

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 24e januari 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over de artikelen 10, § 2, 12 en 13 van het ontwerp van wet "betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren" en hem het advies ten laatste op 26 januari 's avonds te laten geworden, heeft op 25 januari 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, invité par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 janvier 1984, à donner son avis sur les articles 10, § 2, 12 et 13 du projet de loi "relatif aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et aux secteurs économiques nationaux" et à le lui faire parvenir au plus tard le 26 janvier au soir, a émis le 25 janvier 1984 l'avis suivant :

De adviesaanvraag is beperkt tot de artikelen 10, § 2, 12 en 13 van het ontwerp nr 834. De desbetreffende adviezen van de Gewestexecutieven werden aan de Raad van State medegedeeld.

+

+

+

I. Omtrent artikel 10, § 2.

A. Artikel 10, § 2, van het ontwerp machtigt de Koning om ten voordele van de kredietverleners een bijzonder voorrecht in te stellen op de financiële middelen van de naamloze vennootschappen die krachtens artikel 10, § 1, door de N.M.N.S. zullen worden opgericht met als opdracht het financieren, respectievelijk in het Vlaamse Gewest en in het Waalse Gewest, van investerings- of herstructureringsprojecten van ondernemingen die behoren tot een nationale sector in de zin van artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Bedoelde financieringsopdracht beperkt zich tot de behoeften die blijven nadat de op 1 augustus 1983 vastgestelde enveloppes zijn uitgeput. Daarnaast zullen de vennootschappen alle opdrachten vervullen die hun bij wet of koninklijk besluit worden opgelegd.

Uit die tekst mag blijken dat het bedoelde bijzonder voorrecht maar hoeft in en slechts zal bestaan voor het geval waarin er kredietbehoeften zijn nadat de enveloppes zijn uitgeput en dat, ter dekking van die behoeften, door anderen dan de Staat kre-

dieten zijn verleend. In elk geval heeft het bedoelde voorrecht een plaats in het geheel van het mechanisme van financiering van de, zoals in de memorie van toelichting is gesteld, "nieuwe steun aan de ondernemingen van de nationale economische sectoren".

Wanneer de Raad van State om advies wordt gevraagd over een bepaald onderdeel van dat financieringsmechanisme, is hij uiteraard ertoe genoopt om het geheel van dat mechanisme te onderzoeken tén einde een dienend antwoord te kunnen geven op de vraag of de hem voor advies voorgelegde bepaling bestaanbaar is met de Grondwet en met de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Zekerheden bestaan niet op zichzelf. Als betalingswaarborgen voor een schuldeiser gaan zij samen met een schuldverbintenis. Het bijzonder voorrecht is als een zakelijke zekerheid in dit geval verbonden aan een kredietverlening. Kredietverlening onderstelt een terugbetaling van de ontleende gelden zodra deze opeisbaar worden. Slechts in geval van niet-betaling komt het voordeel van het voorrecht naar voor. Er is dus duidelijk een verband tussen het bijzonder voorrecht en de terugbetaling van aangegane schulden.

Omtrent de middelen waarmee de terugbetaling zal geschieden, zwijgt het ontwerp. Elke ontleding van dat punt steunt bijgevolg op afleidingen en gissingen.

In zijn artikel 7 stelt het ontwerp : "Het saldo van de opbrengst van het in artikel 6 bedoelde successierecht wordt, na toepassing van dat artikel, toegewezen aan de afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken". De commentaar dienomtrent in de memorie van

.../...

toelichting luidt : "De afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken zal derwijze worden aangepast dat het akkoord van 26 juli 1983 correct kan worden uitgevoerd". Uit de samenlezing van het ontwerp en de memorie mag men afleiden dat artikel 7 en de desbetreffende commentaar betrekking hebben op de bovengenoemde "nieuwe steun aan de ondernemingen van de nationale economische sectoren".

De beslissing van de Ministerraad van 26 juli 1983 waarnaar verwezen wordt en die als een gedrukt stuk is rondgedeeld (Gedr. St., Kamer van Volksv., 1983-1984, nr 834/2), vermeldt het volgende :

a. omtrent het financieringsmechanisme van de nationale sectoren :

"3.2. De nieuwe financiële behoeften zullen gefinancierd worden door dat deel van de *ristorno's*, die worden toegekend aan de Gewesten op basis van het punt 1.2, dat overblijft na dekking van de lasten van het verleden van het betrokken Gewest en na aanzuivering van de thesaurieoverschrijvingen (zie tabellen A en B in bijlage, rubriek VII).

Met dit doel zal de N.M.N.S. twee filialen met rechtspersoonlijkheid oprichten : een Fonds voor de herstructurering van de nationale sectoren in Wallonië en een Fonds voor de herstructurering van de nationale sectoren in Vlaanderen. De leningen uitgegeven door deze Fondsen zullen gewaarborgd worden door :

- a) de affectatie van de overblijvende *ristorno's* waarvan sprake in de voorgaande alinea;
- b) de overdracht aan de Fondsen van ordonnanceringskredieten ingeschreven op een nationale begroting en oorspronkelijk bestemd voor nationale investeringen in het betrokken Gewest

Het bedrag van de overblijvende *ristorno's* dat nog beschikbaar blijft na volledige dekking van de nieuwe financiële behoeften, zal worden gestort aan en blijft verworven door het betrokken Gewest.

3.3. Dit financieringsmechanisme is van toepassing in alle nationale sectoren, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 4°, 2e deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vanaf het ogenblik dat de vastgelegde enveloppe wordt overschreden".

- b. omtrent de financiering van de herstructurering van
Cockerill-Sambre :

"4.3.1.

...

De nieuwe financiële behoeften, vereist volgens het plan Gandois belopen, in overeenstemming met de notificering aan de E.G., 26,850 miljard. Daartoe zullen meerdere leningen voor een totaal van 27 miljard aangegaan worden door het Fonds voor de herstructurering van de nationale sectoren in Wallonië.

4.3.2. Voor de toepassing van punt 3.2., zullen de lasten van deze leningen uitgedrukt worden in de vorm van constante annuïteiten te betalen over een periode van 20 jaar.

4.3.3. Deze leningen zullen gefinancierd en gewaarborgd worden overeenkomstig de bepalingen in punt 3.2.

De middelen die ontbreken voor de periode 1984-1985 (max. 2,1 miljard) zullen, tijdens deze periode, gefinancierd worden door de transfert van ordonnanceringskredieten verwezenlijkt door de schrapping van vastleggingskredieten voor nationale investeringen in Wallonië en, indien nodig, geprefinancierd door een voorafname op de trekkingsrechten van Boëlinvest".

.../...

Uit het samenbrengen van die gegevens en uit de onderlinge verwijzingen moet worden afgeleid dat de instelling van een bijzonder voorrecht onafscheidbaar verbonden is met een financieringsmechanisme waarbij gelocaliseerde behoeften gefinancierd worden in de regel en eerst met gelocaliseerde middelen, wat een uitgangspunt is van de regionalisering die met de Staatshervormingswetten van 1980 is doorgevoerd. Wat daarna van die gelocaliseerde geldmiddelen overschiet, blijkt als eigen werkmiddelen aan de Gewesten te worden toegekend. Doordat aldus het volume van de gewestmiddelen afhangt van de met betrekking tot de betrokken ondernemingen in een bepaald Gewest aangegane nationale schulden, is dat een vorm van regionale aanrekening van nationale schulden die ingaat tegen de verplichting van nationale solidariteit die ingebouwd is in de regel dat ter zake van het economisch beleid de nationale overheid, onder meer wat de steunverlening betreft, exclusief bevoegd is voor de ondernemingen van een nationale sector, bijgevolg ook exclusief voor die steun instaat. Een bepaling die onmiskenbaar verbonden is met een regeling die zich situeert op het vlak van de uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet of die expliciet of minstens impliciet afwijkt van een voorziening van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dan wel daarmee fundamenteel onbestaanbaar is, kan niet worden vastgesteld of aangenomen dan met de bijzondere meerderheid voorgeschreven door artikel 107quater van de Grondwet, om de redenen die meer omstandig zijn uiteengezet in het advies van de Raad van State van 14 december 1983 waarnaar het hier mag volstaan te verwijzen (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1983-1984, nr 834/1, blz. 43 en volgende).

.../...

B.1. Inzonderheid gelet op de evolutie in de opvattingen omtrent de mogelijkheden van bevoegdheidstoewijzing aan de Koning welke in artikel 78 van de Grondwet besloten liggen (zie advies Raad van State bij het ontwerp dat de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden, Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 643/1, blz. 13 en volgende), mag worden aangenomen, onverminderd de opmerking die boven is gemaakt omtrent de voorgeschreven bijzondere meerderheid, dat de wetgever de Koning kan machtigen om, ter zake van een voorrecht, dat voorrecht in te richten en, in afwijking van de bepalingen van de hypotheekwet, de rangorde, het voorwerp en de modaliteiten van de uitoefening van dat voorrecht te regelen.

2. Vermits zodanige opdracht de grenzen van een gewone opdrachtwet overschrijdt, verdient het stellige aanbeveling om, naar het voorbeeld van hetgeen in artikel 3, §§ 2 en 3 van de genoemde wet van 6 juli 1983 is gesteld, de machtigingsbepaling aan te vullen met de regelen, eensdeels, dat de besluiten welke ter uitvoering van de toegekende opdracht worden vastgesteld, de wettelijke bepalingen betreffende de voorrechten kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, anderdeels dat na het verstrijken van de door deze wet in ontwerp toegekende macht, de betrokken besluiten niet kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door of krachtens een wet.

3. Het ligt voor de hand dat een machtiging aan de Koning zelfs met een bijzondere meerderheid verleend, deze niet kan toestaan af te wijken van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, inzonderheid wat de opgelegde raadplegingen betreft.

.../...

C. Een bijzonder voorrecht is een zakelijke zekerheid. Vandaar de noodzaak om het goed waarop het is toegestaan, met de grootste nauwkeurigheid te omschrijven want in geval van niet-betaling kan de bevoorrechte schuldeiser zijn voorrang op de andere schuldeisers slechts doen gelden op het goed waarop het voorrecht is gevestigd of de opbrengst van dat goed.

Volgens artikel 10, § 2, van het ontwerp zal het voorrecht toegestaan worden "op de financiële middelen van de in § 1 bedoelde vennootschappen". Aan de Koning wordt opgedragen onder meer "het voorwerp" van het voorrecht nader te bepalen. Dat "voorwerp" moet uiteraard op die financiële middelen betrekking hebben.

Volgens de bijzondere commentaar in de memorie van toelichting gaat het om "de in de begroting van Economische Zaken ingeschreven financiële middelen van die vennootschappen".

Tekst en commentaar stemmen aldus niet overeen. Reeds op dat punt moet duidelijkheid worden gebracht.

Evenwel, of het voorrecht nu betrekking heeft op de nader aan te wijzen "financiële middelen van de vennootschappen" dan wel op "de in de begroting van Economische Zaken ingeschreven financiële middelen van die vennootschappen", steeds zal het gaan om middelen met een wisselend volume. Tenzij de Regering eraan denkt een bepaald bedrag te reserveren of te doen reserveren om het voorrecht zijn inhoudelijke betekenis te garanderen, zal de bedoelde zakelijke zekerheid maar betrekking hebben op de middelen die aanwezig zijn op het ogenblik dat de bevoorrechte schuldeiser of schuldeisers hun wettige voorrang kunnen doen gelden.

Om bestaanbaar te zijn met de regelen betreffende een toewijzing van een bijzondere bevoegdheid aan de Koning, dient de machtigingsformule dan ook te worden aangevuld met meer nauwkeurige gegevens omtrent de financiële middelen die door de Koning als voorwerp van het bijzonder voorrecht zullen worden aangewezen.

Mocht het gaan om in een rijksbegroting ingeschreven middelen, dan ligt het voor de hand dat het verlenen van het voorrecht maar relevant is indien de Staat bij voorbaat instemt met de mogelijke realisering van het voorrecht.

II. Omtrent artikel 12.

Volgens de beginbepaling van artikel 12 van het ontwerp worden "artikel 15, 2°, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en artikel 1 van het koninklijk besluit nr 34 van 15 december 1978 houdende

.../...

machtiging voor de Staat om een participatie te verwerven in Staalmaatschappijen, in de ermee verwante vennootschappen en om de modaliteiten te bepalen van het beheer van deze participaties, derwijze geïnterpreteerd : ...".

Artikel 12 zou derhalve worden genomen met toepassing van het grondwetsartikel 28, eerste lid, en zou aldus strekken tot de authentieke interpretatie van de in de beginbepaling van artikel 12 bedoelde regelingen.

De vraag is of de bepalingen vervat in artikel 12, 1° en 2° van het ontwerp kunnen worden aangemerkt als authentieke interpretatiebepalingen die uiteraard en vanzelfsprekend terugwerken tot op de datum waarop het vermelde wetsartikel 15, 2°, en het artikel 1 van het vermelde koninklijk besluit respectievelijk in werking zijn getreden, dan wel of die ontworpen bepalingen niet moeten worden beschouwd als nieuwe wijzigingsbepalingen die ten onrechte in de vorm van interpretatieve bepalingen worden voorgesteld.

Volgens de algemeen aanvaarde uitleggingsregel is een authentieke interpretatie alleen verantwoord indien de beoogde bepalingen wegens hun onduidelijkheid vatbaar voor interpretatie zijn.

.../...

Artikel 15, 2°, van de vermelde wet van 5 augustus 1978 machtigt de Koning om, "bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen te treffen : ... 2° om de Staat te machtigen in te tekenen op effecten of deelbewijzen van vennootschappen, actief in de staalsector, en van alle ermee verwante vennootschappen alsook deze aan te kopen".

Artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 15 december 1978 bepaalt :

"Artikel 1. In afwijking van de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen in verband met het voorkeurrecht van de aandeelhouders, is de Staat ertoe gemachtigd in de Belgische staalmaatschappijen en in de ermee verwante vennootschappen op aandelen of titels, al dan niet het kapitaal vertegenwoordigend, hetzij op al dan niet converteerbare obligaties in te schrijven, of voornoemde aandelen, titels of obligaties op een andere manier te verwerven.

* In geval van inschrijving op converteerbare obligaties kan aan bedoelde converteerbare obligaties een deelneming in de winst worden verbonden.

De Staat kan de terugbetaling of de conversie van genoemde in aandelen converteerbare obligaties uitstellen totdat de voorwaarden zijn vervuld die worden vastgelegd op het ogenblik van de uitgifte der lening".

De bepalingen van artikel 12 van het ontwerp willen aan die aangehaalde, thans geldende bepalingen, bij wijze van authentieke interpretatie, toevoegen 1° dat zij de Staat "eveneens" ertoe machtigen "om schuldvorderingen van elke aard op staalmaatschappijen en daaraan verwante vennootschappen te verwerven ..." en "om financieringsakkoorden te sluiten voor de betaling van de aanschaffingsprijs van die schuldvorderingen" en 2° dat de obligaties waarvan sprake in artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 15 december 1978, ook zijn : "de obligaties waarvan de terugbetaling wordt uitgesteld tot een termijn of tot de vervulling van een opschortende voorwaarde die beantwoorden aan objectieve criteria betreffende de evolutie van de financiële toestand van de emitterende vennootschap of waarvan de uitgifte slechts effect sorteert op het tijdstip van de vervulling van dergelijke voorwaarden".

.../...

De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet geeft ter verantwoording van de aangewende authentieke interpretatie geen opheldering en beperkt zich tot de verklaring dat het hier gaat "om een interpretatieve bepaling die beoogt alle twijfel weg te nemen ...".

Het bepaalde dat ter zake essentieel in aanmerking moet worden genomen voor de beantwoording van de bovengestelde vraag, is het bepaalde in het voornoemde wetsartikel 15, 2°, waarin sprake is van "in te tekenen op effecten of deelbewijzen ... alsook deze aan te kopen".

Men zal moeten toegeven dat het verwerven van schuldvorderingen of het afsluiten van financieringsakkoorden bezwaarlijk als een zaak van intekening op of aankoop van effecten of deelbewijzen kunnen worden aangemerkt. Naar hun aard zijn het andere rechtshandelingen. De ontwerp-bepalingen zijn dan ook een toevoeging aan hetgeen bestaat en geen interpretatie van hetgeen al is.

Een zelfde overeenkomstige opmerking geldt voor het bepaalde in artikel 12, 2°, van het ontwerp.

De bepalingen vervat in artikel 12, 1° en 2°, van het ontwerp zijn derhalve in ruime mate wijzigingsbepalingen.

Of die bepalingen mogen of kunnen terugwerken met het oog op het valideren van beslissingen die in het verleden werden genomen, is een vraag die de Raad van State niet heeft kunnen onderzoeken ingevolge de zeer korte termijn waarbinnen mededeling van het advies wordt gevraagd. Hoe dan ook, altijd blijft dat de mogelijke terugwerking van de wijzigingsbepalingen niet vermag de eventuele beslissingen te valideren die met

betrekking tot een nationale sector genomen zouden zijn nadat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen op 1 oktober 1980 in werking is getreden, zonder het inwinnen van het advies van de Executieven dat als substantiële vormvereiste voorgeschreven is bij artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede gedeelte, 1°, van de voornoemde bijzondere wet.

De Raad van State heeft niet kunnen onderzoeken of de ontworpen regeling een vorm van steunverlening inhoudt die onbestaanbaar is met de bepalingen van het E.E.G.-Verdrag, noch of de ontwerpen-regeling aan een voorafgaande raadpleging van de E.E.G.-autoriteiten is voorgelegd.

III. Omtrent artikel 13.

De aan de Koning bij dat artikel gegeven machtiging tot wijziging of aanvulling van het koninklijk besluit nr 30 van 15 december 1978, is zeer breed opgevat; zij betreft alle bepalingen van dat koninklijk besluit. Een hele reeks hiervan kunnen evenwel, krachtens artikel 89, § 4, derde lid, van de wet van 5 augustus 1978, door de Koning bij een gewoon besluit worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen, omdat zij betrekking hebben op aangelegenheden die onder Zijn bevoegdheid vallen. De toewijzing van bevoegdheid vervat in artikel 13 van het ontwerp is bijgevolg slechts noodzakelijk voor de bepalingen die alleen door een wet kunnen worden gewijzigd of aangevuld.

Doch ook in die hypothese dient in de machtigingsformule een aanduiding te worden opgenomen omtrent de aangelegenheden die de Koning kan regelen.

Vermits de machtiging in artikel 13 van het ontwerp kan beschouwd worden als een hernieuwing van de machtiging vervat in artikel 15, 1°, van de wet van 5 augustus 1978 en die wetsbepaling bij een bijzondere-machtenbesluit werd uitgevoerd, mag, zo men op die weg doorgaat, verwezen worden naar de opmerkingen die boven in dit advies onder I, B, 2 en 3, zijn gemaakt.

.....

La demande d'avis est limitée aux articles 10, § 2, 12 et 13 du projet n° 834. Les avis donnés en la matière par les Exécutifs régionaux ont été communiqués au Conseil d'Etat.

+

+

+

I. En ce qui concerne l'article 10, § 2.

A. L'article 10, § 2, du projet autorise le Roi à créer, au bénéfice des bailleurs de fonds, un privilège spécial portant sur les ressources financières des sociétés anonymes qui, en vertu de l'article 10, § 1er, seront constituées par la S.N.S.N. et auront pour mission de financer respectivement dans les Régions wallonne et flamande des projets d'investissement ou de restructuration d'entreprises relevant d'un secteur national au sens de l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La mission de financement dont il s'agit est limitée aux besoins qui subsisteraient après l'épuisement des enveloppes fixées au 1er août 1983. Les sociétés susvisées accompliront en outre toutes les missions qui leur seront confiées par la loi ou par les arrêtés royaux.

Il ressort de ce texte que le privilège spécial en question n'est nécessaire que dans le cas et n'existera que pour le cas où, après l'épuisement des enveloppes, il subsisterait des besoins de crédit en couverture desquels des crédits auraient été consentis par des personnes autres que l'Etat. En tout état de cause, le privilège visé s'insère dans l'ensemble du mécanisme de financement de ce que l'exposé des motifs appelle les "aides nouvelles aux entreprises des secteurs économiques nationaux".

.../...

Invité à donner son avis sur un élément déterminé de ce mécanisme de financement, le Conseil d'Etat est amené, par la force des choses, à examiner l'ensemble dudit mécanisme pour qu'il puisse apporter une réponse adéquate à la question de savoir si la disposition qui est soumise à son avis est compatible ou non avec la Constitution et avec la loi spéciale du 8 août 1980.

Les sûretés n'existent pas pour elles-mêmes. En tant que garanties de paiement destinées au créancier, elles se rattachent à une dette résultant d'un engagement. En l'occurrence, le privilège spécial se rattache, au titre de sûreté réelle, à l'octroi d'un crédit. L'octroi d'un crédit suppose le remboursement des fonds empruntés dès qu'ils deviennent exigibles. Le bénéfice du privilège ne joue qu'en cas de non-paiement. Il existe donc un lien manifeste entre le privilège spécial et le remboursement de dettes contractées.

Le projet est muet sur les moyens à l'aide desquels ce remboursement se fera. Toute analyse de ce point repose donc sur des déductions et des conjectures.

Le projet dispose à l'article 7 : "Le solde du produit des droits de succession, visés à l'article 6 et après application de cet article, est affecté à la section particulière du budget du Ministère des Affaires économiques". L'exposé des motifs fournit à ce sujet le commentaire suivant : "La section particulière du budget du Ministère des Affaires économiques sera adaptée de façon à permettre l'exécution correcte de l'accord du 26 juillet 1983". De la combinaison du projet et de son exposé

.../...

des motifs, il est permis d'inférer que l'article 7 et le commentaire qui s'y rapporte concernent les "aides nouvelles aux entreprises des secteurs économiques nationaux" dont il est question ci-dessus.

La décision du Conseil des Ministres du 26 juillet 1983 à laquelle il est fait référence et qui a été publiée sous la forme d'un document parlementaire (Doc., Chambre, 1983-1984, n° 834/2) mentionne ce qui suit :

- a. en ce qui concerne le mécanisme de financement des secteurs nationaux :

"3.2. Les besoins financiers nouveaux seront financés par l'excédent de ristournes, accordées aux Régions en vertu du point 1.2 après couverture des charges du passé de la Région concernée et après apurement des dépassements de trésorerie (voir tableaux A et B en annexe, rubrique VII).

A cette fin, la S.N.S.N. créera deux filiales ayant la personnalité juridique : un fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en Wallonie et un Fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en Flandre. Les emprunts émis par ces Fonds seront garantis par :

- a) l'affectation de l'excédent de ristournes visé à l'alinéa précédent;
- b) le transfert vers les Fonds de crédits d'ordonnancement inscrits dans un budget national et initialement destinés à des investissements nationaux dans la Région concernée.

Le solde disponible de cet excédent de ristournes sera versé et reste acquis à la Région concernée (après couverture intégrale des besoins financiers nouveaux).

3.3. Ce mécanisme de financement est d'application pour tous les secteurs nationaux visés à l'article 6, § 1er, VI, 4°, 2e partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, dès le moment où l'enveloppe qui leur a été accordée est dépassée".

b. en ce qui concerne le financement de la restructuration de Cockerill-Sambre :

"4.3.1.

...

Les besoins financiers nouveaux nécessaires selon le plan Gandois et conformément à la notification à la C.E. sont de 26,850 milliards. A cette fin, plusieurs emprunts pour un total de 27 milliards seront contractés par le Fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en Wallonie.

4.3.2. Pour l'application du point 3.2. les charges de ces emprunts seront exprimées sous forme d'une annuité constante à payer pendant 20 ans.

4.3.3. Ces emprunts seront financés et garantis conformément aux dispositions du point 3.2.

Les moyens manquants pour la période 1984-1985 (max. 2,1 milliards) seront financés, au cours de cette période, par le transfert de crédits d'ordonnancement réalisés par la suppression de crédits d'engagement pour des investissements nationaux en Wallonie et, si nécessaire, préfinancés par un précipt sur les droits de tirage de Boëlinvest".

.../...

Il y a lieu d'inférer de la combinaison de ces éléments et des références internes que la création d'un privilège spécial est indissociablement liée à un mécanisme de financement où les besoins localisés sont financés en règle générale et en premier lieu à l'aide de moyens localisés, ce qui est l'un des points de départ de la régionalisation opérée par les lois de réformes institutionnelles de 1980. L'excédent des moyens financiers localisés serait ensuite, semble-t-il, attribué aux Régions au titre de moyens d'action propres. Le volume des moyens régionaux étant ainsi fonction des dettes nationales contractées relativement aux entreprises concernées dans une Région déterminée, il y a là une forme d'imputation régionale de dettes nationales qui va à l'encontre de l'obligation de solidarité nationale contenue dans la règle selon laquelle, en matière de politique économique et spécialement en matière d'octroi d'aide, c'est l'autorité nationale qui est exclusivement compétente pour les entreprises relevant d'un secteur national et qui, partant, est seule à devoir assumer la charge de ces aides. Une disposition, qui est incontestablement liée à un régime relevant de l'exécution de l'article 107quater de la Constitution ou qui déroge, sinon expressément, du moins de manière implicite, à une disposition de la loi spéciale de 1980 ou est fondamentalement incompatible avec celle-ci, ne peut être établie ou adoptée qu'à la majorité spéciale prescrite par l'article 107quater de la Constitution, pour les motifs qui ont été exposés plus amplement dans l'avis du Conseil d'Etat du 14 décembre 1983, auquel il suffira ici de faire référence (Doc. parl., Chambre des Représentants, 1983-1984, n° 834/1, pp. 43 et suivantes).

.../...

B.1. Eu égard notamment à l'évolution des idées en ce qui concerne les possibilités d'attribution de pouvoirs au Roi qu'implique l'article 78 de la Constitution (voir l'avis du Conseil d'Etat sur le projet qui est devenu la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, Doc. parl., Chambre des Représentants, 1982-1983, n° 643/1, pp. 13 et suivantes), l'on peut admettre, sans préjudice de l'observation qui vient d'être faite concernant la majorité spéciale prescrite, que le législateur peut, à propos d'un privilège, habiliter le Roi à organiser celui-ci et à en régler, par dérogation aux dispositions de la loi sur les hypothèques, le rang, l'assiette et les modalités d'exercice.

2. Une telle attribution de pouvoir dépassant les limites d'une loi normale d'habilitation, il est hautement souhaitable, à l'instar de ce qu'a fait l'article 3, §§ 2 et 3, de la loi du 6 juillet 1983 précitée, de compléter la disposition d'habilitation par une double règle : on prévoira, d'une part, que les arrêtés pris en application de cette habilitation pourront abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en matière de privilèges; on stipulera, d'autre part, qu'après l'expiration du pouvoir attribué par la loi en projet, ces arrêtés ne pourront être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés que par une loi ou en vertu d'une loi.

3. Il est clair qu'une habilitation donnée au Roi, fût-ce à une majorité spéciale, ne saurait Lui permettre de déroger aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, plus particulièrement en ce qui concerne les consultations prescrites.

.../...

C. Un privilège spécial est une sûreté réelle. Il s'impose dès lors d'identifier, avec le maximum de précision, le bien sur lequel il est accordé, puisque, en cas de non-paiement, le créancier privilégié ne peut faire valoir son droit de préférence par rapport aux autres créanciers que sur le bien sur lequel le privilège est établi ou sur le produit de ce bien.

Selon l'article 10, § 2, du projet, le privilège sera accordé "sur les ressources financières des sociétés visées au § 1er". Le Roi se voit chargé de déterminer "l'assiette" du privilège. Cette "assiette" doit évidemment se rapporter aux ressources financières susvisées.

Selon le commentaire que l'exposé des motifs donne du § 2 de l'article 10, il s'agit " ... des ressources financières (de ces sociétés) inscrites au budget des Affaires économiques".

Le texte et le commentaire ne concordent donc pas. Déjà sur ce point, il y a lieu d'être précis.

Toutefois, que le privilège se rapporte aux "ressources financières des sociétés" ou aux "ressources financières (de ces sociétés) inscrites au budget des Affaires économiques", il s'agira toujours de ressources à volume variable. A moins que le Gouvernement n'envisage de réserver ou de faire réserver un montant déterminé afin de garantir au privilège sa substance, la sûreté réelle considérée ne portera que sur les ressources qui existeront au moment où le ou les créanciers privilégiés peuvent faire valoir leur droit légal de préférence. Pour que la formule d'habilitation soit compatible avec les règles qui régissent l'attribution d'un pouvoir spécial au Roi, il convient dès lors de la

compléter par des éléments plus précis en ce qui concerne les ressources financières que le Roi désignera comme assiette du privilège spécial.

S'il s'agit de ressources inscrites au budget de l'Etat, il est évident que l'octroi d'un privilège n'a de sens que si l'Etat consent d'avance à la réalisation éventuelle de ce privilège.

II. En ce qui concerne l'article 12.

La disposition introductive de l'article 12 du projet énonce :

"L'article 15, 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et l'article 1er de l'arrêté royal n° 34 du 15 décembre 1978 portant organisation pour l'Etat d'acquérir une participation dans les sociétés sidérurgiques et sociétés apparentées aux sociétés sidérurgiques et de déterminer les modalités de gestion de ces participations, sont interprétés en ce sens ...".

Il en résulte que l'article 12 serait pris en application de l'article 28, alinéa 1er, de la Constitution et viserait donc à donner aux dispositions dont il est question dans la phrase introductive de l'article 12 une interprétation par voie d'autorité.

Il s'agit de savoir si les dispositions de l'article 12, 1° et 2°, du projet peuvent être considérées comme des dispositions d'interprétation par voie d'autorité qui rétroagiraient évidemment,

par essence, à la date d'entrée en vigueur respective de l'article 15, 2°, de la loi précitée et de l'article 1er de l'arrêté royal susmentionné ou si, au contraire, les dispositions en projet doivent être regardées comme de nouvelles dispositions modificatives, présentées à tort sous la forme de dispositions interprétatives.

Une règle généralement admise veut que l'interprétation par voie d'autorité ne se justifie que si les dispositions dont il s'agit sont, en raison de leur imprécision, susceptibles d'interprétation.

L'article 15, 2°, de la loi du 5 août 1978 précitée autorise le Roi à "prendre, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres ... toutes les dispositions en vue : ... 2° d'autoriser l'Etat à souscrire et à acquérir des titres ou parts des sociétés sidérurgiques et de toutes sociétés apparentées aux sociétés sidérurgiques".

L'article 1er de l'arrêté royal du 15 décembre 1978 susmentionné dispose :

"Article 1er. Par dérogation aux dispositions des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, relatives au droit de préférence des actionnaires, l'Etat est autorisé à acquérir et souscrire dans les sociétés sidérurgiques belges et les sociétés apparentées à ces sociétés sidérurgiques soit des actions ou parts représentatives ou non du capital soit des obligations du type convertible ou non.

.../...

En cas de souscription à des obligations convertibles une participation aux bénéfices peut être attachée auxdites obligations convertibles. L'Etat peut reporter le remboursement ou la conversion desdites obligations convertibles en actions jusqu'à la réalisation des conditions déterminées au moment de l'émission de l'emprunt".

L'article 12 du projet entend, à titre d'interprétation par voie d'autorité, ajouter à ces dispositions actuellement en vigueur : 1° qu'elles autorisent "également" l'Etat "à acquérir des créances de toute nature sur des sociétés sidérurgiques et sociétés apparentées aux sociétés sidérurgiques ..." et "à conclure des accords de financement pour le paiement du prix d'acquisition de ces créances" et 2° que les obligations dont il est question à l'article 1er du susdit arrêté royal du 15 décembre 1978 s'entendent également "des obligations dont le remboursement est reporté jusqu'à un terme ou jusqu'à la réalisation d'une condition suspensive répondant à des critères objectifs relatifs à l'évolution de la situation financière de la société émettrice, ou dont l'émission ne sort ses effets qu'au jour de la réalisation de pareille condition".

L'exposé des motifs du projet de loi n'apporte aucune précision qui soit de nature à justifier le recours à l'interprétation par voie d'autorité et se borne à déclarer qu'il s'agit ici "d'une disposition interprétative qui vise à enlever tout doute ...".

La disposition qu'il est essentiel de retenir en vue de la réponse à la question soulevée ci-avant, est celle de l'article 15, 2°, précité, où il est question de "souscrire et ... acquérir des titres ou parts ...".

.../...

On reconnaîtra que l'acquisition de créances ou la conclusion d'accords de financement peuvent difficilement être considérées comme une souscription ou une acquisition de titres ou de parts. Ce sont, de par leur nature, des actes juridiques différents. Les dispositions en projet constituent donc un ajout aux dispositions existantes, et non une interprétation de dispositions déjà en vigueur.

La disposition de l'article 12, 2°, du projet appelle une observation analogue.

Les dispositions de l'article 12, 1° et 2°, du projet sont dès lors, dans une large mesure, des dispositions modificatives.

Eu égard au très bref délai dans lequel le présent avis devait être donné, le Conseil d'Etat n'a pu examiner s'il est permis ou s'il est possible de faire rétroagir les dites dispositions en vue de la validation de décisions prises dans le passé. Quoi qu'il en soit, il est acquis que la rétroactivité éventuelle des dispositions modificatives ne saurait valider les décisions qui auraient été prises relativement à un secteur national postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire après le 1er octobre 1980, sans qu'ait été recueilli l'avis des Exécutifs, ce qui est une formalité substantielle prescrite par l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale précitée.

Le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure d'examiner si la réglementation en projet implique une forme d'aide qui serait incompatible avec les dispositions du Traité C.E.E.; il n'a pas davantage pu vérifier si la réglementation en projet a été soumise à l'avis des autorités de la C.E.E.

III. En ce qui concerne l'article 13.

L'autorisation que cet article donne au Roi de modifier ou de compléter l'arrêté royal n° 30 du 15 décembre 1978 est conçue de manière très large; elle vise toutes les dispositions de cet arrêté royal. Or, toute une série de ces dispositions peuvent, en vertu de l'article 89, § 4, alinéa 3, de la loi du 5 août 1978, être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi au moyen d'un arrêté ordinaire parce qu'elles ont trait à des matières qui relèvent de sa compétence. L'attribution de pouvoirs portée par l'article 13 du projet n'est donc nécessaire qu'à l'égard des dispositions qu'il n'est possible de modifier ou de compléter que par une loi.

Même dans cette hypothèse, la formule d'habilitation n'en doit pas moins comporter une indication concernant les matières que le Roi sera autorisé à régler.

Etant donné que l'habilitation prévue par l'article 13 du projet peut être considérée comme un renouvellement de celle que prévoyait l'article 15, 1°, de la loi du 5 août 1978 et que cette disposition législative a été exécutée par un arrêté de pouvoirs spéciaux, il convient, si l'on continue dans cette voie, de renvoyer aux observations qui ont été faites ci-avant sous les rubriques I, B, 2 et 3.

De verenigde kamers waren
samengesteld uit

Les chambres réunies étaient
composées de

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

voorzitter,
président,

P. TAPIE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

H. COREMANS,
Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

F. RIGAUX,
F. DE KEMPENEER,
C. DESCHAMPS,
J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouwen : M. BENARD,
Mesdames : M. VAN GERREWEY,

griffiers,
greffiers.

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

De verslagen werden uitge-
bracht door de HH. P. DE WOLF --
en J. REGNIER, adjunct-audi-
teurs.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. Gh. TACQ.

Les rapports ont été présentés
par MM. P. DE WOLF et J. REGNIER,
auditeurs adjoints.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.