

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Télécommunications, le 3 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de la loi du 6 juillet 1971 portant création de LA POSTE et de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, en application de l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi du 16 (lire 26) juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 9 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 3 oktober 1996 door de Minister van Telecommunicatie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van DE POST en van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, in toepassing van artikel 3, § 1, 1^o, van de wet van 16 (lees 26) juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetair Unie", heeft op 9 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Considérant qu'il est urgent de créer les conditions permettant de diminuer le montant des subventions et indemnités accordées à la charge de l'Etat, à l'entreprise publique autonome La Poste tout en garantissant la viabilité du régime des pensions du personnel de celle-ci ainsi qu'une efficacité optimale dans la réalisation des missions de service public, ...".

*

*

*

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'examen du fondement juridique de l'arrêté en projet; des observations concernant son intitulé et son préambule sont également faites.

1. L'usage qui s'est créé déjà dans l'entre-deux guerres, et qui, depuis, a été régulièrement suivi, de numéroté les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux arrêtés pris en exécution de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et

.../...

monétaire européenne dont le Conseil d'Etat a admis, dans son avis du 11 juillet 1996 (1), le caractère particulier.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le Gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

Il convient en conséquence de reformuler l'intitulé.

2. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, seconde phrase, introduit par la loi du 4 août 1996 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il convient de mentionner la motivation spéciale de l'urgence. L'alinéa visant cette urgence débutera par les mots :

(1) Doc. parl. Chambre, 608/16-95/96, p. 3.

"Vu l'urgence motivée par ...".

On adaptera la motivation de l'urgence pour tenir compte de l'observation qui sera faite à propos de l'article 2 du projet.

3. Ainsi qu'il ressort de son préambule, le fondement assigné au projet est l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, en vertu duquel "le Roi peut prendre des mesures pour (...) fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat".

Conformément à l'article 2, § 1er, de cette même loi, le pouvoir ainsi conféré ne peut être mis en oeuvre qu'"afin de permettre l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et afin de respecter l'article 104C du Traité sur l'Union européenne et l'article 1er du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs qui y est annexé".

Les incidences financières des dispositions prévues à l'article 1er du projet donneraient lieu, suivant les évaluations communiquées au Conseil des ministres, à une diminution des dépenses de l'Etat durant l'exercice budgétaire 1997, de sorte qu'au regard des informations portées à la connaissance de la section de législation, ces disposi-

.../...

tions paraissent de prime abord satisfaire aux conditions légales précitées et pouvoir en conséquence être arrêtées dans le cadre de l'habilitation que le Roi tient de l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

Il importe cependant que le rapport au Roi, lacunaire à cet égard, soit complété afin de mettre en évidence, en fournissant les estimations détaillées adéquates, les réductions récurrentes de dépenses escomptées de la mise en oeuvre des mesures prévues par cet article, puisqu'aussi bien sa légalité dépend de la réalisation de telles économies.

4. En revanche, l'article 2 du projet ne trouve pas de fondement dans la disposition légale susvisée.

Dans la note soumise au Conseil des ministres avec le projet, cet article fait l'objet des développements suivants :

"1. RAPPEL DE LA SITUATION :

Il faut rappeler que le système actuel de financement des pensions de La Poste est le suivant :

- l'Etat prend à sa charge la part des pensions antérieures au 1.01.1972;
- LA POSTE rembourse à l'Etat la part des pensions postérieures au 1.01.1972;

.../...

Le premier contrat de gestion passé entre LA POSTE et l'Etat entré en vigueur le 1.10.1992 avait maintenu cette situation dans l'état.

L'étude effectuée pour LA POSTE par la Banque DEGR00F en juillet et août 1996 a établi clairement qu'à situation inchangée, la charge financière des pensions plongerait dès le début du siècle prochain LA POSTE dans une situation d'endettement irréversible.

Or, il faut constater que l'essentiel de cette charge financière se rattache à la période 1972-1992, période pendant laquelle LA POSTE était une régie gérée directement par l'Etat.

Les propositions ci-dessous visent dès lors à redéfinir les relations entre l'Etat et LA POSTE en vue de stabiliser à long terme la situation financière de cette dernière devenue depuis le 1.10.1992 entreprise publique autonome.

2. SCENARIO PROPOSE A PARTIR DU 01.01.1997.

2.1. Financement des pensions.

En vue de garantir la stabilité financière de LA POSTE, à partir du 1.01.1997, celle-ci cessera de rembourser à l'Etat la part des pensions afférente à la période postérieure à 1972 ($\pm$ 4,5 milliards en 1996).

En contre-partie, LA POSTE versera à l'Etat à partir du 1.01.1997, une cotisation annuelle sur la masse salariale définie par référence à la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. A l'heure actuelle, ce pourcentage appliqué aux entreprises du secteur privé s'élève à 8,86 % du montant de la rémunération des travailleurs.

