

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Transports, le 6 avril 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant confirmation de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National pris en application de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National", a donné le 9 avril 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 april 1998 door de Minister van Vervoer verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal, genomen met toepassing van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal", heeft op 9 april 1998 het volgende advies gegeven :

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

Article 3

L'article examiné pourrait conduire à traiter les actionnaires de manière inégale.

En effet, alors que précédemment l'article 6, § 1er, de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National prévoyait que l'Etat était traité sur le même pied que les autres actionnaires, la disposition examinée permet au Roi de fixer le prix de cession des actions de l'Etat à un montant qui pourrait être inférieur à celui auquel les autres actionnaires auraient cédé leurs actions en application de l'article 5 de la susdite loi.

Une telle différence de traitement ne pourrait être justifiée que par des données objectives telles que l'évolution de la Bourse ou encore les résultats de l'entreprise.

Article 4

La disposition examinée confère au Roi le pouvoir de modifier des dispositions législatives pendant une période qui s'étend du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005, soit durant une période de cinq ans.

.../...

Interrogé sur les raisons pour lesquelles l'habilitation donnée au Roi porte sur une période aussi longue, le fonctionnaire délégué a expliqué que la mise en Bourse d'une société prenait un certain temps et ne pouvait être le fait d'une société en restructuration, de manière telle que la mise en Bourse ne pourrait intervenir au plus tôt qu'en 2001. Selon lui, il convient cependant de prévoir cette mise en Bourse dès à présent dans l'avant-projet de loi, car il s'agit, à son estime, d'un élément qui peut être déterminant pour les actionnaires privés de B.A.T.C. dans le choix qu'ils vont être amenés à faire dans les prochains mois, de vendre ou non leurs parts à l'Etat ou à l'entité de droit public que celui-ci aura désigné.

Cette explication ne convainc pas. En effet, il ne convient pas d'accorder par anticipation au Roi le pouvoir dont il est acquis qu'Il ne pourra en faire usage au plus tôt qu'à partir de l'an 2001. C'est à ce moment là, qu'il appartiendra au Gouvernement alors en place de décider de l'habilitation qu'il conviendrait d'accorder au Roi en vue de la mise en Bourse de B.I.A.C.

Le Conseil d'Etat rappelle, par ailleurs, qu'il n'a cessé d'insister sur la nécessité de n'accorder au Roi le pouvoir de modifier des décisions législatives existantes que pour une période bien déterminée, relativement courte.

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, le plus récent, il a dans son avis L. 25.166/2, donné le 3 juin 1996 sur un projet de loi "visant à réaliser les conditions de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire", souligné ce qui suit :

.../...

"La limitation de la durée de la période pour laquelle des pouvoirs délégués sont attribués au Roi est une condition de la compatibilité de cette mesure avec la Constitution. Le Conseil d'Etat a déjà estimé que c'est aux Chambres législatives qu'il appartient de s'assurer que cette durée n'est pas excessive. Cette durée doit s'apprécier en fonction des circonstances exceptionnelles invoquées. De plus, la délégation ne peut, en tout cas, avoir pour effet de priver, pendant un temps trop long, les Chambres législatives des compétences qui leur sont directement attribuées par la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat a estimé, eu égard aux circonstances qui étaient invoquées en 1986, qu'une période de treize ou de quatorze mois est «la plus longue des périodes» pour lesquelles une délégation a été sollicitée (1). En l'espèce, la période pourrait aller jusqu'à quinze mois, mais il ne faut pas perdre de vue que l'article 6 du projet prévoit l'intervention, à intervalles réguliers, du législateur fédéral pour confirmer les arrêtés pris pendant la période qui précède. Il appartiendra au pouvoir législatif d'apprécier l'ensemble de ces éléments".

2. L'article examiné définit les buts en vue desquels le Roi peut faire usage des pouvoirs qui Lui sont conférés, à savoir :

- "permettre que la participation directe des autorités publiques dans le capital de la B.I.A.C. descende en dessous de 50 pour cent des actions plus une action";
- "adapter les missions de service public de la B.I.A.C.";

(1) Voir l'avis du Conseil d'Etat des 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986 sur un projet devenu la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, et les références citées dans cet avis (Doc. parl., Chambre, session 1985-1986, n° 128/1).

- "modifier [...] les mécanismes de contrôle administratif".

En vue de réaliser ces objectifs, Il peut modifier les textes identifiés dans l'article à l'examen :

- la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques;
- les articles 4 et 6, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National;
- l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National.

Interrogé sur la question de savoir si, dans l'esprit de l'auteur de l'avant-projet, la mise en Bourse pouvait s'accompagner d'une adaptation par le Roi des missions de service public et des mécanismes de contrôle administratif, même dans l'hypothèse où la participation de l'Etat ne descendrait pas en dessous de cinquante pour cent des actions plus une action, le fonctionnaire délégué a répondu par l'affirmative.

Egalement, questionné sur ce qu'il fallait entendre par "la modification des mécanismes de contrôle administratif", le même fonctionnaire a évoqué une limitation des pouvoirs du commissaire du Gouvernement et une participation moins importante de la Cour des Comptes dans le Collège des commissaires.

.../...

Le Conseil d'Etat estime que les pouvoirs ainsi conférés au Roi sont, si les explications par le fonctionnaire délégué correspondent exactement à l'intention des auteurs de l'avant-projet, excessifs.

En effet, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelles raisons autres précisément que la "privatisation" de B.I.A.C., le Roi devrait se voir accorder le pouvoir d'adapter les missions de service public de cette entreprise, ainsi que de modifier les mécanismes de contrôle administratif.

Par ailleurs, le texte gagnerait à être formulé plus clairement. Ainsi, mieux vaudrait remplacer les mots "de modifier en particulier les mécanismes de contrôle administratif" par les mots "de modifier les mécanismes de tutelle administrative et de contrôle" (Chapitre V du titre premier de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques).

Article 5

Dans la mesure où la compétence du Roi apparaît comme liée, l'article examiné n'appelle pas les mêmes critiques que l'article 4.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient néanmoins de formuler l'habilitation de manière plus précise. Il est proposé de rédiger l'article comme suit :

.../...

"Art. 5 Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, compléter, modifier, remplacer ou abroger les dispositions de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National et de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National, en vue de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations qui résultent des règlements ou directives adoptés en vertu du Traité instituant la Communauté européenne.".

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

Artikel 3

Het onderzochte artikel zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van de aandeelhouders.

Terwijl artikel 6, § 1, van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal vroeger bepaalde dat de Staat op voet van gelijkheid met de andere aandeelhouders werd behandeld, biedt de onderzochte bepaling de Koning immers de mogelijkheid de prijs voor de overdracht van de staatsaandelen vast te stellen op een bedrag dat lager zou kunnen zijn dan dat waarvoor de andere aandeelhouders hun aandelen zouden hebben overgedragen met toepassing van artikel 5 van de bovengenoemde wet.

Zulk een verschil in behandeling kan alleen worden gewettigd door objectieve gegevens zoals de evolutie van de Beurs of nog, de resultaten van de onderneming.

Artikel 4

De onderzochte bepaling verleent de Koning de bevoegdheid om gedurende een periode die loopt van 1 januari 2001 tot 31 december 2005, dus een periode van vijf jaar, wetsbepalingen te wijzigen.

.../...

Op de vraag waarom de machtiging die aan de Koning wordt verleend zo'n lange periode betreft, heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat de beursgang van een vennootschap enige tijd in beslag nam en niet kon plaatsvinden zolang een vennootschap in herstructurering was, zodat de beursgang ten vroegste mogelijk was in 2001. Volgens hem dient die beursgang echter nu reeds in het voorontwerp van wet in het vooruitzicht te worden gesteld, want het gaat hier volgens hem om een gegeven dat bepalend kan zijn voor de privé-aandeelhouders van de B.A.T.C. bij de keuze die zij in de komende maanden zullen maken omtrent de vraag of ze hun aandelen al dan niet verkopen aan de Staat of aan het publiekrechtelijk orgaan dat hierdoor is aangewezen.

Die uitleg is niet overtuigend. Het betaamt immers niet van tevoren aan de Koning een bevoegdheid te verlenen, waarvan vaststaat dat Hij ze ten vroegste vanaf het jaar 2001 kan uitoefenen. Pas op dat ogenblik zelf komt het aan de dan aan de macht zijnde Regering toe te beslissen over de machtiging die aan de Koning verleend zou moeten worden met het oog op de beursgang van de B.I.A.C.

De Raad van State wijst er bovendien op dat hij voortdurend de nadruk heeft gelegd op de noodzaak de Koning slechts voor een welbepaalde en vrij korte periode de bevoegdheid te verlenen om bestaande wetgevende beslissingen te wijzigen.

.../...

Zo heeft hij, om maar één voorbeeld te geven, het meest recente, in zijn advies L. 25.166/2, dat hij op 3 juni 1996 heeft uitgebracht over een ontwerp van wet "streckende tot realisatie van de voorwaarden tot deelname van België aan de Europese economische en monetaire Unie", op het volgende gewezen :

"Een van de voorwaarden opdat die maatregel in overeenstemming zij met de Grondwet, is dat de duur waarvoor aan de Koning delegatie van bevoegdheid wordt verleend, beperkt is in de tijd. De Raad van State heeft vroeger reeds geoordeeld dat het aan de Wetgevende Kamers toekomt zich ervan te vergewissen dat de duur niet bovenmatig is. Die duur moet worden beoordeeld op grond van de uitzonderlijke omstandigheden die worden aangevoerd. Bovendien mag de delegatie in ieder geval niet tot gevolg hebben dat de Wetgevende Kamers te lang verstoken blijven van bevoegdheden die de Grondwet hun rechtstreeks toekent. In dat verband heeft de Raad van State, gelet op de omstandigheden die in 1986 zijn aangevoerd, geoordeeld dat een duur van dertien of veertien maanden "de langste periode" is waarvoor een delegatie is gevraagd ¹. In het onderhavige geval kan de duur tot vijftien maanden worden uitgebreid, doch men mag niet uit het oog verliezen dat artikel 6 van het ontwerp voorschrijft dat de federale wetgever op geregelde tijdstippen de besluiten zal bekrachtigen die tijdens de voorafgaande periode zijn vastgesteld. Het staat aan de wetgevende macht om al deze gegevens in hun geheel te beoordelen".

¹ Zie het advies van de Raad van State van 31 december 1985 en 3 januari 1986 over een ontwerp van wet dat de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden, en de in dit advies geciteerde verwijzingen (Gedr. St., Kamer, zitting 1985-1986, nr. 128/1).

2. In het onderzochte artikel worden de doelstellingen bepaald met het oog waarop de Koning gebruik kan maken van de bevoegdheden die Hem worden verleend, te weten :

- "toelaten dat de rechtstreekse deelneming van de overheden in het kapitaal van B.I.A.C. daalt beneden 50 procent van de aandelen plus één aandeel";
- "de taken van openbare dienst van B.I.A.C. aanpassen";
- "de administratieve controlemechanismen (...) wijzigen".

Teneinde die doelstellingen te verwezenlijken kan Hij de in het onderzochte artikel genoemde teksten wijzigen :

- de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven;
- de artikelen 4 en 6, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal;
- het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal.

De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigend geantwoord op de vraag of de steller van het voorontwerp van oordeel was dat de beursgang gepaard kon gaan met een

.../...

aanpassing door de Koning van de taken van openbare dienst en van de administratieve controlemechanismen, zelfs indien de deelneming van de Staat niet daalt beneden vijftig procent van de aandelen plus één aandeel.

Op de vraag wat diende te worden verstaan onder "de wijziging van de administratieve controlemechanismen" heeft dezelfde ambtenaar gesproken over een inperking van de bevoegdheden van de regeringscommissaris en over een minder grote inbreng vanwege het Rekenhof in het College van commissarissen.

De Raad van State is van oordeel dat de aldus aan de Koning verleende bevoegdheden te ver gaan, gesteld dat de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte uitleg precies overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp.

De Raad van State ziet immers niet in om welke andere redenen dan juist omwille van de "privatisering" van B.I.A.C., aan de Koning de bevoegdheid zou moeten worden verleend om de taken van openbare dienst van die onderneming aan te passen en om de administratieve controlemechanismen te wijzigen.

De tekst zou bovendien duidelijker moeten worden gesteld. Zo zou het beter zijn de woorden "inzonderheid de administratieve controlemechanismen te wijzigen" te vervangen door de woorden "de mechanismen van administratief toezicht en controle te wijzigen" (hoofdstuk V van titel I van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven).

.../...

Artikel 5

In zoverre de bevoegdheid van de Koning gebonden lijkt, dienen over het onderzochte artikel niet dezelfde opmerkingen te worden gemaakt als die welke bij artikel 4 zijn geformuleerd.

Met het oog op de rechtszekerheid behoort de machtiging evenwel duidelijker te worden verwoord. Er wordt voorgesteld het artikel te stellen als volgt :

"Art. 5 De Koning kan, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de bepalingen van de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal en van het koninklijk besluit van 2 april 1998 tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal aanvullen, wijzigen, vervangen of opheffen, teneinde de noodzakelijke maatregelen te treffen om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de verordeningen of richtlijnen aangenomen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren
C. WETTINCK,
P. QUERTAINMONT,

président de chambre,
kamervoorzitter,
conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
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 néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY, conseiller d'Etat.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN