuellement en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Article 2.-
Dans les trois mois de l'entrée en vigueur du présent arrêté, l'administrateur général propose au ministre, pour la période de 1984 à 1990, un plan de rationalisation et d'assainissement destiné à améliorer le compte de résultats de la Régie".

Article 3.

Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, l'évolution technologique est telle, en matière de télécommunications, que le pourcentage d'amortissement annuel qui serait nécessaire, serait insupportable (ce pourcentage est, actuellement, de 5,5 pour cent; il devrait être de 8 pour cent au moins).

L'intention du Gouvernement est de faire indiquer, dans le plan de rationalisation et d'assainissement, le taux d'amortissement auquel il convient d'arriver à la fin de la période de 1984-1990, tout en permettant à la Régie d'atteindre progressivement ce taux, compte tenu des réalités économiques et financières qui lui sont propres.

Cette technique n'est pas compatible avec les dispositions prévues dans les articles 17 et 19 de l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises, qui sont applicables à la Régie. C'est pourquoi l'article 3 en projet permet d'y déroger.

.../...

La rédaction suivante est proposée pour cet article :

"Article 3.-

Par dérogation aux articles 17 et 19 de l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises, le plan prévu par l'article 2 fixe la politique d'amortissement applicable pour cette période, en précisant, notamment, pour les immobilisations corporelles, un amortissement tenant compte des exigences d'ordre économique et fiscal.

Le pourcentage moyen pondéré d'amortissement ainsi établi est adapté chaque année, dans le courant de l'exercice, aux possibilités financières réelles de la Régie. Toutefois, ce pourcentage doit être en augmentation constante".

Article 4.

L'alinéa que le projet tend à insérer dans l'article 1er de la loi du 19 juillet 1930 est repris, sauf la dernière phrase, du projet de loi déposé devant la Chambre des Représentants (session 1980-1981, doc. 920, n° 1), voté par la Chambre le 1er juin 1982 et transmis au Sénat où il a fait l'objet d'un amendement de M. CALIFICE.

Ni du texte du projet, ni du commentaire qui lui est réservé dans le rapport au Roi, il n'apparaît que cette disposition puisse trouver un fondement dans la loi du 6 juillet 1983. Elle doit donc être omise.

.../...

Article 5 (devenant l'article 4).

L'article devrait être rédigé comme suit :

"Article 4.-

L'article 4, alinéa 1er, de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones est complété comme suit :

"En outre, si les circonstances économiques le justifient, la Régie peut faire appel à d'autres modes de financement, moyennant l'approbation du Ministre des Finances".

Article 6 (devenant l'article 5).

Dans le texte français de la phrase liminaire, il faut écrire "comme suit" et non pas "comme il suit".

Article 7 (devenant l'article 6).

Il paraît évident que l'Etat ne peut effectuer d'apport de capital à la Régie que dans les limites de ses possibilités budgétaires. Aussi bien, ce que l'article entend préciser, c'est la fin pour laquelle cet apport est effectué.

Le texte suivant est proposé :

"Article 6.-

De 1985 à 1990 inclus, les augmentations éventuelles de capital réalisées au moyen d'apports de l'Etat sont destinées

.../...

exclusivement à l'amélioration du rapport entre les fonds propres de la Régie et les fonds de tiers. L'importance et les conditions des apports éventuels de l'Etat tiennent compte des besoins de la Régie définis dans le plan de rationalisation et d'assainissement".

Article 8 (devenant l'article 7)

Le texte suivant est proposé :

"Article 7.-
L'administrateur général est autorisé à décider de l'affectation des agents de la Régie, après avis des organisations syndicales représentatives et conformément aux directives du plan prévu par l'article 1er".

Article 9 (devenant l'article 8).

La rédaction suivante est proposée :

"Article 8.-
Dans les limites du plan de recrutement autorisé, le remplacement des agents de la Régie qui cessent leurs fonctions s'effectue uniquement selon les règles relatives au recrutement, eu égard à la qualification requise et aux besoins en personnel dans les différents services.

.../...

L'administrateur général décide de cette qualification et de ces besoins, après consultation des organisations syndicales représentatives".

Article 10 (devenant l'article 9).

Selon les explications données au Conseil d'Etat, seuls sont admis aux examens de régularisation les agents recrutés par contrat dans le respect des règles applicables à ce type de recrutement.

Les mots "... pour l'admission aux examens de régularisation de la Régie d'agents recrutés par contrat et sur base réglementaire..." gagneraient à être remplacés par les mots "... pour l'admission aux examens de régularisation des agents recrutés par contrat conformément aux règles applicables à ce mode de recrutement...".

Article 11 (devenant l'article 10).

Selon les explications données au Conseil d'Etat, il y a lieu de distinguer, dans le budget de l'association sans but lucratif "Oeuvres sociales des T.T",les dépenses afférentes à l'action sociale de l'association, et les frais de fonctionnement, qui devront, désormais, être prévus dans le budget et évalués en accord avec la Régie. Celle-ci étant gérée par le Ministre en vertu de l'article 3 de la loi, on peut supposer

.../...

que, dans l'intention du Gouvernement, les accords ou les désaccords éventuels se produiront entre l'administrateur général de la Régie et la personne chargée de la gestion journalière de l'association sans but lucratif, sans quoi l'arbitrage du Ministre serait dénué de sens.

Mieux vaudrait dès lors rédiger l'article comme suit :

"Article 10.-

A partir du budget de l'année 1985, l'association sans but lucratif "Oeuvres sociales des T.T" est tenue de soumettre à l'approbation du Ministre un projet de budget où elle indique avec précision les objectifs qu'elle poursuit. Ce projet doit parvenir au Ministre avant le 31 mars de l'année précédant celle à laquelle le budget se rapporte.

La partie du budget relative aux frais de fonctionnement de l'association est fixée de l'accord de l'administrateur général de la Régie.

Les décisions relatives à la gestion de ces crédits sont soumises au même accord.

En cas de désaccord, la décision appartient au Ministre".

Article 12 (devenant l'article 11).

Le texte suivant est proposé :

.../...

"Article 11.-

Avec le projet de budget de la Régie, l'administrateur général transmet au Ministre un rapport sur la réalisation du plan prévu par l'article 1er, après avoir soumis ce rapport au conseil d'administration".

OBSERVATION FINALE

Tous les verbes qui sont au futur dans le texte devraient être mis au présent.

AANHEF.

Het ontwerp heeft tot doel :

1. de Regie van Telegrafie en Telefonie te verplichten om voor de periode 1984 tot 1990 een rationalisatie- en saneringsplan op te stellen;

2. de Regie te machtigen om volgens bijzondere evaluatieregelen een afschrijvingsplan op te stellen;

3. de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon te wijzigen, inzonderheid wat betreft de mogelijkheden van de Regie om leningen aan te gaan en de aanpassing van de tarieven;

4. te voorzien in kapitaalinbreng door de Staat;

5. nieuwe bepalingen betreffende het personeel van de Regie vast te stellen;

6. nieuwe regels te stellen in verband met het opmaken van de begroting van de vereniging zonder winstoogmerk "Sociale Werken van T.T.".

+

\+ +

.../...

Uit de diverse bepalingen van het ontworpen besluit en uit de commentaar erop in het verslag aan de Koning blijkt dat het besluit zijn rechtsgrond vindt in artikel 1, 3°, en niet in artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Artikel 1, 1°, is weliswaar in zeer algemene bewoordingen gesteld maar het gaat niet aan dat men er zich op beroept in een aangelegenheid waarvoor speciaal een andere bepaling van de wet geldt, in casu de bepaling onder 3°, die betrekking heeft op de instellingen van openbaar nut.

De verwijzing naar artikel 3, § 2,is overbodig.

Het eerste lid zou derhalve in dezer voege gesteld moeten worden :

"Gelet op de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, inzonderheid op artikel 1, 3°, en op artikel 2, § 2;".

Wat het tweede lid betreft, dit zou sterk vereenvoudigd kunnen worden door te verwijzen naar de artikelen 1 en 4 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon daar die bepalingen niet zijn gewijzigd. Het zou dus als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Gelet op de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon, inzonderheid op de artikelen 1 en 4;".

.../...

VOORDRACHTFORMULIER.

In de Nederlandse tekst dient het woord "van" vóór "Onze Staatssecretaris ..." te vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

De onjuiste en dubbelzinnige voegwoordcombinatie "en/of", moet in het onderhavige geval worden vervangen door "of".

Artikel 2.

1. Zoals het artikel is geredigeerd, bepaalt het er zich toe voor te schrijven dat "de administrateur-generaal ... aan de Minister een rationalisatie- en saneringsplan ... (dient) voor te leggen ...".

Het ligt voor de hand dat dit "voorleggen" op zichzelf geen rechtsgevolgen kan hebben en dat het slechts een voorbereidende maatregel is. De rechtsgevolgen die de Regering eraan wil verbinden, kunnen slechts ontstaan uit een beslissing aangaande dat rationalisatie- en saneringsplan.

Het artikel moet dan ook worden aangevuld met een lid waarin de overheid die voor het nemen van die beslissing bevoegd is, wordt aangewezen.

.../...

2. Daar de gevolgen van het plan ten dele ook van belang kunnen zijn voor personen die niet tot het personeel van de Regie behoren, is het niet voldoende dat dit plan ter kennis van de leden van dat personeel wordt gebracht; het is noodzakelijk het via het Belgisch Staatsblad bekend te maken, althans voor zover het gevolgen kan hebben voor personen die niet tot de Regie behoren.

Onder voorbehoud van de noodzakelijke toevoegingen, zou de thans ontworpen bepaling beter als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 2.-

Binnen drie maanden na de inwerkingtreding van dit besluit stelt de administrateur-generaal, voor de periode 1984 tot 1990, aan de Minister een rationalisatie- en saneringsplan voor dat bestemd is om de resultatenrekening van de Regie te verbeteren".

Artikel 3.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is de technologische evolutie op het gebied van de telecommunicatie zodanig dat het noodzakelijke jaarlijkse afschrijvingspercentage niet te dragen zou zijn (dat percentage bedraagt momenteel 5,5 procent en zou ten minste 8 procent moeten zijn).

De Regering bedoelt in het rationalisatie- en saneringsplan het afschrijvingspercentage te doen opgeven dat aan het einde van de periode 1984-1990 bereikt moet zijn en de Regie tevens de mogelijkheid te bieden om met inachtneming van haar economische en financiële feitelijke toestand geleidelijk tot dat percentage te komen.

.../...

Die werkwijze is niet overeen te brengen met de bepalingen van de artikelen 17 en 19 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen, welke bepalingen op de Regie toepassing vinden. Daarom maakt het ontworpen artikel 3 het mogelijk van dat besluit af te wijken.

De volgende formulering wordt voor het artikel voorgesteld :

"Artikel 3.-

In afwijking van de artikelen 17 en 19 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen, bepaalt het in artikel 2 bedoelde plan het voor die periode toepasselijke afschrijvingsbeleid en schrijft het, met name voor de materiële vaste activa, een afschrijving voor waarbij rekening wordt gehouden met de vereisten van economische en fiscale aard.

Het aldus vastgestelde gewogen gemiddeld afschrijvingspercentage wordt jaarlijks in de loop van het dienstjaar aangepast aan de reële financiële mogelijkheden van de Regie. Dat percentage dient evenwel gestadig te stijgen".

Artikel 4.

Het lid dat het ontwerp in artikel 1 van de wet van 19 juli 1930 beoogt in te voegen is, op de laatste volzin na, overgenomen uit het wetsontwerp dat bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers was ingediend (zitting 1980-1981, Gedr. St. 920, nr 1), op 1 juni 1982 door de Kamer is aangenomen en is overgezonden aan de Senaat waar de heer CALIFICE er een amendement op heeft ingediend.

.../...

Noch uit de tekst van het ontwerp noch uit de commentaar die er in het verslag aan de Koning op is gegeven, blijkt dat die bepaling een rechtsgrond kan ontlenen aan de wet van 6 juli 1983. Zij behoort dus te vervallen.

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt).

Het artikel zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"Artikel 4.-

Artikel 4, eerste lid, van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon wordt als volgt aangevuld :

"Bovendien kan de Regie, indien de economische omstandigheden het wettigen, met de goedkeuring van de Minister van Financiën, een beroep doen op andere financieringswijzen".

Artikel 6 (dat artikel 5 wordt).

In de Franse tekst van de inleidende volzin schrijve men "comme suit" en niet "comme il suit".

Artikel 7 (dat artikel 6 wordt).

Het lijkt evident dat de Staat niet anders dan binnen de grenzen van zijn budgettaire mogelijkheden kapitaal bij de Regie kan inbrengen. Wat het artikel beoogt te preciseren, is trouwens het doel waartoe die inbreng geschiedt.

.../...

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 6.-

Van 1985 tot en met 1990 worden de eventuele kapitaalverhogingen door middel van Staatsinbreng uitsluitend bestemd voor het verbeteren van de verhouding tussen het eigen vermogen van de Regie en het vreemd vermogen. Bij het bepalen van de omvang en de voorwaarden van de eventuele Staatsinbreng wordt rekening gehouden met de behoeften van de Regie, zoals die in het rationalisatie- en saneringsplan zijn omschreven".

Artikel 8 (dat artikel 7 wordt).

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 7.-

De administrateur-generaal wordt gemachtigd om over de dienstaanwijzing van de personeelsleden van de Regie te beslissen na advies van de representatieve vakorganisaties en overeenkomstig de richtlijnen van het in artikel 1 bedoelde plan".

Artikel 9 (dat artikel 8 wordt).

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 8.-

Binnen de grenzen van het toegestane wervingsplan geschiedt de vervanging van de personeelsleden van de Regie die hun ambt beëindigen uitsluitend volgens de regels inzake aanwerving, met inachtneming van de vereiste kwalificatie en van de personeelsbehoeften in de verschillende diensten.

.../...

De administrateur-generaal beslist omtrent die kwalificatie en die behoeften na raadpleging van de representatieve vakorganisaties".

Artikel 10 (dat artikel 9 wordt).

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg worden tot de regularisatie-examens alleen toegelaten de personeelsleden die bij overeenkomst zijn aangeworven met inachtneming van de regels die voor dat type van aanwerving gelden.

De woorden "... met het oog op de toelating tot regularisatie-examens van de Regie, van bij overeenkomst en op reglementaire basis aangeworven personeelsleden, behorend tot" zouden dan ook beter worden vervangen door de woorden "... met het oog op de toelating tot de examens voor regularisatie van de personeelsleden die bij overeenkomst aangeworven zijn met inachtneming van de voor die wijze van aanwerving geldende regels, en die behoren tot ...".

Artikel 11 (dat artikel 10 wordt).

Volgens de uitleg die aan de Raad van State is verstrekt, moet in de begroting van de vereniging zonder winstoogmerk "Sociale Werken van T.T." een onderscheid worden gemaakt tussen de uitgaven voor de sociale werking van de vereniging, en de werkingskosten, die voortaan in overleg met de Regie op de begroting ingeschreven en geraamd zullen moeten worden. Aangezien de Regie krachtens artikel 3 van de wet door de Minister wordt beheerd, mag worden verondersteld dat het in de opvatting van de Regering gaat om de akkoorden of de eventuele meningsverschillen en die zich zullen voordoen tussen de administrateur-generaal van de Regie en de persoon die belast is met het dagelijks bestuur van de vereniging zonder winstoogmerk; anders zou een scheidsrechterlijke beslissing van de Minister geen zin hebben.

Het artikel zou derhalve beter als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 10.-

Vanaf de begroting voor het jaar 1985 is de vereniging zonder winstoogmerk "Sociale Werken van T.T." gehouden om een ontwerp-begroting aan de Minister voor te leggen waarin zij haar doelstellingen nauwkeurig aangeeft. Dat ontwerp moet bij de Minister toekomen vóór 31 maart van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft.

Het gedeelte van de begroting dat betrekking heeft op de werkingskosten van de vereniging wordt vastgesteld met de instemming van de administrateur-generaal van de Regie.

De beslissingen met betrekking tot het beheer van die kredieten behoeven dezelfde instemming.

Is er geen instemming,dan beslist de Minister".

Artikel 12 (dat artikel 11 wordt).

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 11.-

Samen met de ontwerp-begroting van de Regie zendt de administrateur-generaal aan de Minister een verslag over de verwezenlijking van het in artikel 1 bedoelde plan, nadat dat verslag eerst aan de raad van beheer is voorgelegd".

.../...

SLOTOPMERKING.

Alle werkwoorden die in de tekst van het ontwerp in de toekomende tijd staan, zouden in de tegenwoordige tijd moeten worden gesteld.

La chambre était composée de

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

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : 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. J. COOLEN, premier auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.

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. J. COOLEN, eerste auditeur.