Le montant de cette cotisation est estimé à $\pm$ 3,1 milliard en 1997. Il faut noter que le scénario proposé prévoit le paiement d'un montant identique de 3,1 milliard pour couvrir l'année 1996 dans le nouveau système de financement".

.../...

Il y a d'abord lieu de constater que l'article 2 du projet a exclusivement trait aux recettes de l'Etat, aucunement à ses dépenses, pourtant seules visées à l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996, qui lui est imparti à titre de fondement légal.

Du reste, la modification légale envisagée aurait inéluctablement pour conséquence, non pas même un accroissement de ces recettes (1), mais leur réduction au bénéfice de La Poste. Cette réduction des recettes s'accompagnerait au surplus d'une augmentation progressive avec le temps du déficit que l'Etat aurait à supporter en finançant intégralement un régime de pension dont la charge financière est vouée à croître plus rapidement que la masse salariale dont un pourcentage constant constituerait à l'avenir la recette correspondante pour l'Etat, laquelle est dès lors appelée à couvrir une part de plus en plus réduite de la charge des pensions qu'il s'agit ainsi de transférer progressivement au budget de l'Etat.

L'article 2 n'est, par conséquent, pas non plus de nature à contribuer à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 2, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996, spécialement en tant qu'il vise l'article 104C du Traité sur l'Union européenne qui prévoit des mesures propres à assurer que les Etats membres évitent des déficits publics excessifs

(1) Si ce n'est au cours de l'exercice 1997, en raison du cumul circonstanciel du remboursement des sommes liquidées en 1996 à titre de pensions et de la perception immédiate des cotisations que le projet vise à substituer au régime actuel de préfinancement.

non seulement au début de la troisième phase, mais aussi de manière durable par la suite.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Considérant qu'il est urgent de créer les conditions permettant de diminuer le montant des subventions et indemnités accordées à la charge de l'Etat, à l'entreprise publique autonome La Poste tout en garantissant la viabilité du régime des pensions du personnel de celle-ci ainsi qu'une efficacité optimale dans la réalisation des missions de service public, ...".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond van het ontworpen besluit; tevens worden opmerkingen gemaakt over het opschrift, en de aanhef van het ontworpen besluit.

1. De gewoonte om de bijzondere-machtenbesluiten te nummeren, die reeds is ontstaan in het interbellum en die sedertdien regelmatig is in acht genomen, zou moeten worden gevolgd voor de besluiten uitgevaardigd ter uitvoering van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de

.../...

budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, waarvan de Raad van State in zijn advies van 11 juli 1996 (1) de bijzondere aard heeft erkend.

Als al die besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de Regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt, namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

Het opschrift moet bijgevolg worden herschreven.

2. Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, tweede zin, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het

(1) Gedr. St., Kamer, 608/16-95/96, blz. 3.

verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen te worden omkleed. Het lid dat naar die dringende noodzakelijkheid verwijst moet beginnen met de volgende woorden :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid wegens ...".

De motivering van de dringende noodzakelijkheid moet worden aangepast om rekening te houden met de opmerking die zal worden gemaakt over artikel 2 van het ontwerp.

3. Zoals blijkt uit de aanhef van het ontwerp, vormt artikel 3, § 1, 1^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie de rechtsgrond ervan; krachtens dit artikel 3, § 1, 1^o, "(kan) de Koning (...) maatregelen nemen om (...) het bedrag, de voorwaarden, en de wijze van toekennen van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen, aan te passen of te verlagen die geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn".

Overeenkomstig artikel 2, § 1, van diezelfde wet, kan de aldus opgedragen bevoegdheid alleen worden aangewend "teneinde de toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie mogelijk te maken en artikel 104C van het Verdrag betreffende de Europese Unie alsmede artikel 1 van het bijgevoegd Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten na te leven".

.../...

De financiële weerslag van de bepalingen in artikel 1 van het ontwerp zouden, volgens de aan de ministerraad meegedeelde ramingen, leiden tot een vermindering van de Staatsuitgaven gedurende het begrotingsjaar 1997, zodat deze bepalingen, uit het oogpunt van de informatie waarvan de afdeling wetgeving in kennis is gesteld, op het eerste gezicht lijken te voldoen aan de voormelde wettelijke voorwaarden en bijgevolg lijken te kunnen worden uitgevaardigd in het raam van de machtiging die de Koning ontleent aan artikel 3, § 1, 1^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Het verslag aan de Koning, dat in dat opzicht leemten vertoont, dient evenwel te worden aangevuld zodat, door het opgeven van de passende gedetailleerde ramingen, de aandacht wordt gevestigd op de terugkerende verminderingen van uitgaven die verwacht worden van de tenuitvoerlegging van de maatregelen waarin dit artikel voorziet, aangezien ook de wettigheid ervan afhankelijk is van het verkrijgen van zulke besparingen.

4. Artikel 2 van het ontwerp daarentegen ontleent geen rechtsgrond aan de bovenvermelde wetsbepaling.

In de aan de ministerraad met het ontwerp voorgelegde nota, wordt bij dit artikel de volgende toelichting gegeven :

.../...

"1. HERINNERING AAN DE TOESTAND.

Er moet aan herinnerd worden dat het huidige financieringsstelsel van de pensioenen van DE POST het volgende is :

- de Staat neemt het gedeelte van de pensioenen vóór 01.01.1972 te zijnen laste;
- DE POST betaalt aan de Staat het gedeelte van de pensioenen na 01.01.1972 terug.

Het eerste beheerscontract afgesloten tussen DE POST en de Staat, dat in werking trad op 01.10.1992, liet deze toestand ongewijzigd.

De studie uitgevoerd voor DE POST door de Bank DEGR00F in juli en augustus 1996 heeft duidelijk gesteld dat, bij een ongewijzigde toestand, de financiële last van de pensioenen DE POST zou leiden naar een toestand van onomkeerbare schuldenlast, en dit met ingang van het begin van volgende eeuw.

Er moet echter vastgesteld worden, dat het wezenlijke deel van deze financiële last slaat op de periode 1972-1992, periode gedurende dewelke DE POST een regie was, rechtstreeks beheerd door de Staat.

De volgende voorstellen beogen bijgevolg de verhoudingen tussen de Staat en DE POST opnieuw te bepalen teneinde de financiële toestand van deze laatste, autonoom overheidsbedrijf geworden sedert 01.10.1992, op lange termijn te stabiliseren.

2. VOORGESTELD SCENARIO MET INGANG VAN 01.01.1997.

2.1. Financiering van de pensioenen.

Teneinde de financiële stabiliteit van DE POST met ingang van 01.01.1997 te waarborgen, zal deze ophouden met het aan de Staat terugbetalen van het gedeelte der pensioenen met betrekking op de periode na 1972 ($\pm$ 4,5 miljard in 1996).

.../...

Als tegenprestatie zal DE POST aan de Staat met ingang van 01.01.1997 een jaarlijkse bijdrage storten op de totale loonsom, bepaald met verwijzing naar de wet van 29 juni 1981 die de algemene principes vastlegt van de sociale zekerheid van de werknemers.

Op dit ogenblik bedraagt het percentage, toegepast op de ondernemingen in de privé sector, 8,86 % van het bedrag van de bezoldiging van de werknemers.

Het bedrag van deze bijdrage wordt geschat op $\pm$ 3,1 miljard in 1997. Er dient opgemerkt dat het voorgestelde scenario de betaling voorziet van een identiek bedrag van 3,1 miljard om in het nieuwe financieringsstelsel het jaar 1996 te dekken".

In de eerste plaats dient erop te worden gewezen dat artikel 2 van het ontwerp uitsluitend betrekking heeft op de ontvangsten van de Staat, geenszins op de uitgaven ervan, waarnaar nochtans uitsluitend wordt verwezen in artikel 3, § 1, 1^o, van de wet van 26 juli 1996, dat als rechtsgrond ervan wordt aangevoerd.

De in uitzicht gestelde wetswijziging zou overigens onvermijdelijk tot gevolg hebben dat deze ontvangsten (1) niet toenemen, maar verminderen ten voordele van De Post. Deze vermindering van de ontvangsten zou bovendien gepaard gaan met een mettertijd geleidelijke toename van het tekort dat de Staat zou moeten dragen als hij de totale financiering op zich neemt van een pensioenregeling waarvan de financiële last gedoemd is om sneller toe te nemen dan de

(1) Tenzij in de loop van het begrotingsjaar 1997, wegens de aan omstandigheden te wijten cumulatieve van de terugbetaling van de in 1996 bij wijze van pensioenen uitbetaalde bedragen en de onmiddellijke inning van de bijdragen die het ontwerp in de plaats zou stellen van de huidige regeling inzake voorlopige financiering.

loonmassa, waarvan een vast percentage in de toekomst de overeenkomstige ontvangsten voor de Staat zou vormen, welke bijgevolg een steeds kleiner wordend gedeelte van de pensioenenlast zullen moeten dekken die aldus geleidelijk dient te worden overgedragen aan de rijksbegroting.

Artikel 2 kan bijgevolg evenmin bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen vermeld in artikel 2, § 1, van de wet van 26 juli 1996, inzonderheid in zoverre het verwijst naar artikel 104C van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat voorziet in maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat de Lid-Staten een buitensporig overheids-tekort voorkomen, niet alleen bij het begin van de derde fase, maar tevens op duurzame wijze achteraf.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.