

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 31.834/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Entreprises et Participations publiques le 15 juin 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relative à Belgacom", a donné le 19 juin 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.834/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 juni 2001 door de Minister Overheidsbedrijven en Participaties verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende Belgacom", heeft op 19 juni 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

"(...), gemotiveerd door de noodzaak om op korte termijn te kunnen ingaan op concrete mogelijkheden die zich zouden aandienen in het kader van het sluiten van een economisch samenwerkingsverband voor Belgacom, (...).".

*
* *

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 3

1. L'article 3 de l'avant-projet donne une très large habilitation au Roi pour modifier le statut juridique de Belgacom, et pour régler les relations individuelles de travail entre Belgacom et les membres de son personnel et l'application des lois en matière de sécurité sociale des travailleurs aux membres de ce personnel, ainsi que pour organiser les relations collectives de travail au sein de l'entreprise.

Les arrêtés royaux pris en vertu de cet article 3 pourront modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur.

.../...

L'exposé des motifs justifie l'octroi au Roi de ces pouvoirs spéciaux par les circonstances suivantes :

"La situation économique générale ouvre des opportunités pour conclure des alliances à des conditions favorables. Belgacom pourrait être amenée à répondre à bref délai à des possibilités concrètes qui se présentent. Il importe dès lors qu'il soit délégué au Roi les pouvoirs nécessaires pour prendre d'urgence les mesures utiles en vue de permettre la réalisation d'une telle opération stratégique."

Lorsque, comme dans le cas du présent avant-projet, le Roi est habilité à modifier, compléter, remplacer ou abroger un grand nombre de dispositions législatives, il est recommandé, eu égard à l'indétermination de cette compétence législative, de prévoir que les arrêtés que le Roi prendra et qui auront un tel objet devront être confirmés par la loi ⁽¹⁾.

L'avant-projet de loi ne le prévoit pas.

Selon les représentants du ministre, la raison en est que l'opération envisagée par le présent avant-projet ne pourra être effectuée si les conditions de sa réalisation sont soumises à la condition résolutoire de leur confirmation législative.

Compte tenu de cette justification, on peut admettre qu'une confirmation législative ne soit pas nécessaire mais à condition que ces délégations ne portent pas sur des matières que la Constitution réserve au législateur. En effet, si tel est le cas, il est impératif que les arrêtés soient soumis à bref délai à une confirmation par le législateur et confirmés par lui, faute de quoi, ils ne pourraient continuer à sortir leurs effets pour la

⁽¹⁾ En ce sens l'avis 26.463/9, donné le 2 juin 1997, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser l'aéroport de Bruxelles-National, doc. parl., Chambre, n° 1097/1, session ordinaire 1997-1998.

période séparant leur entrée en vigueur des dates ultimes auxquelles ils auraient dû être confirmés ⁽²⁾.

L'avant-projet de loi porte sur des matières, telles que le droit à la sécurité sociale et le droit à la négociation collective, qui doivent être garantis par la loi en vertu de l'article 23 de la Constitution.

Dans ses arrêts 18/98 et 37/98, la Cour d'arbitrage a jugé qu'il ne pouvait être déduit de cette disposition constitutionnelle que le législateur ne pouvait attribuer certains pouvoirs au Roi. Dans les deux cas, elle a toutefois admis les délégations après avoir constaté que le législateur avait défini lui-même les limites ⁽³⁾ ou les principes ⁽⁴⁾ dans lesquelles ces pouvoirs pouvaient être exercés.

Dans son arrêt 14/99, la Cour considère qu'

"il ne saurait être déduit (de l'article 23 de la Constitution) que le législateur ne peut attribuer certains pouvoirs au Roi en vue de modifier le régime des cotisations des travailleurs qui exercent une activité d'indépendant", cette matière n'étant "pas de celles que la Constitution a réservées au législateur." ⁽⁵⁾.

Dans ses arrêts 103/99 et 104/99, elle considère qu'une loi-cadre, en l'occurrence la loi-cadre du 1^{er} mars 1976, en tant qu'elle régleme la protection du titre

⁽²⁾ Cour d'arbitrage, arrêt n° 18/98 du 18 février 1998, considérant B.9., <http://www.arbitrage.be>; Section de législation, avis 30.324/2, donné le 27 juin 2000, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 12 août 2000 portant diverses dispositions relatives à l'organisation des marchés financiers et diverses autres dispositions, doc. parl., Chambre, n° 782/001.

⁽³⁾ Arrêt 18/98, considérant B.6.

⁽⁴⁾ Arrêt 37/98, considérant B.4.4..

⁽⁵⁾ Arrêt 14/99 du 10 février 1999, considérant B.6.2.

et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, répond à l'exigence de légalité prescrite par l'article 23 de la Constitution ⁽⁶⁾.

Il résulte de cette jurisprudence que si l'article 23 de la Constitution n'exprime pas un principe de légalité comparable à celui que l'on peut déduire, par exemple, de l'article 24, § 5, en matière d'enseignement, ou des articles 170 et 172, en matière fiscale, il reste, en tout état de cause, que le législateur ne saurait consentir au Roi dans la matière des droits économiques et sociaux, des pouvoirs illimités, dès lors que la Constitution lui assigne la tâche de les garantir.

Il convient donc à tout le moins que la loi détermine les principes de base ou fixe certaines limites dans lesquelles le Roi pourra intervenir dans cette matière.

Force est de constater que l'avant-projet de loi ne satisfait pas entièrement à cette exigence minimale.

En effet, l'article 3, 3°, qui permet au Roi de prendre toutes les mesures utiles en vue de "régler l'application des lois en matière de sécurité sociale des travailleurs aux membres du personnel visés au point 2°" ne fixe aucune limite matérielle à cette attribution de pouvoirs.

Selon l'exposé des motifs,

"(...), la transformation juridique de Belgacom ne pourra avoir pour effet de diminuer les droits des membres de son personnel statutaire en matière de sécurité sociale (y compris en matière de pensions de retraite et de survie) ou leur rémunération nette."

Une telle limite générale aux pouvoirs du Roi doit, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, être inscrite dans le texte même de l'avant-projet.

⁽⁶⁾ Arrêt n° 103/99 du 6 octobre 1999, considérant B.3.2.; arrêt n° 104/99 du 6 octobre 1999, considérant B.4.2.

L'article 3, 4°, appelle une observation semblable.

Par contre, l'article 3, 2°, ne soulève pas la même objection puisqu'il précise que le Roi peut régler les relations individuelles de travail entre Belgacom et les membres de son personnel "de manière à assurer la continuité des droits des membres de ce personnel en matière notamment de stabilité d'emploi, de rémunération et de pension".

2. L'article 3, 1°, autorise le Roi à prendre toutes les mesures utiles en vue de "modifier le statut juridique de Belgacom".

Cette formulation est ambiguë : dans un sens restrictif, elle se limite à habiliter le Roi à modifier les dispositions qui font de Belgacom une entreprise publique autonome. Mais elle pourrait également être interprétée comme habilitant le Roi à modifier tous les droits et obligations de droit public de cette entreprise, telles que, par exemple, celles qui lui assignent des missions de service public ⁽⁷⁾.

Selon les représentants du ministre, la volonté des auteurs de l'avant-projet est seulement d'habiliter le Roi à prendre les mesures qui s'imposent pour que Belgacom ne soit plus, comme actuellement, une société anonyme de droit public.

Si telle est l'intention, mieux vaut remplacer les mots "modifier le statut juridique de Belgacom" par les mots "transformer Belgacom en société anonyme de droit privé".

⁽⁷⁾ Article 83 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Article 6

Dès lors que l'avant-projet de loi est une pure loi d'habilitation et ne produit aucun effet sans intervention préalable du Roi, par voie d'arrêtés délibérés en Conseil des ministres, il paraît dépourvu de toute utilité de faire dépendre l'entrée en vigueur de l'avant-projet de loi d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

OBSERVATION FINALE

Au mot "samenwerkingsverband", utilisé dans le texte néerlandais à l'article 2, 1°, et à l'article 3, correspond, dans le texte français, le mot "partenariat" à l'article 2, 1°, et le mot "alliance" à l'article 3.

Il conviendrait d'unifier les terminologies pour l'ensemble de l'avant-projet de loi.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de adviesaanvraag aldus :

"(...), gemotiveerd door de noodzaak om op korte termijn te kunnen ingaan op concrete mogelijkheden die zich zouden aandienen in het kader van het sluiten van een economisch samenwerkingsverband voor Belgacom, (...).".

*

* *

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 3

1. In artikel 3 van het voorontwerp wordt aan de Koning een zeer ruime bevoegdheid opgedragen voor het wijzigen van het juridisch statuut van Belgacom en voor het regelen van de individuele arbeidsverhoudingen tussen Belgacom en de personeelsleden van Belgacom, en van de toepassing op die personeelsleden van de wetten inzake de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, alsook voor het regelen van de collectieve arbeidsverhoudingen binnen het bedrijf.

Bij de koninklijke besluiten die krachtens dat artikel 3 zouden worden uitgevaardigd, zouden geldende wetsbepalingen gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven kunnen worden.

.../...

In de memorie van toelichting worden als redenen voor de toekenning van die bijzondere machten aan de Koning de volgende omstandigheden opgegeven :

"Het algemeen economisch klimaat opent mogelijkheden tot het aangaan van allianties onder gunstige voorwaarden. Belgacom zou zich voor de noodzaak kunnen geplaagd zien om op korte termijn in te gaan op concrete mogelijkheden die zich aandienen. Het is derhalve van belang dat aan de Koning de nodige bevoegdheden worden opgedragen om dringend de passende maatregelen te treffen teneinde de verwezenlijking van een dergelijke strategische operatie mogelijk te maken".

Wanneer de Koning, zoals in het geval van dit voorontwerp, gemachtigd wordt om een groot aantal wetsbepalingen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen en die wetgevende bevoegdheid niet wordt omschreven, is het raadzaam te bepalen dat de besluiten die de Koning vaststelt en een zodanig doel hebben, bij wet moeten worden bekrachtigd ⁽¹⁾.

Dit voorontwerp van wet bevat geen soortgelijke bepaling.

Volgens de gemachtigden van de minister is de reden daarvoor dat de handeling die door dit voorontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld niet zal kunnen worden verricht als de voorwaarden voor de totstandkoming ervan afhangen van de ontbindende voorwaarde van de bekrachtiging ervan door de wetgever.

⁽¹⁾ Zie in deze zin advies 26.463/9, dat op 2 juni 1997 is gegeven over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 19 december 1997 tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal, Gedr. St. Kamer, nr. 1097/1, gewone zitting 1997-1998.

Gelet op deze rechtvaardiging kan worden aanvaard dat een bekrachtiging bij wet niet noodzakelijk is, doch op voorwaarde dat deze delegaties geen betrekking hebben op aangelegenheden die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever mogen worden geregeld. Als zulks het geval mocht zijn, moeten de besluiten immers ten spoedigste ter bekrachtiging aan de wetgever worden voorgelegd en door hem bekrachtigd worden, aangezien ze anders geen uitwerking meer zouden hebben tijdens de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste data waarop zij bekrachtigd hadden moeten worden ⁽²⁾.

Het voorontwerp van wet heeft betrekking op aangelegenheden zoals het recht op sociale zekerheid en het recht op collectief onderhandelen, die krachtens artikel 23 van de Grondwet door de wet moeten worden gewaarborgd.

Het Arbitragehof heeft in zijn arresten 18/98 en 37/98 geoordeeld dat uit die grondwetsbepaling niet kan worden afgeleid dat de wetgever aan de Koning geen bepaalde bevoegdheden kan opdragen. In beide gevallen heeft het Arbitragehof de delegaties van bevoegdheid evenwel pas aanvaard na geconstateerd te hebben dat de wetgever zelf de grenzen ⁽³⁾ of de beginselen ⁽⁴⁾ had bepaald in het kader waarvan die bevoegdheden mochten worden uitgeoefend.

⁽²⁾ Arbitragehof, arrest nr. 18/98 van 18 februari 1998, overweging B.9., <http://www.arbitrage.be>; afdeling wetgeving, advies 30.324/2, dat op 27 juni 2000 is gegeven over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 12 augustus 2000 houdende diverse bepalingen betreffende de organisatie van de financiële markten en diverse andere bepalingen, Gedr. St. Kamer, nr. 782/001.

⁽³⁾ Arrest 18/98, overweging B.6.

⁽⁴⁾ Arrest 37/98, overweging B.4.4.

In zijn arrest 14/99 heeft het Arbitragehof het volgende geoordeeld :

"Uit (artikel 23 van de Grondwet) kan ... niet worden afgeleid dat de wetgever aan de Koning niet de bevoegdheid kan opdragen om wijzigingen aan te brengen in de bijdrageregeling van de zelfstandigen", aangezien die aangelegenheid niet behoort "tot die welke door de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden." ⁽⁵⁾.

In zijn arresten 103/99 en 104/99 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat een kaderwet, in casu de kaderwet van 1 maart 1976, in zoverre ze de bescherming van de titel en de uitoefening van de intellectuele dienstverlenende vrije beroepen reglementeert, aan de in artikel 23 van de Grondwet vervatte legaliteitsvereiste beantwoordt ⁽⁶⁾.

Uit deze rechtspraak vloeit voort dat artikel 23 van de Grondwet weliswaar geen wettigheidsbeginsel bevat dat vergelijkbaar is met hetgeen men bijvoorbeeld kan afleiden uit artikel 24, § 5, in onderwijszaken, of uit de artikelen 170 en 172, in fiscale zaken, maar dat de wetgever de Koning hoe dan ook geen onbepaalde bevoegdheden kan verlenen op het stuk van de economische en de sociale rechten, aangezien de wetgever zelf krachtens de Grondwet de taak heeft die rechten te waarborgen.

De wet moet dus op zijn minst de basisprincipes bepalen of bepaalde grenzen vaststellen waarbinnen de Koning in deze aangelegenheid mag optreden.

Op te merken valt dat het voorontwerp van wet niet volledig voldoet aan dat minimumvereiste.

In artikel 3, 3°, dat de Koning toestaat alle nuttige maatregelen te treffen om "de toepassing te regelen van de wetten inzake de maatschappelijke zekerheid der arbeiders op de personeelsleden bedoeld in punt 2°", wordt deze opdracht van bevoegdheid immers geenszins afgebakend.

⁽⁵⁾ Arrest 14/99 van 10 februari 1999, overweging B.6.2.

⁽⁶⁾ Arrest 103/99 van 6 oktober 1999, overweging B.3.2; arrest 104/99 van 6 oktober 1999, overweging B.4.2.

Volgens de memorie van toelichting

"(...) mag de juridische omvorming van Belgacom niet tot gevolg hebben de rechten van haar statutaire personeelsleden op het gebied van de sociale zekerheid (inclusief inzake rust- en overlevingspensioenen) of hun nettobezoldiging te verminderen."

Een zodanige algemene beperking van de bevoegdheid van de Koning moet, om de redenen die net uiteengezet zijn, in de tekst zelf van het voorontwerp worden aangegeven.

Artikel 3, 4°, geeft aanleiding tot een soortgelijke opmerking.

Artikel 3, 2°, daarentegen, doet niet hetzelfde bezwaar rijzen, doordat erin gepreciseerd wordt dat de Koning gemachtigd wordt de individuele arbeidsverhoudingen tussen Belgacom en de personeelsleden ervan "op zodanige wijze (te regelen) dat de continuïteit van de rechten van deze personeelsleden wordt gewaarborgd inzonderheid inzake vastheid van betrekking, bezoldiging en pensioen".

2. Artikel 3, 1°, machtigt de Koning om alle nuttige maatregelen te treffen teneinde "het juridisch statuut van Belgacom te wijzigen".

Deze formulering is dubbelzinnig : in beperkte zin wordt daarmee de Koning alleen gemachtigd de bepalingen te wijzigen op grond waarvan Belgacom een autonoom overheidsbedrijf is. Maar ze kan eveneens worden uitgelegd in die zin dat de Koning gemachtigd wordt alle rechten en verplichtingen van publiekrecht van dit bedrijf te wijzigen, zoals bijvoorbeeld die waarbij aan dat bedrijf taken van openbare dienst opgedragen worden ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Artikel 83 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Volgens de gemachtigden van de minister is het alleen de bedoeling van de stellers van het voorontwerp de Koning te machtigen de nodige maatregelen te treffen opdat Belgacom niet langer, zoals nu, een naamloze vennootschap van publiekrecht is.

Indien dit de bedoeling is, is het beter de woorden "het juridisch statuut van Belgacom te wijzigen" te vervangen door de woorden "aan Belgacom de rechtsvorm te geven van een naamloze vennootschap van privaatrecht".

Artikel 6

Doordat het voorontwerp van wet een zuivere machtigingswet is en geen enkele uitwerking heeft zonder dat de Koning opgetreden is, bij wege van besluiten uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad, lijkt het geenszins nuttig de inwerkingtreding van het voorontwerp van wet te laten afhangen van een koninklijk besluit uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad.

SLOTOPMERKING

In de Nederlandse tekst van de artikelen 2, 1°, en 3 wordt het woord "samenwerkingsverband" gebezigd, terwijl daarvoor in de Franse tekst van die artikelen respectievelijk de woorden "partenariat" en "alliance" gebruikt worden.

De terminologie moet in geheel het voorontwerp van wet eenvormig worden gemaakt.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. BROUWERS, referendaris en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN