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 Ministre des Finances, le 24 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures de consolidation de la dette publique pris en application de l'article 3, § 1er, 6°, et § 2, 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 30 juin 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 juni 1997 door de Minister van Financiën, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen tot consolidatie van overheidschuld genomen met toepassing van het artikel 3, § 1, 6°, en § 2 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", heeft op 30 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Observation générale

Les arrêtés royaux pris en application 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, doivent satisfaire notamment, à la fois à l'article 2, § 1er, de ladite loi, et à son article 3.

Le rapport au Roi expose en quoi le projet poursuit le but énoncé à l'article 2, § 1er.

En revanche, si le préambule de l'arrêté vise l'article 3, § 1er, 6°, de la loi, qui dispose que le Roi peut prendre des mesures pour "en ce qui concerne les organismes d'intérêt public, les établissements publics relevant de l'Etat, ainsi que 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", le rapport au Roi est muet quant à l'adéquation des mesures projetées par rapport à cette énumération limitative de mesures - qui est de stricte interprétation.

La question se pose si contraindre les entités visées par le projet à investir leurs disponibilités conformément aux règles fixées à l'article 3, contribuera nécessairement à l'amélioration de leur fonctionnement ou de leur gestion.

Les explications fournies au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, mettent en avant les points suivants :

> "Le projet ... est une chance unique de rationaliser et d'apporter de la cohérence dans un domaine qui en manquait cruellement. En effet, l'autonomie de fait ou de droit qui caractérise la gestion de nombre des organismes visés à l'article 1er s'est traduite par ce que l'on pourrait appeler du "cash management" à rebours. Ces pratiques sont non seulement néfastes au regard des critères du traité de Maastricht, en particulier de ce qui est de la participation à la monnaie unique, mais se sont également traduites par des dépenses en matière de gestion de la dette publique, dépenses qu'il aurait sans doute été possible de minimiser par ailleurs.".

L'examen du bien-fondé de cette réponse supposerait la connaissance d'éléments de fait inconnus du Conseil d'Etat, section de législation. Ceux-ci doivent être exposés dans le rapport au Roi.

Par ailleurs, dans le bref délai imparti, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la base légale de l'arrêté en projet au motif que les mesures envisagées à l'article 3 du projet ne sont pas de nature à améliorer la gestion et le fonctionnement des organismes visés à l'article 1er du projet.

En raison de leur importance et du fait qu'elles aggravent la fragilité de la base juridique du projet, les observations particulières suivantes sont énoncées à titre subsidiaire.

Article 1er

a) L'énumération figurant à l'article 1er, qui définit un premier périmètre d'application de l'arrêté royal en projet, présente, d'un point de vue juridique, un aspect hétéroclite.

Invité à justifier les choix opérés et la méthode suivie, le fonctionnaire délégué a indiqué ce qui suit :

> "La liste des organismes repris à l'article 1 doit être considérée compte tenu de la volonté du Gouvernement de donner un caractère structurel aux mesures de consolidation de la dette publique. En ce sens, les organismes repris sur cette liste ne détiennent pas automatiquement en fait ou en droit des avoirs, mais il s'agit des organismes qui, à supposer qu'ils aient des disponibilités, seraient tenus de les placer conformément aux règles du projet d'arrêté. Si ces organismes se trouvent dans la situation d'avoir en fait ou en droit des disponibilités, ils sont tenus de les placer conformément aux règles instituées par le projet d'arrêté.
>
> C'est le caractère économique au sens du S.E.C. qui a été pris en considération pour ces organismes et non celui de leur personnalité juridique.
>
> La liste a été établie sur base du relevé des unités du secteur public, établi par le sous-groupe 3 du groupe de travail interministériel chargé de l'étude de la faisabilité d'une base documentaire générale, sous le contrôle de l'Institut des comptes nationaux de la Banque nationale de Belgique.
>
> Les organismes qui y sont repris sont de la stricte compétence de l'Etat fédéral, ainsi qu'il ressort du relevé précité.
>
> La Chambre et le Sénat ne figurent pas sur la liste (mais bien leurs caisses de retraites ou de pensions), ce pour éviter le reproche d'attenter à

l’autonomie d’organisation réservée par l’article 60 de la Constitution à ces Hautes Assemblées.".

b) Ces explications n’enlèvent pas aux résultats obtenus en suivant pareille méthode, leur caractère étrange; on se borne ici à en relever quelques illustrations.

1° La Loterie nationale, qui figure dans la liste des organismes d’intérêt public (catégorie C) reproduite dans la nomenclature arrêtée le 20 mars 1996 par la Banque nationale de Belgique, doit-elle nécessairement échapper au champ d’application de l’arrêté, au simple motif que sa participation à la consolidation de la dette n’aurait pas d’intérêt, quant au respect du critère d’endettement fixé par le traité de Maastricht, comme l’affirme le rapport au Roi ? Sa participation à une gestion de trésorerie commune serait-elle sans effet bénéfique en matière de gestion de la dette publique ? La Loterie nationale n’est citée qu’à titre d’exemple.

2° La liste du 20 mars 1996 déjà citée comprend, par ailleurs, des précisions que l’arrêté royal ne reproduit pas; par exemple : Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique : "5 commissions nationales bilingues"; ou encore Conservatoire royal de musique de Bruxelles : "Bibliothèque". Ces indications tendent sans doute au respect des compétences de l’Etat fédéral et des entités fédérées. A défaut de traduire ces restrictions dans un texte juridiquement cohérent, l’arrêté en projet sera source de confusion quant à son champ d’application.

3° A en croire les explications fournies au Conseil d'Etat, si le Sénat et la Chambre des représentants - qui sont visés expressément dans la nomenclature du 20 mars 1996 - sont exclus du champ d'application de l'arrêté, c'est par égard à l'article 60 de la Constitution, qui se lit comme suit :

"Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.".

Cette disposition s'interprète-t-elle nécessairement comme incluant les modalités de placement de leurs disponibilités ? La réponse va d'autant moins de soi qu'elle est réglée par le projet en sens opposé en ce qui concerne la Cour d'arbitrage et la Cour des Comptes qui présentent, en termes de nécessité du respect de leur autonomie de réelles similitudes avec les assemblées législatives.

4° A défaut de définir de façon abstraite son champ d'application, l'arrêté royal ne manquera pas de susciter des difficultés d'interprétation, par exemple en cas de démembrement de la personnalité juridique de l'entité en cause (qui aurait créé, par exemple, des entités distinctes pour la gestion de certains fonds).

c) Ces anomalies, comme les particularités relevées dans la réponse fournie par le fonctionnaire délégué, conduisent à s'interroger sur la pertinence de la méthode suivie pour arrêter la liste des entités énumérées à

l'article 1er. Catégories économiques et concepts juridiques sont à distinguer.

Article 2

a) Cette disposition se lit comme suit :

"Sur proposition du Ministre des Finances et, le cas échéant, du Ministre de tutelle concerné, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, ajouter à la liste de l'article 1er d'autres entités de droit public ou de droit privé qui, pour l'application du Règlement de la Communauté européenne n° 3605/93 du 22 novembre 1993 relatif à l'application du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité instituant la Communauté européenne, font partie du secteur des administrations publiques au sens du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC).".

Les explications suivantes ont été communiquées par le fonctionnaire délégué :

"L'article 2 du projet d'arrêté prévoit la possibilité d'ajouter d'autres entités à la liste de l'article 1er. La raison d'être de cette disposition vise trois hypothèses :

1° Il faut pouvoir adapter la liste de l'article 1 en fonction des décisions des Communautés européennes, qui peuvent elles-mêmes modifier la définition de ce qu'il faut entendre par "Administrations publiques". En d'autres termes, les définitions du S.E.C. ne sont pas immuables et il est indispensable que le Gouvernement puisse réagir rapidement et souplement en adaptant la liste des entités fédérales aux modifications de la législation communautaire sans devoir passer par une modification de la loi.

2° Le projet d'arrêté ne concerne que des entités fédérales au sens strict, à l'exclusion de toute entité relevant de la compétence des Communautés et des Régions. De lege ferenda, il peut néanmoins sembler utile que les dispositions du projet d'arrêté en matière de placement des disponibilités s'appliquent également à d'autres entités relevant de la compétence des Communautés et des Régions. Cependant, cette extension de la portée de l'arrêté ne ressortit pas à première vue des compétences du législateur fédéral et demanderait en tout état de cause une concertation et, sans doute, des négociations avec les pouvoirs fédérés.

Vu l'urgence, le Gouvernement a donc décidé de s'en tenir à un niveau purement fédéral dans le cadre du projet d'arrêté, quitte à en étendre ultérieurement les dispositions à des entités relevant de la compétence des Communautés et des Régions, après concertation avec ces dernières et leur accord en ce sens.

3° Dans le cadre du S.E.C., certains organismes privés, tels les Fonds de sécurité d'existence, les Caisses spéciales de vacances annuelles, etc ... font partie du secteur "Administrations publiques", sous-secteur "Sécurité sociale". Il pourrait donc être important de faire participer ces organismes à la consolidation de la dette publique en leur étendant les dispositions du projet d'arrêté, puisque leurs disponibilités pourraient venir, le cas échéant, en réduction de la dette publique.

C'est la raison pour laquelle le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, ajouter ces entités à celles reprises sur la liste de l'article 1er.

En conclusion, la technique choisie pour ajouter des entités à la liste de l'article 1, soit un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, paraît adéquate pour rencontrer chacune des trois hypothèses visées plus haut.

> En ce qui concerne une modification de la liste suite à des adaptations de la réglementation européenne, le Roi, comme chef de l'Exécutif, est parfaitement compétent pour ajouter des entités fédérales à cette liste.
>
> En ce qui concerne l'ajout à la liste d'entités relevant de la compétence des pouvoirs fédérés, le Roi est également compétent puisque cet ajout aura été nécessairement précédé d'une concertation avec les pouvoirs fédérés et de leur accord en ce sens (l'ajout serait autrement illégal).
>
> En ce qui concerne l'ajout d'organismes de sécurité sociale de droit privé, il paraît au Gouvernement que le Roi est également compétent pour ce faire, les statuts de ces organismes privés étant établis, approuvés ou rendus obligatoires par Lui (cfr., par exemple, pour les Caisses spéciales de vacances annuelles, l'article 44 des lois coordonnées sur les vacances annuelles du 28 juin 1971; pour les Fonds de sécurité d'existence, articles 1 et 2 de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence).".

b) Il n'appartient pas au Roi de se donner à Lui-même des pouvoirs spéciaux qu'Il pourrait exercer indéfiniment, à l'expiration des pouvoirs consentis pour un laps de temps limité par la loi du 26 juillet 1996. Passé ce délai, l'autonomie reconnue par la loi à certaines entités juridiques, ne pourra plus être limitée que par le législateur; elle ne pourrait l'être à nouveau par le Roi que sur la base d'une disposition législative nouvelle, Lui attribuant expressément ce pouvoir, et définissant de manière précise les organismes susceptibles d'être visés par l'intervention royale (et non par référence à une définition comptable, fût-elle européenne). La formalité de la confirmation législative obligatoire pourrait compléter ce dispositif.

Sauf à exploiter un autre fondement juridique pour ce faire, lorsqu'il existe.

c) Quant aux personnes morales de droit public dépendant des Communautés ou des Régions qui seraient incluses dans le champ d'application de l'arrêté royal présentement examiné, en vertu d'un arrêté royal subséquent, elles se trouveront dans une situation juridique incertaine, puisque les obligations qui découleront de ce dernier arrêté, auront été conditionnées par un accord préalable. Du législateur ou du gouvernement concernés ? Ou de l'organisme intéressé ? A titre définitif ou révocable ad nutum ?

L'instrument juridique de l'arrêté royal est inapproprié pour réaliser la fin poursuivie; l'arrêté présentement examiné est affecté des mêmes défauts.

d) L'action royale à l'égard d'"entités de droit privé" soulèverait des difficultés analogues, quant à sa légalité et à son caractère approprié.

Article 5

En raison de l'importance des pouvoirs conférés par cette disposition au pouvoir exécutif - il s'agit de l'habiliter à déroger à la loi que sera devenue le présent arrêté après son éventuelle confirmation - ceux-ci ne devraient pouvoir être exercés que par le Roi, par arrêté

délibéré en conseil des ministres, et non pas par les ministres intéressés - nonobstant la similitude du texte en projet avec celui de la loi du 16 mars 1954 relative à certains organismes d'intérêt public.

En effet, la liste des entités visées par la loi précitée et celle arrêtée dans le projet présentement examiné, n'ont rien de commun entre elles.

Article 7

A défaut de disposition transitoire, l'article 3, alinéa 1er, suscitera des difficultés d'application, voire des différenciations de traitement difficilement justifiables.

Observations finales

1. L'arrêté en projet n'est assorti d'aucune sanction. En vue de garantir son application effective et égale, des mesures de publicité pourraient être instaurées, par exemple, sous la forme d'un rapport annuel sur l'application du texte qui serait adressé à la Chambre des représentants.

2. Sous réserve des observations ci-dessus, le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Algemene opmerking

De koninklijke besluiten vastgesteld met toepassing 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 moeten onder meer zowel aan artikel 2, § 1, van die wet voldoen als aan artikel 3 ervan.

Het verslag aan de Koning legt uit in welk opzicht het ontwerp het in artikel 2, § 1, omschreven doel beoogt.

In de aanhef van het besluit wordt weliswaar verwezen naar artikel 3, § 1, 6°, van de wet, dat bepaalt dat de Koning maatregelen kan nemen om "met betrekking tot de instellingen van openbaar nut, tot de openbare instellingen die afhangen van de Staat, alsook 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", doch het verslag aan de Koning laat in het midden of de voorgenomen maatregelen adequaat zijn ten opzichte van deze limitatieve opsomming van maatregelen, welke strikt moet worden geïnterpreteerd.

De vraag rijst of het verplichten van de instellingen genoemd in het ontwerp, om hun beschikbare gelden te beleggen op de wijze bepaald in artikel 3, noodzakelijker-

wijs zal bijdragen tot de verbetering van hun werking of van hun beheer.

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband de volgende toelichtingen verstrekt aan de Raad van State :

> "Le projet ... est une chance unique de rationaliser et d'apporter de la cohérence dans un domaine qui en manquait cruellement. En effet, l'autonomie de fait ou de droit qui caractérise la gestion de nombre des organismes visés à l'article 1er s'est traduite par ce que l'on pourrait appeler du "cash management" à rebours. Ces pratiques sont non seulement néfastes au regard des critères du traité de Maastricht, en particulier de ce qui est de la participation à la monnaie unique, mais se sont également traduites par des dépenses en matière de gestion de la dette publique, dépenses qu'il aurait sans doute été possible de minimiser par ailleurs.".

De afdeling wetgeving van de Raad van State kan de gegrondheid van dit antwoord alleen onderzoeken indien ze in kennis wordt gesteld van een aantal feitelijke gegevens waarover ze thans niet beschikt. Die gegevens moeten in het verslag aan de Koning worden vermeld.

Voorts ziet de Raad van State binnen de korte tijd die hem is toegemeten niet in wat de rechtsgrond is van het ontworpen besluit, daar de maatregelen omschreven in artikel 3 van het ontwerp niet van die aard zijn dat ze het beheer en de werking van de instellingen genoemd in artikel 1 van het ontwerp kunnen verbeteren.

Wegens hun belangrijkheid en omdat ze de rechtsgrond van het ontwerp nog wankeler maken, worden de hierna gemaakte bijzondere opmerkingen subsidiair vermeld.

Artikel 1

a) De opsomming in artikel 1, die een eerste werkingssfeer van het ontworpen koninklijk besluit vastlegt, is uit juridisch oogpunt vrij heteroclytisch.

Om uitleg gevraagd over de gemaakte keuze en de gevolgde methode, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

> "La liste des organismes repris à l'article 1 doit être considérée compte tenu de la volonté du Gouvernement de donner un caractère structurel aux mesures de consolidation de la dette publique. En ce sens, les organismes repris sur cette liste ne détiennent pas automatiquement en fait ou en droit des avoirs, mais il s'agit des organismes qui, à supposer qu'ils aient des disponibilités, seraient tenus de les placer conformément aux règles du projet d'arrêté. Si ces organismes se trouvent dans la situation d'avoir en fait ou en droit des disponibilités, ils sont tenus de les placer conformément aux règles instituées par le projet d'arrêté.
>
> C'est le caractère économique au sens du S.E.C. qui a été pris en considération pour ces organismes et non celui de leur personnalité juridique.
>
> La liste a été établie sur base du relevé des unités du secteur public, établi par le sous-groupe 3 du groupe de travail interministériel chargé de l'étude de la faisabilité d'une base documentaire générale,

sous le contrôle de l'Institut des comptes nationaux de la Banque nationale de Belgique.

Les organismes qui y sont repris sont de la stricte compétence de l'Etat fédéral, ainsi qu'il ressort du relevé précité.

La Chambre et le Sénat ne figurent pas sur la liste (mais bien leurs caisses de retraites ou de pensions), ce pour éviter le reproche d'attenter à l'autonomie d'organisation réservée par l'article 60 de la Constitution à ces Hautes Assemblées.".

b) Deze toelichting neemt niet weg dat de uitkomst van een zodanige werkwijze vreemd is; men kan ermee volstaan de volgende voorbeelden aan te halen.

1° Hoeft de Nationale Loterij, die voorkomt op de lijst van de instellingen van openbaar nut (categorie C) welke is opgenomen in de nomenclatuur die de Nationale Bank van België op 20 maart 1996 heeft vastgelegd, werkelijk buiten de werkingssfeer van het besluit te vallen, om de enkele reden dat haar deelname aan het consolideren van de schuld geen belang zou hebben wat de naleving betreft van het criterium inzake de schuldenlast, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, zoals wordt gesteld in het verslag aan de Koning ? Heeft de deelneming van deze instelling aan een gemeenschappelijk thesauriebeheer geen gunstige weerslag op het beheer van de openbare schuld ? De Nationale Loterij wordt slechts bij wijze van voorbeeld genoemd.

2° De voornoemde lijst van 20 maart 1996 bevat voorts toelichtingen die niet zijn opgenomen in het koninklijk besluit; bijvoorbeeld : Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België : "5 tweetalige nationale commissies", of nog het Koninklijk Muziekconservatorium te Brussel : "Bibliotheek". Deze preciseringen strekken wellicht tot de inachtneming van de bevoegdheden van de federale Staat en van de deelentiteiten. Indien die beperkingen niet worden opgenomen in een uit juridisch oogpunt coherente tekst, zal de werkingssfeer van het ontworpen besluit tot verwarring kunnen leiden.

3° Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg is het ter wille van artikel 60 van de Grondwet dat de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers, die uitdrukkelijk genoemd worden in de nomenclatuur van 20 maart 1996, buiten de werkingssfeer van het besluit vallen; dit artikel 60 luidt als volgt :

> "Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.".

Moet deze bepaling aldus worden geïnterpreteerd dat de wijze van beleggen van hun beschikbare gelden daaronder begrepen is ? Het antwoord daarop is des te minder vanzelfsprekend daar het ontwerp deze aangelegenheid volledig anders regelt met betrekking tot het Arbitragehof en het Rekenhof, die op het stuk van de noodzakelijke eerbiediging van hun zelfstandigheid veel gelijkenis vertonen met de wetgevende vergaderingen.

4° Doordat het koninklijk besluit zijn werkingssfeer niet op abstracte wijze bepaalt, zal het ongetwijfeld tot interpretatieproblemen leiden, bijvoorbeeld in geval van splitsing van de rechtspersoonlijkheid van de betrokken instelling (bijvoorbeeld door het oprichten van onderscheiden entiteiten voor het beheer van bepaalde fondsen).

c) Wegens die anomalieën en wegens de eigenaardigheden in het antwoord van de gemachtigde ambtenaar, rijst de vraag of de methode die gevolgd is om de lijst vast te stellen van de instellingen opgesomd in artikel 1, terzake dienende is. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen economische categorieën en rechtsconcepten.

Artikel 2

a) Deze bepaling luidt als volgt :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voordracht van de Minister van Financiën en, indien het geval zich voordoet, van de betrokken voogdijminister, aan de lijst van artikel 1 andere instellingen van publiek- of privaatrecht toevoegen die, voor de toepassing van de Verordening van de Europese Gemeenschap nr. 3605/93 van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, deel uitmaken van de overheden in de zin van het Europees Stelsel van Economische Rekeningen (ESER).".

De gemachtigde ambtenaar heeft de volgende toelichtingen verstrekt :

"L'article 2 du projet d'arrêté prévoit la possibilité d'ajouter d'autres entités à la liste de l'article 1er. La raison d'être de cette disposition vise trois hypothèses :

1° Il faut pouvoir adapter la liste de l'article 1 en fonction des décisions des Communautés européennes, qui peuvent elles-mêmes modifier la définition de ce qu'il faut entendre par "Administrations publiques". En d'autres termes, les définitions du S.E.C. ne sont pas immuables et il est indispensable que le Gouvernement puisse réagir rapidement et souplement en adaptant la liste des entités fédérales aux modifications de la législation communautaire sans devoir passer par une modification de la loi.

2° Le projet d'arrêté ne concerne que des entités fédérales au sens strict, à l'exclusion de toute entité relevant de la compétence des Communautés et des Régions. De lege ferenda, il peut néanmoins sembler utile que les dispositions du projet d'arrêté en matière de placement des disponibilités s'appliquent également à d'autres entités relevant de la compétence des Communautés et des Régions. Cependant, cette extension de la portée de l'arrêté ne ressortit pas à première vue des compétences du législateur fédéral et demanderait en tout état de cause une concertation et, sans doute, des négociations avec les pouvoirs fédérés.

Vu l'urgence, le Gouvernement a donc décidé de s'en tenir à un niveau purement fédéral dans le cadre du projet d'arrêté, quitte à en étendre ultérieurement les dispositions à des entités relevant de la compétence des Communautés et des Régions, après concertation avec ces dernières et leur accord en ce sens.

3° Dans le cadre du S.E.C., certains organismes privés, tels les Fonds de sécurité d'existence, les Caisses spéciales de vacances annuelles, etc ... font partie du secteur "Administrations publiques", sous-secteur "Sécurité sociale". Il pourrait donc être important de faire participer ces organismes à la consolidation de la dette publique en leur étendant les dispositions du projet d'arrêté, puisque leurs disponibilités pourraient venir, le cas échéant, en réduction de la dette publique.

C'est la raison pour laquelle le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, ajouter ces entités à celles reprises sur la liste de l'article 1er.

En conclusion, la technique choisie pour ajouter des entités à la liste de l'article 1, soit un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, paraît adéquate pour rencontrer chacune des trois hypothèses visées plus haut.

En ce qui concerne une modification de la liste suite à des adaptations de la réglementation européenne, le Roi, comme chef de l'Exécutif, est parfaitement compétent pour ajouter des entités fédérales à cette liste.

En ce qui concerne l'ajout à la liste d'entités relevant de la compétence des pouvoirs fédérés, le Roi est également compétent puisque cet ajout aura été nécessairement précédé d'une concertation avec les pouvoirs fédérés et de leur accord en ce sens (l'ajout serait autrement illégal).

En ce qui concerne l'ajout d'organismes de sécurité sociale de droit privé, il paraît au Gouvernement que le Roi est également compétent pour ce faire, les statuts de ces organismes privés étant établis, approuvés ou rendus obligatoires par Lui (cfr., par exemple, pour les Caisses spéciales de vacances annuelles, l'article 44 des lois coordonnées sur les vacances annuelles du 28 juin 1971; pour les Fonds de sécurité d'existence, articles 1

et 2 de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence).".

b) Het staat niet aan de Koning om Zichzelf bijzondere machten toe te kennen die Hij voor een onbeperkte duur zou kunnen uitoefenen, na het verstrijken van de welbepaalde tijdspanne waarbinnen de in de wet van 26 juli 1996 bepaalde machten zijn toegekend. Zodra die termijn verstreken is, kan alleen de wetgever nog de autonomie inperken die de wet aan bepaalde juridische entiteiten toekent; de Koning kan ze slechts opnieuw inperken op basis van een nieuwe wetsbepaling die Hem uitdrukkelijk die bevoegdheid verleent en die nauwkeurig de instellingen opsomt waarop die bevoegdheid van de Koning van toepassing is (en dus niet door verwijzing naar een boekhoudkundige begripsomschrijving, ook al gaat ze uit van de Europese Unie). Dit dispositief kan worden aangevuld met de verplichte wetgevende bekrachtiging, tenzij daartoe een andere rechtsgrond wordt aangehaald, voor zover deze bestaat.

c) De publiekrechtelijke rechtspersonen die onder de Gemeenschappen of de Gewesten ressorteren en die binnen de werkingssfeer van het thans onderzochte koninklijk besluit vallen, zulks krachtens een daaropvolgend koninklijk besluit, zullen zich in een onzekere rechtssituatie bevinden, daar met de verplichtingen die uit het laatstgenoemde besluit voortvloeien, vooraf zal moeten worden ingestemd. De vraag is : door de betrokken wetgever of door de betrokken regering, of nog door de desbetreffende instelling, en is die instemming definitief of ad nutum opzegbaar ?

Een koninklijk besluit is niet het geschikte middel om het beoogde doel te bereiken; het thans onderzochte besluit vertoont dezelfde leemten.

d) In verband met "instellingen van privaatrecht" zouden soortgelijke problemen rijzen met betrekking tot de vraag of de bevoegdheid van de Koning in dezen wettig en gepast is.

Artikel 5

Wegens de belangrijkheid van de bevoegdheden die deze bepaling aan de uitvoerende macht verleent - te weten de bevoegdheid om af te wijken van de wet die het onderhavige besluit zal worden wanneer het in voorkomend geval wordt bekrachtigd -, behoren deze bevoegdheden door de Koning alleen te worden uitgeoefend, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, doch niet door de betrokken ministers, ofschoon de ontworpen tekst gelijkenis vertoont met de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De lijst van de in de voornoemde wet genoemde instellingen en de lijst die is vastgelegd in het thans onderzochte ontwerp hebben immers niets met elkaar gemeen.

Artikel 7

Bij ontstentenis van een overgangsbepaling zal artikel 3, eerste lid, moeilijkheden op het stuk van de toepassing ervan meebrengen, of zelfs een moeilijk te verantwoorden verschillende behandeling.

Slotopmerkingen

1. Aan het ontworpen besluit wordt geen enkele sanctie verbonden. Met het oog op de effectieve en eenvormige uitvoering ervan kunnen maatregelen van openbaarmaking worden ingevoerd, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag dat handelt over de toepassing van deze tekst en dat aan de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt voorgelegd.

2. Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen is de Nederlandse tekst van het ontwerp voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld vervange men in het tweede lid van de aanhef de woorden "in functie van" door de woorden "op grond van". In artikel 1 vervange men het woord "organismen" door het woord "instellingen"; deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp. Bovendien wordt in de Nederlandse lezing van onderdeel 37° van artikel 1 de Franse benaming van de desbetreffende instelling vermeld in plaats van de Nederlandse. In artikel 2 vervange men het woord "voogdijminister" door de woorden "toezichthoudende minister". In artikel 3 schrijve men "het gezamenlijke beheer" in plaats van "het globaal beheer". Het eerste lid van artikel 4 moet

als volgt worden gesteld : "De in artikel 1 genoemde instellingen zenden aan de minister onder wie ze ressorteren en aan de Minister van Financiën volledige inlichtingen over betreffende : ...". In het tweede lid van artikel 4 schrijve men : "Deze inlichtingen worden verstrekt volgens de regels vastgesteld door de minister onder wie de instelling ressorteert en door de Minister van Financiën". In artikel 5 tenslotte schrijve men : "Naargelang van de specifieke behoeften van een in artikel 1 genoemde instelling ... andere regels bepalen ...".

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président, voorzitter,
	Y. KREINS, P. HANSE,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	P. GOTHOT,	assesseur de la section de législation, assessor van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd op- gesteld en toegelicht door Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS