

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 de l'Intérieur, le 24 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relatif au projet A.S.T.R.I.D.", a donné le 14 janvier 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 november 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende het A.S.T.R.I.D.-project", heeft op 14 januari 1998 het volgende advies gegeven :

Accomplissement des formalités préalables

1. Le projet étant directement de nature à entraîner des dépenses nouvelles, l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du ministre du Budget sont requis, en vertu des articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

L'accord du ministre du Budget, qui ne figurait pas au dossier transmis au Conseil d'Etat, date du 23 décembre 1997 et a été communiqué le même jour.

L'accord est formulé comme suit :

"Hierbij deel ik U mijn akkoord mede met vermeld ontwerp van wet op voorwaarde dat in artikel 10 betreffende het beheerscontract ook melding wordt gemaakt van de specifieke controlemodaliteiten, zoals overigens in de memorie van toelichting wordt aangekondigd.".

Cet accord étant postérieur à la demande d'avis de la section de législation, la condition mise à l'accord n'est naturellement pas remplie par le dispositif de l'avant-projet.

Il y a lieu de rappeler que l'avis du Conseil d'Etat ne peut être demandé qu'après que toutes les formalités prescrites aient été accomplies.

La formalité prescrite par l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 ne peut être considérée comme accomplie, dès lors, que l'accord du ministre du Budget

.../...

n'est donné que sous une condition qui n'est pas satisfaite par le projet soumis à l'avis de la section de législation.

Certes, l'article 8 du même arrêté prévoit que lorsqu'un avant-projet n'a pas reçu l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, il peut être soumis au Conseil des ministres par le ministre intéressé. En l'espèce, le projet a bien été soumis au Conseil des ministres, mais, d'une part, la délibération du Conseil des ministres est intervenue avant que le ministre du Budget n'exprime son accord conditionnel, et, d'autre part, celle-ci contient une exigence similaire à celle formulée par le ministre du Budget, et qui est exprimée comme suit :

"Met dien verstande dat :

- artikel 10 wordt aangepast in die zin dat het betrokken beheerscontract, alsmede de controle-modaliteiten, voorafgaand ter goedkeuring aan de Raad zullen worden voorgelegd, en de memorie van toelichting desgevallend dien overeenkomstig wordt aangepast;
- ...
mag het voorontwerp, na advies aan de Raad van State, ...".

2. L'article 93, paragraphe 3, du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que

"La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent.

.../...

L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale."

De cette disposition résultent, outre l'obligation de préalablement notifier à la Commission tout projet visant à établir un régime de transferts de ressources publiques au profit de certaines entreprises, celle de s'abstenir de mettre ces mesures à exécution avant que la procédure subséquente ait abouti à une décision finale et, après que celle-ci sera intervenue, celle de s'y conformer. Les autorités communautaires tiennent, en effet, de l'article 93 du traité la compétence exclusive d'apprécier la compatibilité de telles aides avec les impératifs inhérents à la réalisation des objectifs de la Communauté.

Ce dispositif communautaire de contrôle des aides publiques a également vocation à s'appliquer dans les relations que les pouvoirs publics entretiennent avec les entreprises qu'ils prennent l'initiative de créer, puisqu'en vertu de l'article 90, paragraphe 1er, du traité,

"les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus." (1).

(1) Voir, en ce sens l'avis L. 25.497/9, donné le 23 octobre 1996 sur un avant-projet de loi "relative au financement du projet TGV", doc; parl. Chambre des représentants, n° 783/1-96/97, p. 19.

Interrogé sur le point de savoir si le projet avait été notifié à la Commission, le fonctionnaire délégué a répondu par la négative, en justifiant l'absence de notification comme suit :

"Zowel volgens het projectteam Astrid als luidens officieuze contacten bij de E.C. is er geen reden voor notifiëren bij de E.C. De N.V. van publiek recht wordt namelijk uitsluitend gesubsidieerd voor de werkkosten verbonden aan haar centrale infrastructuur met het oog op haar opdrachten van openbaar nut ten behoeve van de "publiekrechtelijke" klanten. Het spreekt voor zich dat het hier geen activiteit betreft die aan mededinging onderhevig is. Aldus zou trouwens kunnen gesteld worden dat de N.V. Astrid optreedt in opdracht en voor rekening van de overheid.

Zoals u terecht opmerkt zou een probleem zich evenwel kunnen stellen indien "private gebruikers" van het Astrid-netwerk gebruik zouden kunnen maken en bijgevolg tegelijkertijd ook van de subsidie van de federale overheid zouden kunnen "meegenieten".

In dit kader dien ik erop te wijzen dat het uiteraard geenszins in de bedoeling ligt om de N.V. Astrid als volwaardig telecomoperator commerciële diensten te laten aanbieden aan een onbeperkt scala van privé-gebruikers.

Zoals de memorie van toelichting duidelijk weergeeft, kan het enkel de bedoeling zijn om het netwerk open te stellen voor die private actoren die bij gebruik van de Astrid-diensten een meerwaarde teweegbrengen voor het hulp- en veiligheidsbeleid van de overheid en de werking van de "publiekrechtelijke klanten" van Astrid. Ook in voorkomend geval is het evenwel geenszins de bedoeling om aan betrokken private gebruikers een verdoken staatssteun te leveren via de door de overheid gesubsidieerde N.V. Astrid. Aldus werd bij voorbereidende werkzaamheden binnen de Regering gesteld, dat aan deze klanten de "full-cost" zou worden aangerekend.

.../...

Teneinde hieromtrent evenwel elke onduidelijkheid weg te werken, zou ik voorstellen om in de memorie van toelichting dienaangaande één en ander te verduidelijken en bij de bespreking van artikel 10 uitdrukkelijk toe te voegen dat het beheerscontract o.m. de (specifieke) regels zal bepalen die de overheid moeten kunnen garanderen dat de uitbreiding tot private gebruikers geen concurrentieel voordeel oplevert aan deze laatsten, gelet op de subsidiëring van de N.V. door de federale overheid.

Naar de traditie van de autonome overheidsbedrijven en andere instellingen zou aldus alvast in een vorm van gescheiden boekhouding kunnen voorzien worden."

Force est toutefois de constater que, contrairement à ce qu'affirme le fonctionnaire délégué, l'aide de l'Etat prévue par le projet ne se limite pas à la subsideation de la société anonyme à constituer pour couvrir ses frais de fonctionnement dans le cadre de ses missions de services publics en faveur de personnes de droit public. Si, en effet, le projet se limitait à prévoir que la société recevrait des subventions pour les frais de fonctionnement du réseau de radiocommunications mis à la disposition des services publics de secours et de sécurité, il n'y aurait là aucune intervention dans un secteur soumis à la concurrence et les articles 91 à 94 du Traité ne seraient, dès lors, pas d'application.

Or, il ressort clairement, tant de l'exposé des motifs que du dispositif du projet que, d'une part, l'objet social ne se limitera pas à l'exploitation d'un réseau de radiocommunications mis à la disposition exclusive des services publics non-commerciaux, et, d'autre part, que l'aide que l'Etat accordera à la société anonyme n'est pas

.../...

limitée au seul subventionnement des frais de fonctionnement des missions de service public.

Suivant l'article 3, alinéa 1er, du projet, la société anonyme de droit public, dénommée A.S.T.R.I.D.,

"aura pour objet la constitution, l'exploitation, l'entretien et les adaptations et élargissements évolutifs d'un réseau de radiocommunications pour la transmission de voix et de données au bénéfice des services belges de secours et de sécurité et d'institutions, sociétés ou associations de droit public ou privé, qui fournissent des services dans ce domaine."

Le commentaire de cette disposition précise :

"... il peut être envisagé d'étendre le réseaux aux services commerciaux de secours et de sécurité du secteur privé (telles que les entreprises privées de gardiennage), ainsi qu'aux organisations qui, en raison de leurs activités, doivent pouvoir être impliquées dans la politique de sécurité, (telles que les entreprises de transport public)."

Il résulte de ce qui précède que la société A.S.T.R.I.D. pourra offrir à des entreprises privées des services de télécommunications, lesquels sont ouverts à la concurrence, et même entièrement libéralisés à partir du 1er janvier 1998. En proposant à des entreprises privées de se raccorder à son réseau, entreprises qui pourraient d'ailleurs, en vertu de l'article 10 du projet, s'y voir contraintes par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la société A.S.T.R.I.D. entrera directement en concurrence avec des opérateurs de télécommunications, qui

.../...

peuvent, à dater du 1er janvier 1998, librement offrir des services similaires.

L'article 3, alinéa 2, du projet prévoit par ailleurs qu'A.S.T.R.I.D. pourra

"coopérer aux missions de service public confiées à Belgacom ou à d'autres opérateurs, par ou en vertu de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques."

Or, l'accomplissement des missions de services publics de télécommunications est également, depuis le 1er janvier 1998, un service ouvert à la concurrence.

Enfin, l'article 3, alinéa 4, dispose qu'A.S.T.R.I.D. pourra participer dans toute société ou association de droit public ou privé, ayant un objet similaire ou connexe.

La possibilité pour la société d'intervenir dans un secteur concurrentiel ne fait, dès lors, aucun doute.

Par ailleurs, l'aide prévue par le présent projet revêt d'autres formes (1) que les seules subventions pour

(1) La notion d'aide vise, en effet, tous les avantages consentis par les autorités publiques qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise (CJCE, 26 septembre 1996, aff. C 241/94, France c. Commission, Rec., I., p. 4551, citée par DONY-BARTHOLOME, M., Aides d'Etat, Examen de jurisprudence (Commission, Cour de Justice et Tribunal de première instance), Année 1996, J.T.D.E., 1997, p. 103).

la couverture de charges déterminées qui découlent des tâches de services publics (article 10). Les articles 7 et 19 prévoient, en effet, que 61 % du capital de la nouvelle société sera apporté par la Société fédérale d'Investissement, laquelle bénéficiera pour ce faire d'une autorisation d'emprunts bénéficiant de la garantie de l'Etat ainsi que de subventions à charge du budget général des dépenses. L'article 9 prévoit également la garantie de l'Etat, moyennant une prime annuelle de garantie de 0,25 % de l'encours, pour les emprunts, obligataires ou non, contractés par la société A.S.T.R.I.D. (1).

L'article 12 dispense la nouvelle société des autorisations requises par la loi du 21 mars 1991 pour exploiter des services de télécommunications et, par voie de conséquence, des redevances qui y sont attachées, le cas échéant. L'article 13 met gratuitement à sa disposition une bande de fréquence, alors que les autres entreprises de télécommunications se voient imposer des redevances pour l'utilisation du spectre radioélectrique par l'article 89 de la loi du 21 mars 1991.

(1) "Une garantie échappe à la qualification d'aide uniquement si deux conditions sont remplies : d'abord, il doit être établi que l'entreprise aurait pu obtenir des prêts du secteur privé sans une garantie d'Etat; ensuite, la garantie doit être accordée contre le paiement par l'entreprise bénéficiaire d'une prime au taux commercial normal calculée en fonction du risque couru par un prêteur privé pour la même durée et dans les mêmes conditions" (DONY-BARTHOLOME, op. cit., p. 104). Dès lors, que le projet accorde d'office la garantie de l'Etat à tout emprunt dont les conditions seraient approuvées par le ministre des Finances, l'intervention de l'Etat ne paraît pas a priori échapper à la qualification d'aide.

L'article 14, qui donne qualité au directeur général de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines ou à son délégué pour conférer l'authenticité à tous les actes amiables (lire : sous seing privé) passés au nom ou en faveur d'A.S.T.R.I.D., dispense cette dernière des frais notariaux et l'article 15 lui donne exonération des droits d'enregistrement.

L'article 16 met à la disposition de la société du personnel des services publics, désigné ou détaché à cet effet par leur service d'origine, sans prévoir que le coût de ce personnel sera pris en charge par la société.

Il résulte de ce qui précède que le projet doit être notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3 du Traité.

Tant que cette procédure n'aura pas été menée à son terme, le projet ne sera pas en état d'être soumis à la section de législation.

*

* *

Les considérations suivantes paraissent toutefois devoir être formulées dès à présent.

.../...

L'article 3, alinéa 3, de l'avant-projet dispose qu'

"A.S.T.R.I.D. exécute en outre les missions dont elle est chargée par la loi ou par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres dans le cadre de la politique de sécurité intérieure de l'Etat."

Cette disposition suscite une double observation.

Tout d'abord, c'est au législateur qui crée ou qui autorise la création d'une personne de droit public qu'il appartient d'en définir les missions. Confier une mission à une personnalité juridique distincte de l'Etat a, en effet, pour conséquence de soustraire celle-ci au contrôle que le législateur peut exercer directement sur celle-ci, notamment par le vote des crédits qui lui sont consacrés.

L'habilitation très large donnée au Roi de confier d'autres missions à A.S.T.R.I.D. "dans le cadre de la politique de sécurité intérieure de l'Etat" n'est, dès lors, pas admissible.

Plus fondamentalement, la politique de sécurité intérieure est, comme on vient de le dire, une notion extrêmement large, qui peut recouvrir des missions de police administrative ou de police judiciaire. Il n'apparaît pas acceptable que dans une société démocratique des missions d'une telle importance, susceptibles d'affecter les libertés individuelles des citoyens, puissent être confiées à un organisme qui, bien que soumis à un mécanisme de tutelle, ne

.../...

serait pas placé directement sous l'autorité d'un ministre responsable devant une assemblée législative.

La remarque se justifie, d'autant plus, que l'organisme en question est une société anonyme, forme juridique choisie, selon l'exposé des motifs, parce qu'

"il s'agit d'une structure souple qui permet une gestion séparée selon des critères commerciaux, et qui permet également d'associer au projet des partenaires financiers ou industriels du secteur privé."

Si, le choix d'une société anonyme, ouverte à des capitaux privés, peut se justifier tant qu'il s'agit d'exploiter et de commercialiser un réseau de radiocommunications, la participation de cette société à d'autres missions "dans le cadre de la politique de sécurité intérieure" paraît inconcevable.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Het vervullen van de voorafgaande vormvereisten

1. Aangezien het ontwerp rechtstreeks nieuwe uitgaven kan doen ontstaan, zijn krachtens de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting vereist.

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting, die niet voorkwam in het aan de Raad van State toegezonden dossier, dateert van 23 december 1997 en is dezelfde dag bezorgd.

De akkoordbevinding luidt als volgt :

"Hierbij deel ik U mijn akkoord mede met vermeld ontwerp van wet op voorwaarde dat in artikel 10 betreffende het beheerscontract ook melding wordt gemaakt van de specifieke controlemodaliteiten, zoals overigens in de memorie van toelichting wordt aangekondigd.".

Aangezien die akkoordbevinding van latere datum is dan de aanvraag om advies bij de afdeling wetgeving, voldoet het dispositief van het voorontwerp uiteraard niet aan de voorwaarde die aan de akkoordbevinding wordt verbonden.

Er zij op gewezen dat om het advies van de Raad van State eerst mag worden verzocht als alle voorgeschreven vormvereisten vervuld zijn.

Het in artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 voorgeschreven vormvereiste kan niet geacht worden vervuld te zijn, daar de goedkeuring van de Minister van Begroting slechts is verleend onder een voorwaarde waaraan het ter fine van advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde ontwerp niet voldoet.

Artikel 8 van hetzelfde besluit bepaalt weliswaar dat wanneer voor een voorontwerp geen goedkeuring is verleend door de minister bevoegd voor de Begroting, het door de betrokken minister kan worden voorgelegd aan de ministerraad. In dit geval is het ontwerp wel voorgelegd aan de ministerraad, maar enerzijds heeft de ministerraad een besluit genomen alvorens de Minister van Begroting zijn voorwaardelijke goedkeuring had gegeven, en anderzijds bevat dat besluit een soortgelijke vereiste als die welke door de Minister van Begroting is gesteld, en die als volgt luidt :

"Met dien verstande dat :

- artikel 10 wordt aangepast in die zin dat het betrokken beheerscontract, alsmede de controlemodaliteiten, voorafgaand ter goedkeuring aan de Raad zullen worden voorgelegd, en de memorie van toelichting desgevallend dienovereenkomstig wordt aangepast;
- ...
mag het voorontwerp, na advies aan de Raad van State, ...".

2. Artikel 93, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt :

.../...

"De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.".

Uit die bepaling volgen, behoudens de verplichting om de Commissie vooraf in kennis te stellen van ieder ontwerp tot invoering van een regeling inzake overdrachten van openbare middelen aan bepaalde ondernemingen, ook die om ervan af te zien die maatregelen ten uitvoer te leggen voordat de daaropvolgende procedure tot een eindbeslissing heeft geleid, en die om zich naar de eindbeslissing te voegen als die genomen is. De instanties van de Gemeenschap ontleen immers aan artikel 93 van het verdrag de uitsluitende bevoegdheid om te oordelen of zulke steunmaatregelen verenigbaar zijn met de vereisten voor het halen van de doelstellingen van de Gemeenschap.

Dit systeem waarmee de Gemeenschap de openbare steunmaatregelen controleert, dient eveneens om te worden toegepast op de betrekkingen die de overheid onderhoudt met de ondernemingen die ze op eigen initiatief opricht, aanzien artikel 90, lid 1, van het Verdrag het volgende bepaalt :

"De Lid-Staten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van

.../...

dit Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 7 en 85 tot en met 94." (1).

Op de vraag of de Commissie in kennis was gesteld van het ontwerp, heeft de gemachtigde ambtenaar ontkennend geantwoord en het ontbreken van kennisgeving als volgt gerechtvaardigd :

"Zowel volgens het projectteam Astrid als luidens de officieuze contacten bij de E.C. is er geen reden voor notifiëren bij de E.C. De N.V. van publiek recht wordt namelijk uitsluitend gesubsidieerd voor de werkingskosten verbonden aan haar centrale infrastructuur met het oog op haar opdrachten van openbaar nut ten behoeve van de "publiekrechtelijke" klanten. Het spreekt voor zich dat het hier geen activiteit betreft die aan mededinging onderhevig is. Aldus zou trouwens kunnen gesteld worden dat de N.V. Astrid optreedt in opdracht en voor rekening van de overheid.

Zoals u terecht opmerkt zou een probleem zich evenwel kunnen stellen indien "private gebruikers" van het Astrid-netwerk gebruik zouden kunnen maken en bijgevolg tegelijkertijd ook van de subsidie van de federale overheid zouden kunnen "meegenieten".

In dit kader dien ik erop te wijzen dat het uiteraard geenszins in de bedoeling ligt om de N.V. Astrid als volwaardig telecomoperator commerciële diensten te laten aanbieden aan een onbeperkt scala van privé-gebruikers.

Zoals de memorie van toelichting duidelijk weergeeft, kan het enkel de bedoeling zijn om het netwerk open te stellen voor die private actoren die bij gebruik van de Astrid-diensten een meerwaarde teweeg-

(1) Zie in die zin advies L. 25.497/9, gegeven op 23 oktober 1996 over een voorontwerp van wet "betreffende de financiering van het HST-project", gedr. st. Kamer van volksvertegenwoordigers, nr. 783/1-96/97, blz. 19.

brengen voor het hulp- en veiligheidsbeleid van de overheid en de werking van de "publiekrechtelijke klanten" van Astrid. Ook in voorkomend geval is het evenwel geenszins de bedoeling om aan betrokken private gebruikers een verdoken staatssteun te leveren via de door de overheid gesubsidieerde N.V. Astrid. Aldus werd bij voorbereidende werkzaamheden binnen de Regering gesteld, dat aan deze klanten de "full-cost" zou worden aangerekend.

Teneinde hieromtrent evenwel elke onduidelijkheid weg te werken, zou ik voorstellen om in de memorie van toelichting dienaangaande één en ander te verduidelijken en bij de bespreking van artikel 10 uitdrukkelijk toe te voegen dat het beheerscontract o.m. de (specifieke) regels zal bepalen die de overheid moeten kunnen garanderen dat de uitbreiding tot private gebruikers geen concurrentieel voordeel oplevert aan deze laatsten, gelet op de subsidiëring van de N.V. door de federale overheid.

Naar de traditie van de autonome overheidsbedrijven en andere instellingen zou aldus alvast in een vorm van gescheiden boekhouding kunnen voorzien worden."

Op te merken valt echter dat de steunmaatregelen van de Staat waarin het ontwerp voorziet, in tegenstelling tot hetgeen de gemachtigde ambtenaar beweert, zich niet beperken tot subsidiëring van de op te richten naamloze vennootschap om haar werkingskosten te dekken in het kader van haar taken van openbare dienst ten behoeve van publiekrechtelijke rechtspersonen. Indien immers het ontwerp zich ertoe beperkte te bepalen dat de vennootschap toelagen zou ontvangen voor het bestrijden van de kosten van exploitatie van het radiocommunicatienetwerk dat ter beschikking van de openbare hulp- en veiligheidsdiensten wordt gesteld, zou er geen sprake zijn van enige inmenging in een sector waarin de

.../...

concurrentie speelt en zouden de artikelen 91 tot 94 van het Verdrag bijgevolg niet van toepassing zijn.

Toch blijkt zowel uit de memorie van toelichting als uit het dispositief van het ontwerp duidelijk dat enerzijds het doel van de vennootschap niet beperkt zal zijn tot de exploitatie van een netwerk van radiocommunicatie dat uitsluitend ter beschikking wordt gesteld van de niet-commerciële openbare diensten, en dat anderzijds de steun die de Staat aan de naamloze vennootschap zal verlenen niet beperkt is tot loutere subsidiëring ter bestrijding van de kosten van de taken van openbare dienst.

Luidens artikel 3, eerste lid, van het ontwerp (heeft) de publiekrechtelijke naamloze vennootschap, A.S.T.R.I.D. genaamd,

"ten doel de totstandbrenging, de exploitatie, het onderhoud en de evolutieve aanpassingen en uitbreidingen van een radiocommunicatienetwerk voor spraak- en dataverkeer ten behoeve van de Belgische hulp- en veiligheidsdiensten en instellingen, vennootschappen of verenigingen, van publiek of privaat recht, die diensten verstrekken op dit gebied."

De commentaar bij die bepaling luidt als volgt :

"... (er) kan worden overwogen om het netwerk uit te breiden tot commerciële hulp- en veiligheidsdiensten in de particuliere sector (zoals private bewakingsfirma's), alsook tot organisaties die wegens hun activiteiten bij het veiligheidsbeleid moeten kunnen worden ingeschakeld (zoals ondernemingen van openbaar vervoer)."

.../...

Uit het voorgaande blijkt dat de vennootschap A.S.T.R.I.D. de privé-ondernemingen telecommunicatiediensten zal kunnen aanbieden, die openstaan voor vrije concurrentie en zelfs volledig worden geliberaliseerd met ingang van 1 januari 1998. Door privé-ondernemingen voor te stellen zich aan te sluiten op haar netwerk, welke ondernemingen trouwens krachtens artikel 10 van het ontwerp daartoe bij in de ministerraad overlegd koninklijk besluit gedwongen zouden kunnen worden, zal de vennootschap A.S.T.R.I.D. rechtstreeks concurreren met telecomoperateurs, die met ingang van 1 januari 1998 vrij soortgelijke diensten kunnen aanbieden.

Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt bovendien dat A.S.T.R.I.D.

"haar medewerking (zal kunnen) verlenen aan de opdrachten van openbare dienst welke aan Belgacom of aan andere operatoren worden toevertrouwd door of krachtens de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.".

Het vervullen van taken van openbare telecommunicatiediensten is eveneens, sedert 1 januari 1998, een dienst die openstaat voor concurrentie.

Artikel 3, vierde lid, ten slotte, bepaalt dat A.S.T.R.I.D. zal kunnen deelnemen in elke publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vennootschap of vereniging met een soortgelijk of verwant doel.

.../...

Het lijdt bijgevolg geen twijfel dat de vennootschap kan optreden in een concurrerende sector.

De steun waarin het onderhavige ontwerp voorziet, neemt bovendien andere vormen aan (1) dan alleen toelagen voor de financiering van bepaalde uitgaven die voortvloeien uit de taken van openbare dienst (artikel 10). De artikelen 7 en 19 bepalen immers dat 61% van het kapitaal van de nieuwe vennootschap zal worden ingebracht door de Federale Investeringsmaatschappij, die te dien einde een machtiging zal krijgen om leningen aan te gaan met staatswaarborg en toelagen zal ontvangen ten laste van de algemene uitgavenbegroting. Artikel 9 voorziet eveneens in de staatswaarborg, tegen betaling van een jaarlijkse waarborgpremie van 0,25% van het uitstaande bedrag, voor de

(1) Het begrip steun doelt immers op alle voorzieningen die worden getroffen door openbare instanties die onder diverse gedaanten de lasten verlichten die normalerwijs het budget van een onderneming bezwaren (HJEG, 26 september 1996, zaak C241/94, Frankrijk tegen Commissie, Jur., I, blz. 4551, aangehaald door M. DONY-BARTHOLOME, Aides d'Etat, Examen de jurisprudence (Commission, Cour de Justice et Tribunal de première instance), Jaar 1996, J.T.D.E., 1997, blz. 103).

leningen, al dan niet obligatieleningen, die de vennootschap A.S.T.R.I.D. heeft aangegaan (1).

Artikel 12 stelt de nieuwe vennootschap vrij van de vergunningen die de wet van 21 maart 1991 vereist voor de exploitatie van telecommunicatiediensten en bijgevolg van de in voorkomend geval eraan verbonden retributies. Artikel 13 stelt kosteloos een frequentieband tot haar beschikking, terwijl andere telecommunicatiebedrijven, krachtens artikel 89 van de wet van 21 maart 1991 rechten moeten betalen voor het gebruiken van het radio-elektrisch spectrum.

Artikel 14, dat de directeur-generaal van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen of zijn gemachtigde bevoegd maakt om alle, in naam van of ten bate van A.S.T.R.I.D. opgemaakte onderhandse akten te authenticiseren, stelt de laatstgenoemde

(1) "Une garantie échappe à la qualification d'aide uniquement si deux conditions sont remplies : d'abord, il doit être établi que l'entreprise aurait pu obtenir des prêts du secteur privé sans une garantie d'Etat; ensuite, la garantie doit être accordée contre le paiement par l'entreprise bénéficiaire d'une prime au taux commercial normal calculée en fonction du risque couru par un prêteur privé pour la même durée et dans les mêmes conditions" (DONY-BARTHOLOME, op.cit., blz. 104). Aangezien het ontwerp automatisch staatswaarborg verleent aan elke lening waarvan de voorwaarden zouden zijn goedgekeurd door de Minister van Financiën, lijkt de tegemoetkoming van de Staat niet a priori anders te moeten worden bestempeld dan als steun.

vrij van notariskosten en artikel 15 stelt haar vrij van registratierechten.

Artikel 16 stelt personeel van de overheidsdiensten ter beschikking van de vennootschap, dat daartoe aangewezen of gedetacheerd wordt door zijn dienst van oorsprong, zonder voor te schrijven dat de vennootschap de kosten voor dat personeel ten laste zal nemen.

Uit het voorgaande blijkt dat het ontwerp overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag ter kennis gebracht moet worden van de Commissie.

Zolang die procedure niet is voltooid, zal het ontwerp niet in zoverre gereed zijn dat het kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving.

*

*

*

Evenwel lijken nu reeds de volgende bedenkingen te moeten worden gemaakt.

Artikel 3, derde lid, van het voorontwerp bepaalt :

"Bovendien voert A.S.T.R.I.D. de taken uit die haar bij wet of in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden opgedragen in het kader van het binnenlands veiligheidsbeleid van de Staat."

.../...

Die bepaling geeft aanleiding tot een tweeledige opmerking.

In de eerste plaats is het een aangelegenheid van de wetgever die een publiekrechtelijke rechtspersoon opricht of machtiging verleent om hem op te richten, om de taken ervan te omschrijven. Een taak opdragen aan een van de Staat onderscheiden rechtspersoon, heeft immers tot gevolg dat deze persoon wordt onttrokken aan het toezicht dat de wetgever rechtstreeks op hem kan uitoefenen, inzonderheid door goedkeuring van de eraan bestede kredieten.

De zeer ruime machtiging die aan de Koning wordt verleend om andere taken op te dragen aan A.S.T.R.I.D., "in het kader van het binnenlands veiligheidsbeleid van de Staat", is bijgevolg niet aanvaardbaar.

Meer in het bijzonder is het binnenlandse veiligheidsbeleid, zoals zoëven erop is gewezen, een uitermate ruim begrip, dat betrekking kan hebben op taken van administratieve politie of van gerechtelijke politie. Het lijkt niet aanvaardbaar dat in een democratische maatschappij taken van zulk een groot belang, die invloed kunnen hebben op de individuele vrijheden van de burgers, kunnen worden opgedragen aan een orgaan waarop weliswaar een toezichtregeling van toepassing is doch dat niet rechtstreeks onder het gezag zou staan onder de controle van een minister die verantwoording verschuldigd is aan een wetgevende vergadering.

.../...

De opmerking is des te meer gerechtvaardigd daar het orgaan in kwestie een naamloze vennootschap is, voor welke rechtsvorm luidens de memorie van toelichting is gekozen om de volgende reden :

"Het is een soepele organisatievorm die een afzonderlijk beheer naar commerciële maatstaven toelaat en het tevens mogelijk maakt om financiële of industriële partners uit de particuliere sector bij het project te betrekken."

Hoewel de keuze van een naamloze vennootschap, die openstaat voor privékapitaal, gerechtvaardigd kan worden zolang het de bedoeling is een radiocommunicatienetwerk te exploiteren en op de markt te brengen, lijkt het ondenkbaar dat die vennootschap deelneemt aan andere taken "in het kader van het binnenlands veiligheidsbeleid".

Slotopmerkingen

In verscheidene bepalingen van de Nederlandse tekst van het ontwerp komen termen of wendingen voor die niet als correct beschouwd kunnen worden. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden hierna bij wijze van voorbeeld enige tekstvoorstellen gedaan. Zo schrijven men in artikel 2 : "publiekrechtelijke naamloze vennootschap" in plaats van "naamloze vennootschap van publiek recht". Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 3, eerste lid. Ook zou het meer in overeenstemming met het huidige Nederlandse taalgebruik zijn om de puntjes in het letterwoord "ASTRID" te laten vervallen. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp. In artikel 5 schrijven men :

.../...

"bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit" in plaats van "door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit", "eerst" in plaats van "slechts" (deze opmerking geldt ook voor de artikelen 7 en 10 van het ontwerp), "een zodanig besluit" in plaats van "een dergelijk besluit" (deze opmerking geldt voor heel het ontwerp). In artikel 6 schrijve men : "benoemd uit" in plaats van "benoemd onder". In artikel 10, derde lid, schrijve men : "de wijzigingen daarvan" in plaats van "de wijzigingen daaraan". In artikel 14 schrijve men : "... gemachtigde kan alle onderhandse akten die in naam van of ten bate van ASTRID opge maakt zijn, authenticeren" (een soortgelijke opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 15, tweede lid). In artikel 16, tweede lid, is de wending "blijven de statutaire personeelsleden onderworpen aan hun oorspronkelijke rechts toestand" een klakkeloze vertaling uit het Frans, die in strijd is met het Nederlandse taaleigen en als zodanig zo goed als onbegrijpelijk. In artikel 17, § 3, schrijve men : "hebben er zitting" in plaats van "zetelen er" alsook "ter plaatse" in plaats van "zonder verplaatsing" en in hetzelfde artikel, § 5 : "In het raam van" in plaats van "Binnen het raam van". De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS