

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Télécommunications, le 5 mai 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un régime temporaire de congé préalable à la retraite pour certains agents de la société anonyme de droit public Belgacom, pris en application de l'article 3, § 1er, 6°, 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", a donné le 12 mai 1997 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 mei 1997 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 invoering van een tijdelijke regeling van verlof voorafgaande aan de pensionering voor bepaalde statutaire personeelsleden van de naamloze vennootschap van publiek recht Belgacom, genomen met toepassing van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetair Unie", heeft op 12 mei 1997 het volgende advies gegeven :

Conformément à article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATION GENERALE

L'arrêté en projet tend à créer, au profit des agents de Belgacom âgés de cinquante ans et plus à la date du 1er juillet 1997, un régime particulier de "congé préalable à la retraite".

Le régime envisagé comporte divers avantages en matière fiscale et sociale.

Il comprend, notamment, le versement d'une allocation périodique assimilée à une pension de retraite et d'une prime de départ.

La même prime de départ serait également accordée aux agents de plus de soixante ans qui, sous certaines conditions, demanderaient à prendre leur pension à une date à fixer par le conseil d'administration entre le 1er juillet 1997 et le 1er janvier 1999.

La question se pose si ce régime, qui déroge aux dispositions légales relatives au statut du personnel des entreprises publiques, ainsi qu'à celles relatives à la sécurité sociale et aux impôts sur les revenus, peut être instauré par le Roi en vertu des pouvoirs que Lui confère 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, dans laquelle les auteurs du projet entendent trouver le fondement juridique des dispositions envisagées.

L'article 3, § 1er, 6°, de cette loi autorise, certes, le Roi à prendre des mesures pour "en ce qui concerne ... toute institution de droit belge sur laquelle l'Etat exerce un contrôle ou dans laquelle l'Etat détient une participation majoritaire, en opérer la suppression, la transformation, la réorganisation ou la fusion et en améliorer le fonctionnement, l'organisation, la gestion et l'activité ainsi qu'en renforcer le contrôle" et on peut considérer que les mesures envisagées sont de celles prévues par cette disposition.

Toutefois, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà souligné (1), ces mesures doivent aussi, comme le requiert l'article 2, § 1er, de la même loi, concourir à réduire le déficit des finances publiques et à diminuer la dette de l'ensemble des pouvoirs publics.

A cet égard, les mesures envisagées, à s'en tenir au texte en projet, auraient, à première vue, pour seul

(1) Voir notamment l'avis L. 25.610/9, donné le 9 octobre 1996, 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°, 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" (Moniteur belge, 13 décembre 1996, p. 31.145).

effet direct et certain une diminution des recettes fiscales et des cotisations aux régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés. Il ne serait donc pas satisfait à l'exigence posée par ledit article 2, § 1er, de la loi de 1996.

Le rapport au Roi indique cependant que les mesures "devraient permettre d'opérer la réorganisation nécessaire dans un climat social constructif et d'éviter la nécessité de devoir prendre ultérieurement, face à une dégradation de la position de l'entreprise, des mesures de restructuration ou de reclassement qui pourraient entraîner des charges significatives pour le budget de l'Etat".

Une telle explication ne permet pas au Conseil d'Etat de vérifier si les mesures auraient réellement l'effet voulu par la loi de 1996.

Invité à préciser davantage en quoi les mesures contribueraient effectivement à améliorer les finances de l'Etat, le fonctionnaire délégué a répondu :

"...

Le Gouvernement considère que la réalisation, dans un climat de paix sociale, des objectifs de réduction de personnel prévue dans les accords de consolidation stratégique, aura un impact budgétaire favorable dès 97 et ce pour les motifs suivants :

.../...

- l'entreprise se positionne avant l'ouverture du marché au 1/1/98 dans une situation plus concurrentielle conformément aux accords de consolidation stratégique;
- le plan PTS est pris en charge financièrement par l'entreprise;
- cette formule évite à l'Etat une charge financière considérable qui résulterait du système de prépension appliqué en cas de restructuration dans le secteur privé (prise en charge des allocations de chômage); l'estimation se chiffre à 3,750 Mios par personne mise en prépension;
- la charge budgétaire, pour l'Etat, de la nouvelle formule mise en place à Belgacom sous forme de diminution de recettes fiscales et de sécurité sociale est limitée à 3 Mias sur 10 ans. Mais pour l'année budgétaire 97, une recette supplémentaire de 377 Mios;
- le régime statutaire des 6.500 agents concernés est maintenu;
- compte tenu du caractère statutaire du personnel de Belgacom, un conflit social portant sur une réduction de personnel comporterait un risque élevé de contagion aux autres entreprises publiques et à l'ensemble du secteur public avec les conséquences financières considérables qui en découleraient pour l'Etat."

Il ressort de ces explications que les seuls effets budgétaires certains des mesures envisagées seraient,

.../...

pour 1997, une recette supplémentaire de 377 millions de francs - résultant sans doute des impôts dus sur la prime de départ -, mais en revanche, une perte, sur dix ans, de recettes fiscales et de cotisations sociales, estimée à 3 milliards de francs (2).

Par ailleurs, ni le rapport au Roi, ni la réponse du délégué du ministre ne fournissent d'informations précises sur l'effet bénéfique que pourraient avoir, pour les finances de l'Etat, la consolidation stratégique de Belgacom et l'amélioration de sa position concurrentielle espérée, en regard principalement du coût non négligeable que représenterait, pour elle, la mise en oeuvre des dispositions en projet.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat n'est pas à même d'apprécier si l'arrêté en projet repose sur le fondement légal invoqué.

C'est sous la réserve qu'il soit démontré que ce fondement existe que sont faites les observations ci-après.

(2) Le moindre coût des dispositions du projet par rapport à celui qui résulterait du système de prépension applicable aux entreprises privées ne peut être pris en compte puisque, dans l'état actuel de la législation, ce système n'est pas applicable aux entreprises publiques.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Les alinéas 2 à 4 sont étrangers au fondement de l'arrêté en projet.

Ils seront omis.

2. A l'alinéa 9, devenant l'alinéa 6, l'urgence invoquée pour requérir un avis dans les trois jours est justifiée comme suit dans la demande adressée au Conseil d'Etat :

"Dans la perspective de l'ouverture du marché des télécommunications le 1er janvier 1998, Belgacom a élaboré, en dialogue avec les organisations syndicales, un programme de reconversion interne et un programme de départs volontaires anticipés. Un préaccord est intervenu.

L'accord définitif date du 29 avril 1997.

La mise en place du cadre juridique pour la mise en oeuvre du programme de départs volontaires s'impose de toute urgence pour permettre les premiers départs à partir du 1er juillet 1997 et ce, compte tenu des procédures de consultation du personnel prévues par l'accord."

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il s'impose de reproduire, telle quelle, cette motivation dans le préambule.

.../...

Dispositif

Article 2

Comme les agents contractuels ne sont pas visés par le projet et pour respecter la terminologie utilisée par le statut du personnel de Belgacom, on remplacera, dans le texte français, le mot "agents" par les mots "les membres du personnel statutaire".

La même observation vaut pour tous les articles du projet dans lesquels l'expression "agents de Belgacom" est utilisée.

Article 6

1. Le texte doit être plus explicite lorsqu'il vise le "mois précédant la date de départ", au paragraphe 1er.

S'agit-il du mois qui précède le mois de la date de départ ou des trente jours de calendrier qui précèdent cette date de départ ?

La question peut se poser lorsque la date de départ ne correspond pas au premier jour d'un mois.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, les auteurs du projet entendent figer l'application de la disposition à laquelle l'arrêté fait référence, c'est-à-dire appliquer, dans sa

.../...

rédaction actuelle, l'article 2, § 1er, alinéa 1er, c), de l'arrêté royal n° 206 du 29 août 1983 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes.

Une telle méthode est de nature à engendrer l'insécurité juridique et est, dès lors, à déconseiller lorsque, comme en l'espèce, le texte auquel il est fait référence se réfère, lui-même, à d'autres dispositions qui ne sont pas visées et qui pourraient ultérieurement être modifiées.

Le texte doit être réécrit.

Article 7

De l'accord du fonctionnaire délégué, les mots "modifiée par la loi du 19 juin 1996" seront omis au paragraphe 1er.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'alinéa 1er de l'article 10.

.../...

OBSERVATION FINALE

Le texte en projet ne respecte pas toujours les règles de la légistique formelle (3).

Il devra être revu à cet égard.

(3) Voir Code-formulaire de légistique, services du Premier Ministre, supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontworpen besluit strekt tot de invoering van een bijzondere regeling van "verlof voorafgaande aan de pensionering" ten behoeve van de statutaire personeelsleden van Belgacom die op 1 juli 1997 vijftig jaar zijn of ouder.

De beoogde regeling bevat verschillende voordelen op fiscaal en sociaal vlak.

Zij voorziet onder meer in de uitkering van een periodieke toelage die gelijkgesteld wordt met het rustpensioen en van een vertrekpremie.

Dezelfde vertrekpremie zou ook worden toegekend aan de statutaire ambtenaren ouder dan zestig jaar die onder bepaalde voorwaarden vragen om gepensioneerd te worden op een door de raad van bestuur vast te stellen datum die tussen 1 juli 1997 en 1 januari 1999 ligt.

De vraag rijst of die regeling, die afwijkt van de wetsbepalingen inzake het statuut van het personeel van de overheidsbedrijven, alsook van de wetsbepalingen inzake sociale zekerheid en inkomstenbelastingen, door de Koning kan worden ingevoerd krachtens de bevoegdheden die Hem zijn verleend bij de wet van 26 juli 1996 strekkende tot

.../...

realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, waarin de stellers van het ontwerp de rechtsgrond van de beoogde bepalingen menen te vinden.

Artikel 3, § 1, 6°, van deze wet verleent de Koning inderdaad machtiging om maatregelen te nemen om "met betrekking tot (...) elke instelling naar Belgisch recht, waarover de Staat controle uitoefent of waarin de Staat een meerderheidsparticipatie heeft, over te gaan tot de opheffing, de omvorming, de reorganisatie of de samensmelting ervan en de werking, de organisatie, het beheer en de activiteit ervan te verbeteren, alsmede de controle erop te versterken" en men kan ervan uitgaan dat de beoogde maatregelen vallen onder de in deze bepaling bedoelde categorie.

Deze maatregelen moeten echter, zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt (4), en zoals vereist wordt bij artikel 2, § 1, van dezelfde wet, ook bijdragen tot het wegwerken van het overheidstekort en tot de vermindering van de schuld van de gezamenlijke overheden.

(4) Zie inzonderheid advies L. 25.610/9, gegeven op 9 oktober 1996, 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°, 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 Monetaire Unie" (Belgisch Staatsblad, 13 december 1996, blz. 31.145).

Wat dat betreft, zou, afgaande op de ontworpen tekst, op het eerste gezicht het enige rechtstreekse en zekere gevolg van de beoogde maatregelen een daling van de belastingontvangsten en van de bijdragen voor de sociale-zekerheidsstelsels van de werknemers zijn. De vereiste gesteld bij het genoemde artikel 2, § 1, van de wet van 1996, zou bijgevolg niet vervuld zijn.

In het verslag aan de Koning staat echter dat de maatregelen "moeten toelaten de noodzakelijke reorganisatie door te voeren in een opbouwend sociaal klimaat en te vermijden om later, ingevolge een verslechtering van de toestand van de onderneming, herstructurerings- of reclaseringsmaatregelen te moeten nemen welke significante lasten zouden kunnen meebrengen voor de begroting van de Staat."

De Raad van State kan op basis van zulke uitleg niet nagaan of de maatregelen effectief het resultaat zouden hebben, dat bij de wet van 1996 voor ogen is gesteld.

Op het verzoek om nader uiteen te zetten in welke opzicht de maatregelen daadwerkelijk zouden bijdragen tot een verbetering van de overheidsfinanciën, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord :

"...

Le Gouvernement considère que la réalisation, dans un climat de paix sociale, des objectifs de réduction de personnel prévue dans les accords de consolidation stratégique, aura un impact budgétaire favorable dès 97 et ce pour les motifs suivants :

.../...

- l'entreprise se positionne avant l'ouverture du marché au 1/1/98 dans une situation plus concurrentielle conformément aux accords de consolidation stratégique;
- le plan PTS est pris en charge financièrement par l'entreprise;
- cette formule évite à l'Etat une charge financière considérable qui résulterait du système de prépension appliqué en cas de restructuration dans le secteur privé (prise en charge des allocations de chômage); l'estimation se chiffre à 3,750 Mios par personne mise en prépension;
- la charge budgétaire, pour l'Etat, de la nouvelle formule mise en place à Belgacom sous forme de diminution de recettes fiscales et de sécurité sociale est limitée à 3 Mias sur 10 ans. Mais pour l'année budgétaire 97, une recette supplémentaire de 377 Mios;
- le régime statutaire des 6.500 agents concernés est maintenu;
- compte tenu du caractère statutaire du personnel de Belgacom, un conflit social portant sur une réduction de personnel comporterait un risque élevé de contagion aux autres entreprises publiques et à l'ensemble du secteur public avec les conséquences financières considérables qui en découleraient pour l'Etat."

Uit deze uitleg blijkt dat voor 1997 de enige zekere gevolgen van de beoogde maatregelen op budgettair vlak, bijkomende inkomsten ten bedrage van 377 miljoen frank zijn - wellicht afkomstig van de belastingen die betaald moeten worden op de vertrekpremie -, maar ook een verlies

.../...

aan belastingontvangsten en sociale bijdragen, dat geraamd wordt op 3 miljard frank op tien jaar (5).

Bovendien wordt noch in het verslag aan de Koning, noch in het antwoord van de gemachtigde van de minister duidelijk toegelicht welk gunstige effect de strategische versterking van Belgacom en de verhoopte verbetering van haar concurrentiepositie, voornamelijk in het licht van de niet onaanzienlijke kosten die de invoering van de ontworpen bepalingen voor Belgacom zouden meebrengen, voor de financiën van de Staat zouden kunnen hebben.

De Raad van State kan derhalve niet beoordelen of het ontworpen besluit op de aangevoerde rechtsgrond steunt.

De hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud dat wordt aangetoond dat die rechtsgrond bestaat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. Het tweede, het derde en het vierde lid houden geen verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

-
- (5) Er kan geen rekening worden gehouden met de lagere kosten waartoe de bepalingen van het ontwerp zouden leiden ten opzichte van de kosten die voortvloeien uit de brugpensioenregeling die van toepassing is op de privé-ondernemingen, aangezien die regeling, bij de huidige stand van de wetgeving, niet op de overheidsbedrijven van toepassing is.

.../...

Ze behoren te vervallen.

2. In het negende lid, dat het zesde lid wordt, wordt de dringende noodzakelijkheid aangevoerd om binnen drie dagen advies te krijgen. In de adviesaanvraag die bij de Raad van State is ingediend, wordt die als volgt gewettigd :

"Dans la perspective de l'ouverture du marché des télécommunications le 1er janvier 1998, Belgacom a élaboré, en dialogue avec les organisations syndicales, un programme de reconversion interne et un programme de départs volontaires anticipés. Un préaccord est intervenu.

L'accord définitif date du 29 avril 1997.

La mise en place du cadre juridique pour la mise en oeuvre du programme de départs volontaires s'impose de toute urgence pour permettre les premiers départs à partir du 1er juillet 1997 et ce, compte tenu des procédures de consultation du personnel prévues par l'accord."

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet die motivering als dusdanig in de aanhef worden overgenomen.

Bepalend gedeelte

Artikel 2

Aangezien het ontwerp niet voor arbeidscontractanten bedoeld is en teneinde de terminologie van het

.../...

personeelsstatuut van Belgacom in acht te nemen, moet in de Franse tekst het woord "agents" door de woorden "les membres du personnel statutaire" worden vervangen.

Dezelfde opmerking geldt voor alle artikelen van het ontwerp waarin de uitdrukking "agents de Belgacom" wordt gebruikt.

Artikel 6

1. In paragraaf 1 zou moeten worden verduidelijkt wat onder de woorden "maand voorafgaand aan de vertrekdatum" moet worden verstaan.

Gaat het om de maand die aan de maand van de vertrekdatum voorafgaat of om de dertig kalenderdagen die aan die vertrekdatum voorafgaan ?

Die vraag kan rijzen wanneer de vertrekdatum niet overeenstemt met de eerste dag van de maand.

2. In paragraaf 3, tweede lid, willen de stellers van het ontwerp de toepassing van de bepaling waarnaar het besluit verwijst, vastleggen, met andere woorden, zij willen artikel 2, § 1, eerste lid, c), van het koninklijk besluit nr. 206 van 29 augustus 1983 tot regeling van de berekening van het pensioen van de openbare sector voor diensten met onvolledige opdracht toepassen zoals het thans geredigeerd is.

.../...

Die werkwijze kan rechtsonzekerheid veroorzaken en is dan ook te ontraden wanneer, zoals in voorkomend geval, de tekst waarnaar wordt verwezen zelf naar andere bepalingen verwijst die niet worden vermeld en die later kunnen worden gewijzigd.

De tekst moet worden herschreven.

Artikel 7

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de woorden "gewijzigd bij de wet van 19 juni 1996" in paragraaf 1 moeten vervallen.

Dezelfde opmerking geldt, mutatis mutandis, voor artikel 10, eerste lid.

SLOTOPMERKING

De ontworpen tekst beantwoordt niet altijd aan de regels van de wetgevingstechniek (6).

Hij moet op dat punt worden herzien.

(6) Zie Handleiding bij de Wetgevingstechniek, diensten van de Eerste Minister, bijvoegsel bij het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

C.-L. CLOSSET,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,

assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coor-
dination a été rédigée et
exposée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opge-
steld en toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-referen-
daris.

La concordance entre la ver-
sion 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