

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.717/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Entreprises publiques, le 14 octobre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "de restructuration de certaines entreprises publiques", a donné le 20 octobre 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

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

"(...)

- het feit dat de overname van het pensioenfonds van BIAC kadert in een geheel van modaliteiten die volgen uit de lopende verkoopprocedure van BIAC aandelen aan een strategische partner;
- het feit dat de normale verloop van de procedure impliceert dat een afsluiting ("closing") van alle verplichtingen verbonden aan de transactie met redelijkheid kan voorzien worden voor jaareinde 2004;
- het feit dat een ondertekening ("signing") van de afspraken die moeten leiden tot een afsluiting met redelijkheid kan voorzien worden in de komende dagen of weken, en dat de overname van het pensioenfonds van BIAC één van de elementen betreft die daarin dienen te worden opgenomen."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Observations générales

1. L'avant-projet de loi examiné entend autoriser le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires visant :

- a) en ce qui concerne la B.I.A.C. : à modifier et transférer à l'État les obligations pesant sur celle-ci en vertu de l'article 190 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (il s'agit, en résumé, de l'obligation pour la B.I.A.C. de supporter la charge des pensions de toute nature des membres et anciens membres de son personnel statutaire ainsi que les pensions en cours des anciens membres du personnel de la Régie des voies aériennes qui étaient affectés aux services en charge des activités au sol et qui ont été mis à la retraite avant le transfert de ces activités à la B.I.A.C.), à dissoudre et liquider le Fonds de pension de la B.I.A.C. prévu par l'article 191 de la loi du 21 mars 1991 précitée et à régler "des obligations financières et autres" entre la B.I.A.C et l'État ayant trait à ce transfert;
- b) en ce qui concerne Belgocontrol : à modifier et transférer à l'État "des obligations de financement" de Belgocontrol relatives, en résumé, aux pensions de son personnel statutaire et à régler "des obligations financières et autres" entre Belgocontrol et l'État ayant trait à ce transfert.

Les mesures nécessaires à prendre doivent poursuivre l'objectif, pour ce qui concerne la B.I.A.C, de transférer à l'État des obligations qui incombent à celle-ci en vertu de l'article 190 de la loi du 21 mars 1991, précitée, tandis qu'en ce qui concerne Belgocontrol, lesdites mesures doivent avoir en vue la rationalisation des obligations de financement de Belgocontrol à l'égard des pensions de son personnel statutaire.

L'avant-projet de loi examiné précise que les arrêtés à prendre pour réaliser les opérations décrites ci-avant "peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur".

2. L'avant-projet crée les conditions de la reprise d'une charge qui autrement continuerait à grever les ressources financières des deux entreprises B.I.A.C. et Belgocontrol. La question se posera donc de savoir si les mesures à venir ne constitueront pas des aides d'État au sens des articles 87 et 88 du Traité CE, raison pour laquelle l'auteur du projet veillera à informer la Commission européenne en temps utile pour que cette dernière puisse éventuellement présenter ses observations relativement à la reprise des obligations envisagée par le projet.

3. Il résulte de ce qui précède qu'en application de l'article 105 de la Constitution, le projet vise à conférer au Roi un pouvoir normatif plus large que celui dont il est investi en vertu de l'article 108 de la Constitution (exécution des lois).

L'exposé des motifs du projet ne fait état d'aucune circonstance particulière ou exceptionnelle qui justifierait l'impossibilité de mener à bien les opérations envisagées sans qu'il ne soit dérogé aux règles d'exercice de la fonction normative. L'exposé des motifs sera utilement complété afin qu'un débat puisse avoir lieu au sein de l'assemblée délibérante démocratiquement élue quant au recours à une habilitation aussi large.

4. L'article 105 de la Constitution requiert notamment que les lois particulières qui attribuent des pouvoirs au Roi doivent le faire formellement. Toute loi d'habilitation doit donc définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi. Pour satisfaire à cette condition, il faut que la loi d'habilitation indique non seulement les buts et objectifs poursuivis mais en outre et surtout détermine de manière précise les matières dans lesquelles ces pouvoirs pourront être exercés et aussi l'objet exact des règles que le Roi est habilité à édicter ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sur cette question, voy. l'avis 25.166/2 donné le 3 juin 1996 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu 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, Doc. Parl., Chambre des Représentants, Session 1995-1996, DOC 608/1.

Il convient dès lors que l'avant-projet de loi à l'examen soit précisé sur les points qui suivent afin de le rendre compatible avec son fondement constitutionnel :

- a) à l'article 2, 1., le Roi est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires afin de "modifier" les obligations de la B.I.A.C. telles qu'elles résultent de l'article 190 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques sans que le dispositif du projet, l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article n'apportent d'indication concrète sur le sens attendu de ces modifications. Il doit être mis fin au caractère indéterminé des "modifications" rendues possibles par le projet;
- b) à l'article 3, la définition de l'objectif poursuivi à savoir "la rationalisation des obligations de financement de Belgocontrol à l'égard des pensions de son personnel statutaire", au travers de l'habilitation donnée au Roi, doit être mieux précisée dans le texte. Compte tenu de la portée de l'habilitation, on ne peut se contenter de la paraphraser dans l'exposé des motifs;
- c) concernant l'article 3, 1., en ce qu'il évoque une habilitation à "modifier" les obligations de financement de Belgocontrol à l'égard des pensions de son personnel statutaire, il y a lieu de se reporter *mutatis mutandis* à l'observation émise ci-avant sous le point a);
- d) alors que le texte français du dispositif du projet tend à habiliter le Roi à prendre toutes les mesures "nécessaires" pour atteindre les objectifs visés, le texte néerlandais évoque quant à lui la prise des mesures "utiles" à cette fin. Comme la liberté d'appréciation du Roi est moins étendue dans le premier cas de figure que dans le second, il convient d'éliminer cette discordance entre le dispositif du projet et le commentaire des articles.

5. L'exigence de précision requise par l'article 105 de la Constitution justifie enfin que, dans la mesure du possible, le texte ou du moins l'exposé des motifs fassent référence aux lois ou dispositions législatives qui règlent à présent la matière concernée par le projet. Par un tel procédé, les Chambres législatives seraient mieux à

.../...

même d'apprécier en connaissance de cause l'opportunité d'attribuer au Gouvernement les pouvoirs qu'il demande.

Observations particulières

Formalités préalables

L'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été recueillis régulièrement dès lors qu'ils ont été obtenus après que le Conseil des ministres a procédé à l'examen du projet.

Intitulé

L'avant-projet de loi reçu par le Conseil d'État porte l'intitulé "avant-projet de loi de restructuration de certaines entreprises publiques" alors que la notification de la décision du Conseil des ministres du 12 octobre 2004 évoque un avant-projet de loi "tot rationalisering van de pensioenverplichtingen van Brussels international Airport Company en Belgocontrol".

Comme l'avant-projet de loi à l'examen est destiné à devenir une loi particulière prise en application de l'article 105 de la Constitution, il est spécialement requis que son intitulé reflète de la manière la plus précise possible le contenu de son dispositif ⁽²⁾.

Par conséquent, l'intitulé tel qu'il ressort de la décision du Conseil des ministres doit être préféré à celui donné à l'avant-projet examiné, lequel dépasse, par son caractère très général, la portée des dispositions en projet.

⁽²⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, n° 6, p. 28, (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Arrêté de présentation

Il y a lieu de prévoir un arrêté de présentation.

Dispositif

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire :

"La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution."

Article 5

Au paragraphe 2, comme dans le texte néerlandais, il y a lieu de viser la date d'entrée en vigueur des arrêtés.

Article 6

L'entrée en vigueur des lois est réglée par la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles l'article 6 confère un effet rétroactif à la loi en fixant son entrée en vigueur "à la date de signature par le Roi", procédé au surplus inhabituel.

Observation finale

Lorsqu'il s'agit de l'octroi d'une habilitation, la sécurité juridique impose que la terminologie utilisée soit adéquate. Ainsi, par exemple, il y a lieu d'écrire "arrêtés adoptés" au lieu d'"arrêtés fixés", "compétences attribuées au Roi" au lieu de "compétences transférées au Roi" et "arrêtés ratifiés par la loi" plutôt que "arrêtés entérinés par la loi".

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.717/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 14 oktober 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Overheidsbedrijven verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "ter herstructurering van sommige overheidsbedrijven", heeft op 20 oktober 2004 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

" (...)

- het feit dat de overname van het pensioenfonds van BIAC kadert in een geheel van modaliteiten die volgen uit de lopende verkoopprocedure van BIAC aandelen aan een strategische partner;
- het feit dat de normale verloop van de procedure impliceert dat een afsluiting ("closing") van alle verplichtingen verbonden aan de transactie met redelijkheid kan voorzien worden voor jaareinde 2004;
- het feit dat een ondertekening ("signing") van de afspraken die moeten leiden tot een afsluiting met redelijkheid kan voorzien worden in de komende dagen of weken, en dat de overname van het pensioenfonds van BIAC één van de elementen betreft die daarin dienen te worden opgenomen."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn onderzoek tot de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen vormvereisten.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Algemene opmerkingen

1. Het onderzochte voorontwerp van wet strekt ertoe de Koning te machtigen om bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad alle noodzakelijke maatregelen te treffen teneinde :

- a) wat BIAC betreft : de verplichtingen die krachtens artikel 190 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven voor deze onderneming gelden, te wijzigen en aan de Staat over te dragen (samengevat gaat het om de verplichting voor BIAC om de kosten te dragen van de pensioenen van welke aard ook van de leden en vroegere leden van haar statutair personeel alsook van de lopende pensioenen van de vroegere personeelsleden van de Regie der Luchtwegen die waren tewerkgesteld in de diensten belast met de grondactiviteiten en die werden gepensioneerd vóór de overdracht van deze activiteiten aan BIAC), het pensioenfonds van BIAC, bedoeld in artikel 191 van de voornoemde wet van 21 maart 1991, te ontbinden en te vereffen en "financiële en andere verplichtingen" tussen BIAC en de Staat te regelen die verband houden met deze overdracht;
- b) wat Belgocontrol betreft : "financieringsverplichtingen" van Belgocontrol betreffende, samengevat, de pensioenen van haar statutair personeel te wijzigen en over te dragen aan de Staat en "financiële en andere verplichtingen" tussen Belgocontrol en de Staat te regelen die verband houden met deze overdracht.

De maatregelen die moeten worden getroffen, dienen ertoe te strekken, wat BIAC betreft, aan de Staat verplichtingen over te dragen die voor BIAC gelden krachtens artikel 190 van de voormelde wet van 21 maart 1991, terwijl die maatregelen, wat Belgocontrol betreft, gericht moeten zijn op de rationalisering van de financieringsverplichtingen van Belgocontrol ten aanzien van de pensioenen van haar statutair personeel.

In het onderzochte voorontwerp van wet wordt aangegeven dat de besluiten die uitgevaardigd zullen worden om de hiervoren beschreven verrichtingen tot stand te brengen "de van kracht zijnde wettelijke bepalingen (kunnen) wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen".

.../...

2. Bij het voorontwerp worden de voorwaarden geschapen voor de overname van een last die anders de financiële middelen van beide ondernemingen, BIAC en Belgocontrol, zou blijven bezwaren. De vraag rijst dan ook of de maatregelen die getroffen zullen worden geen overheidssteun zullen zijn in de zin van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag, om welke reden de steller van het ontwerp er zorg voor dient te dragen dat hij de Europese Commissie bijtijds inlicht opdat deze eventueel haar opmerkingen kan meedelen over de overname van de verplichtingen die bij het ontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld.

3. Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat het ontwerp er, met toepassing van artikel 105 van de Grondwet, toe strekt aan de Koning een ruimere regelgevende bevoegdheid op te dragen dan die welke hij bezit krachtens artikel 108 van de Grondwet (uitvoering van de wetten).

In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt geen gewag gemaakt van enige bijzondere of uitzonderlijke omstandigheid waaruit blijkt dat het onmogelijk is de voorgenomen verrichtingen tot een goed einde te brengen als niet afgeweken wordt van de regels voor de uitoefening van de regelgevende functie. De memorie van toelichting behoort op dienstige wijze te worden aangevuld opdat binnen de democratisch verkozen beraadslagende vergadering een debat kan plaatsvinden over het werken met een zo ruime opdracht van bevoegdheid.

4. Krachtens artikel 105 van de Grondwet is inzonderheid vereist dat de bijzondere wetten die de Koning machten toekennen, dat uitdrukkelijk doen. Iedere machtigingswet moet dus de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig omschrijven. Ter voldoening aan die voorwaarde moet de machtigingswet niet alleen de nagestreefde doeleinden en oogmerken vermelden; zij moet bovendien en vooral nauwkeurig de aangelegenheden bepalen waarin die machten tot uitoefening zullen kunnen komen, alsmede de precieze strekking van de regels die de Koning vermag uit te vaardigen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie wat deze kwestie betreft, advies 25.166/2, dat op 3 juni 1996 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 1995-1996, nr. 608/1.

Het thans voorliggende voorontwerp van wet dient dan ook op de volgende punten gepreciseerd te worden om het bestaanbaar te maken met de grondwettelijke basis ervan :

- a) in artikel 2, 1, wordt de Koning gemachtigd om alle nuttige maatregelen te treffen teneinde de verplichtingen van BIAC, zoals ze uit artikel 190 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven voortspruiten, "te wijzigen" zonder dat het dispositief van het ontwerp, de memorie van toelichting of de bespreking van dat artikel een concrete aanwijzing bevatten aangaande de verwachte strekking van die wijzigingen. De onbepaaldheid van de wijzigingen die door het ontwerp mogelijk worden gemaakt, moet worden weggewerkt;
- b) in artikel 3 dient de definitie van het nagestreefde doel, namelijk "de rationalisering van de financieringsverplichtingen van Belgocontrol ten aanzien van de pensioenen van haar statutair personeel" via de aan de Koning verleende machtiging nader te worden bepaald in de tekst. Gelet op de draagwijdte van de machtiging, kan niet worden volstaan met een parafrase ervan in de memorie van toelichting;
- c) wat artikel 3, 1, betreft, dient *mutatis mutandis* te worden verwezen naar de opmerking die hierboven onder a) is gemaakt voorzover daarin sprake is van een machtiging tot het "wijzigen" van de financieringsverplichtingen van Belgocontrol in verband met de pensioenen van haar statutair personeel;
- d) terwijl de Franse tekst van het dispositief van het ontwerp ertoe strekt de Koning te machtigen tot het treffen van alle "noodzakelijke" maatregelen voor het bereiken van de vermelde doelstellingen, is in de Nederlandse tekst sprake van het treffen van alle daartoe "nuttige" maatregelen. Aangezien de beoordelingsvrijheid van de Koning in het eerste geval minder uitgebreid is dan in het tweede geval dient deze discrepantie te worden weggewerkt.

5. Het nauwkeurigheidsvereiste vervat in artikel 105 van de Grondwet levert ten slotte voldoende grond op om, waar mogelijk, in de tekst of op zijn minst in de memorie van toelichting, te verwijzen naar de wetten of de wetsbepalingen die de materie

.../...

waarop het ontwerp betrekking heeft thans regelen. Zulke werkwijze zou de Wetgevende Kamers beter in staat stellen om met kennis van zaken te oordelen over de wenselijkheid om aan de regering de door haar gevraagde machten te verlenen.

Bijzondere opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

Het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting zijn niet regelmatig verkregen, aangezien dit slechts geschied is nadat de Ministerraad het onderzoek van het ontwerp heeft aangevat.

Opschrift

Het door de Raad van State ontvangen voorontwerp van wet heeft als opschrift "voorontwerp van wet ter herstructurering van sommige overheidsbedrijven", terwijl in de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 12 oktober 2004 sprake is van een voorontwerp van wet "tot rationalisering van de pensioenverplichtingen van Brussels International Airport Company en Belgocontrol".

Aangezien het voorontwerp van wet dat ter onderzoek voorligt, ontstaan zal geven aan een bijzondere wet die uitgevaardigd wordt met toepassing van artikel 105 van de Grondwet, is in het bijzonder vereist dat het opschrift ervan zo precies mogelijk de inhoud van het dispositief ervan zou weergeven ⁽²⁾.

Bijgevolg dient aan het opschrift, zoals het voortvloeit uit de beslissing van de Ministerraad, de voorkeur te worden gegeven boven het opschrift dat gegeven is aan het onderzochte voorontwerp en dat door zijn algemeenheid verder reikt dan de strekking van de ontworpen bepalingen.

⁽²⁾ Raad van State, Circulaire wetgevingstechniek - aanbevelingen en formules, november 2001, nr. 6, blz. 28, (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Indieningsbesluit

Er dient te worden gezorgd voor een indieningsbesluit.

Dispositief

Artikel 1

In de Franse tekst dient te worden geschreven :

"La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution."

Artikel 5

In paragraaf 2 dient zoals in de Nederlandse tekst te worden verwezen naar de datum van inwerkingtreding van de besluiten.

Artikel 6

De inwerkingtreding van de wetten wordt geregeld bij de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk om welke redenen artikel 6 terugwerking verleent aan de wet door de inwerkingtreding ervan vast te stellen "op (de) datum van ondertekening door de Koning", een werkwijze die bovendien ongebruikelijk is.

Slotopmerking

Wanneer het om de toekenning van een machtiging gaat, is het omwille van de rechtszekerheid noodzakelijk de gepaste terminologie te gebruiken. Zo bijvoorbeeld dient in de Franse tekst te worden geschreven "arrêtés adoptés" in plaats van "arrêtés fixés", "compétences attribuées au Roi" in plaats van "compétences transférées au Roi", en de "arrêtés ... ratifiés par la loi" in plaats van "arrêtés ... entérinés par la loi".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS