ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Région wallonne par lettre du 29 mai 1980, parvenue au Conseil d'Etat le 5 juin 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant, en ce qui concerne la Région wallonne, l'utilisation du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale pour l'année 1980", a donné le 18 juin 1980 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, bij brief van 29 mei 1980, ingekomen de 5e juni 1980, door de Staatssecretaris voor het Waalse Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling, voor het Waalse Gewest, van het gebruik van het Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie voor het jaar 1980", heeft de 18e juni 1980 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Le projet tend à fixer des règles en vue de l'octroi, au cours de l'année budgétaire 1980, d'aides mises à charge du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale et destinées à la Région wallonne. Il revêt la forme d'un projet d'arrêté royal.

I. Le projet trouve son fondement légal dans l'arrêté royal n° 1 du 18 avril 1967 créant un Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale et plus spécialement dans les articles 4 et 6 de cet arrêté. Ce dernier article dispose, en effet, que "le Roi fixe les règles qui régissent le Fonds".

L'arrêté royal du 29 juin 1967 portant exécution de l'arrêté royal n° 1 du 18 avril 1967 énonce en son article 1er, alinéa 1er :

> "Le comité ministériel de coordination économique et sociale arrête les programmes régionaux de reconversion; il établit les critères qui déterminent son accord sur les propositions relatives à l'expansion et à la reconversion économiques; il fixe la mesure dans laquelle les ressources du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale contribuent au financement de ces programmes et propositions".

En dehors de cas exceptionnels, prévus par des textes particuliers (1), le conseil des ministres ne prend pas de décision juridique propre; il délibère en vue de l'adoption d'une décision par le Roi. Le même régime est applicable aux comités ministériels restreints.

.../...

(1) Constitution, art. 79 et 82.
Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, art. 14.

Compte tenu de la règle de compétence énoncée à l'article 6 de l'arrêté royal n° 1 et des termes dans lesquels l'article 1er de l'arrêté royal du 29 juin 1967 est rédigé, les textes applicables laissent subsister l'exigence de l'intervention du Roi pour les décisions juridiques déterminant le montant des aides à charge du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale. En effet, ledit article 1er ne saurait être interprété comme déléguant aux ministres formant le comité ministériel de coordination économique et sociale, le pouvoir de prendre de telles décisions.

II. La loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, place dans la compétence du "comité ministériel de la Région wallonne", "la politique d'expansion économique régionale et de l'emploi" (article 2, 2°; voir également les articles 4 et 5). Le transfert d'attributions concerne donc notamment l'octroi d'aides à charge du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale.

III. Dans la matière à laquelle le projet est relatif, quelles sont les conséquences du transfert de compétence indiqué ?

a) En ce qui concerne les délibérations, les Exécutifs des Régions sont, chacun pour ce qui le concerne, substitués au Comité ministériel de coordination économique et sociale. C'est ce qui ressort de l'article 5, 1°, de la loi coordonnée le 20 juillet 1979. L'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions précise :

.../...

"Dans les affaires qui sont de la compétence exclusive d'un Exécutif, la délibération du conseil des ministres ou d'un comité ministériel national qui est requise par un arrêté royal ordinaire est remplacée par la délibération de l'Exécutif compétent".

b) Pour ce qui est des décisions juridiques ayant trait à la matière concernée par le projet ou à toutes autres matières placées dans la compétence de l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région, l'intervention du Roi reste, en principe, exigée.

Il est sans doute vrai qu'en son article 1er, modifié par l'arrêté du 5 juin 1980, l'arrêté royal du 6 juillet 1979 cité plus haut détermine la composition de l'Exécutif de chaque Communauté ou de chaque Région, en indiquant exclusivement comme membres de celui-ci, des ministres et des secrétaires d'Etat.

Mais le même article recourt à la notion de "comité ministériel" pour déterminer la qualification juridique des organes auxquels il donne la dénomination d'"Exécutif" d'une Communauté ou d'une Région déterminée. C'est d'ailleurs de comités ministériels propres à une Communauté ou à une Région que l'article 4 de la loi coordonnée le 20 juillet 1979 prévoit l'institution. Au surplus, l'article 1er de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 déclare que les Exécutifs des Communautés et des Régions existent "au sein du Gouvernement".

En vertu des dispositons constitutionnelles actuellement en vigueur et notamment des articles 29, 66 et 67, le pouvoir exécutif appartient au Roi; conformément à l'article 64, les ministres participent au pouvoir du Roi, en proposant et en contresignant les arrêtés adoptés par celui-ci.

.../...

Aucune disposition de la loi coordonnée le 20 juillet 1979 n'a pour objet d'attribuer aux ministres et secrétaires d'Etat composant l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région, des pouvoirs semblables à ceux que le Roi puise dans les articles 29, 66 et 67 de la Constitution. Par conséquent, même dans les matières placées dans la compétence de l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région, lorsqu'il s'agit, non d'une simple délibération, mais d'une décision juridique, l'intervention du Roi est requise (1) (2). L'arrêté qui doit être pris par le Roi, le sera sur la proposition et sous le contreseing des ministres formant l'Exécutif ou du ministre compétent en la matière dont il s'agit.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Selon le système prévu pour la phase "transitoire et irréversible" par le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1), les Exécutifs des Régions et des Communautés restaient au sein du Gouvernement.

Il en résultait que le Roi devait prendre notamment les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances (article 52, § 1er) ou pour l'exécution des décrets (article 84 insérant un nouvel article 31 dans la loi du 21 juillet 1971).

Une des difficultés découlant du système adopté consistait en ce que sur certains points, par exemple pour la fixation du mode de fonctionnement des Exécutifs, on pouvait se demander si un arrêté royal était nécessaire ou si un règlement d'ordre intérieur établi par les ministres suffisait (Doc. parl., Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe III, page 4, observation relative à l'article 43).

(2) Selon le premier des régimes transitoires prévus par le récent projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, (doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1), les Exécutifs des Communautés et des Régions continueront à faire partie du Gouvernement pendant une période qui peut prendre fin à une des trois dates indiquées (article 65).

Dans ce premier régime transitoire, le Roi continue à exercer le pouvoir exécutif dans les Communautés et les Régions (voir l'article 83).

Voir également l'article 48 du dernier projet cité et l'observation faite par le Conseil d'Etat au sujet de cet article (Avis L. 13.622/VR, Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1 annexe, p. 8).

La règle qui vient d'être indiquée doit toutefois s'entendre sans préjudice du pouvoir normal d'exécution des arrêtés royaux, qui peut être attribué aux membres de l'Exécutif.

Il ressort de ce qui précède que le présent projet a été conçu à juste titre comme un projet d'arrêté royal.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté royal réglant, pour la Région wallonne, l'octroi, au cours de l'année 1980, d'aides à charge du Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale".

Article 1er.

Le texte néerlandais de cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Artikel 1.-

Voor de uitvoering van de begroting van het Waalse Gewest over het jaar 1980, en onverminderd de toepassing van de wetgeving inzake economische expansie, is aan hulpverlening aan een bedrijf ten laste van het Fonds ..., opgericht bij het koninklijk besluit ..., de voorwaarde verbonden dat dit bedrijf sedert

.../...

1 januari 1976 geen hulpverlening, hoger dan 500.000 frank vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal tussen 1 januari 1976 en 31 december 1979 in het bedrijf bezette arbeidsplaatsen, ten laste van het Fonds genoten heeft".

Article 2.

Dans l'état actuel de la législation et de la réglementation en la matière, l'expression "Exécutif de la Région" a deux significations distinctes : elle vise tantôt le pouvoir exécutif régional, constitué par le Roi et par les Ministres et Secrétaires d'Etat composant ce que la loi coordonnée appelle les "comités ministériels" des Régions; tantôt seulement ces comités ministériels eux-mêmes.

Si, comme il y a lieu de le supposer, l'intention du Gouvernement est d'entendre, dans l'article, l'Exécutif dans ce second sens, la rédaction suivante est proposée pour éviter toute équivoque :

"Article 2.-

Moyennant l'autorisation des Ministres et des Secrétaires d'Etat formant l'Exécutif de la Région wallonne, et qui en auront délibéré, il peut être dérogé aux conditions fixées par l'article 1er, lorsque l'entreprise ... (la suite comme au projet)".

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp bedoelt regels te stellen met het oog op de voor het Waalse gewest bestemde hulpverlening, in het begrotingsjaar 1980, ten laste van het Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie. Het dient zich aan in de vorm van een koninklijk besluit.

I. Het ontwerp vindt rechtsgrond in het koninklijk besluit nr 1 van 18 april 1967 tot oprichting van een Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie, meer in het bijzonder in de artikelen 4 en 6. Dit laatste luidt immers : "De Koning bepaalt de regelen welke het Fonds beheersen".

Het koninklijk besluit van 29 juni 1967 houdende uitvoering van het koninklijk besluit nr 1 van 18 april 1967 bepaalt in artikel 1, eerste lid :

> "Het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie legt de regionale omschakelingsprogramma's vast; het stelt de criteria vast die zijn instelling (lees : instemming) met de voorstellen betreffende de economische expansie en reconversie bepalen; het schrijft voor in welke mate de middelen van het Fonds voor economische expansie en regionale reconversie bijdragen tot de financiering van deze programma's en voorstellen".

Behalve in uitzonderlijke gevallen die in bijzondere teksten zijn bepaald (1), neemt de Ministerraad geen eigen

.../...

---

(1) Grondwet, artikelen 79 en 82.
Wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, artikel 14.

juridische beslissing; hij beraadt zich op een beslissing, die er een van de Koning zal worden. Dezelfde regeling geldt voor de beperkte ministeriële comités.

Gegeven de bevoegdheidsregel van artikel 6 van het koninklijk besluit nr 1, en de bewoordingen van artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 juli 1967, in acht genomen, laten de toepasselijke teksten de eis bestaan dat de Koning betrokken wordt bij de juridische beslissingen tot vaststelling van het bedrag van de hulpverlening ten laste van het Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie. Het bewuste artikel 1 kan immers niet zo worden uitgelegd dat het aan de ministers die het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie vormen, de bevoegdheid tot het nemen van zodanige beslissingen delegeert.

II. De wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979, brengt onder de bevoegdheid van het "ministerieel comité voor het Waalse Gewest", "het beleid inzake gewestelijke economische expansie en tewerkstelling" (art. 2, 2°; zie ook de artikelen 4 en 5). De bevoegdheidsoverdracht heeft dus onder meer betrekking op de hulpverlening ten laste van het Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie.

III. Wat zijn, in de aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft, de gevolgen van die bevoegdheidsoverdracht ?

.../...

a) Ter zake van het beraad treden de Gewestexecutieven, ieder wat haar betreft, in de plaats van het Ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie. Dat blijkt uit artikel 5, 1°, van de gecoördineerde wet van 20 juli 1979. Artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 6 juli 1979 houdende voorlopige organisatie van de Executieven van de Gemeenschappen en van de Gewesten bepaalt :

> "Voor de zaken die tot de exclusieve bevoegdheid van een Executieve behoren, wordt de beraadslaging van de Ministerraad of van een nationaal Ministerieel Comité, vereist bij gewoon koninklijk besluit, vervangen door de beraadslaging van de bevoegde Executieve".

b) Ten aanzien van de juridische beslissingen in de aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft of in enige andere aangelegenheid die onder de bevoegdheid van een Gewest- of Gemeenschapsexecutieve gebracht is, blijft het optreden van de Koning in beginsel vereist.

Wel bepaalt het aangehaalde koninklijk besluit van 6 juli 1979 in artikel 1, gewijzigd bij het besluit van 5 juni 1980, hoe de Executieve van elke Gemeenschap of van elk Gewest samengesteld is : als leden van die Executieve worden uitsluitend ministers en staatssecretarissen genoemd.

Maar hetzelfde artikel werkt met het begrip "ministerieel comité" om de organen waaraan het de benaming "Executieve" van een bepaalde Gemeenschap of van een bepaald Gewest geeft, in rechte te kwalificeren. Waar artikel 4 van de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 in voorziet is overigens de oprichting van eigen ministeriële comités voor de gemeenschappen en gewesten. Bovendien stelt artikel 1 van het koninklijk besluit van 6 juli 1979 dat de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven bestaan "in de schoot van de Regering".

.../...

Krachtens de thans geldende grondwetsbepalingen inzonderheid de artikelen 29, 66 en 67, berust de uitvoerende macht bij de Koning; overeenkomstig artikel 64 hebben de ministers deel aan 's Konings bevoegdheid doordat zij de door hem genomen besluiten voordragen en medeondertekenen.

Geen bepaling van de op 20 juli 1979 gecoördineerde wet heeft tot doel aan de ministers en staatssecretarissen die de Executieve van een Gemeenschap of van een Gewest vormen, bevoegdheden toe te wijzen als die welke de Koning ontleent aan de artikelen 29, 66 en 67 van de Grondwet. Zelfs in de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Executieve van een Gemeenschap of van een Gewest zijn gebracht, is het optreden van de Koning dus vereist wanneer het niet om beraad zonder meer, maar om een juridische beslissing gaat (1) (2).

.../...

(1) Volgens de regeling die voor de "voorlopige en onomkeerbare" fase was voorgesteld in het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/1) bleven de Gewest- en Gemeenschapsexecutieven in de Regering.

Daaruit volgde dat de Koning onder meer de verordeningen en besluiten moest vaststellen die nodig waren voor de uitvoering van de ordonnanties (artikel 52, § 1) of van de decreten (artikel 84, houdende invoeging van een nieuw artikel 31 in de wet van 21 juli 1971).

Een van de moeilijkheden met die regeling was dat voor een aantal zaken, bijvoorbeeld het bepalen van de werkwijze van de Executieve, de vraag open bleef of een koninklijk besluit noodzakelijk was dan wel of kon worden volstaan met een door de ministers opgesteld huishoudelijk reglement (Gedr. St. Senaat, B. zitt. 1979, nr 261/1, bijlage III, blz. 4, opmerking bij artikel 43).

(2) Volgens de eerste overgangsregeling van het recente ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/1) blijven de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven deel uitmaken van de Regering gedurende een periode die op een van de drie opgegeven data kan eindigen (artikel 65).

In die eerste overgangsregeling blijft de Koning de uitvoerende macht uitoefenen in de Gemeenschappen en in de Gewesten (zie artikel 83).

Zie ook artikel 48 van het laatst aangehaalde ontwerp en de opmerking die de Raad van State bij dat artikel heeft gemaakt (advies L. 13.622/VR, Gedr. St., Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/1, bijlage, blz. 8).

Het door de Koning te nemen besluit zal worden vastgesteld op de voordracht en met medeondertekening van de ministers die de Executieve vormen, of van de ter zake bevoegde minister.

De hiervoren opgegeven regel moet echter zo worden verstaan, dat hij geldt onverminderd de normale bevoegdheid tot het uitvoeren van koninklijke besluiten, die aan de leden van de Executieve kan worden opgedragen.

Uit dit alles volgt dat het onderhavige ontwerp terecht is opgevat als een ontwerp van koninklijk besluit.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Koninklijk besluit tot regeling, voor het Waalse Gewest, van de hulpverlening, in de loop van het jaar 1980, ten laste van het Fonds voor de economische expansie en de regionale reconversie".

Artikel 1.

De Nederlandse tekst van dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Artikel 1.-

Voor de uitvoering van de begroting van het Waalse Gewest over het jaar 1980, en onverminderd de toepassing van de wetgeving inzake economische expansie, is aan hulpverlening aan een bedrijf ten laste van het Fonds ..., opgericht bij het koninklijk besluit ..., de voorwaarde verbonden dat dit bedrijf sedert 1 januari 1976 geen hulpverlening, hoger dan 500.000 frank vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal tussen 1 januari 1976 en 31 december 1979 in het bedrijf bezette arbeidsplaatsen, ten laste van het Fonds genoten heeft".

Artikel 2.

In de huidige stand van de ter zake geldende wetten en verordeningen heeft de term "Executieve van het Gewest" twee betekenissen; nu eens duidt hij op de gewestelijke uitvoerende macht, bestaande uit de Koning en uit de Ministers en Staatssecretarissen die vormen hetgeen de gecoördineerde wet de "ministeriële comités" van de Gewesten noemt; dan weer alleen op de ministeriële comités zelf.

Indien de Regering, zoals mag worden verondersteld, hier de Executieve in deze tweede betekenis bedoelt, wordt de volgende redactie voorgesteld, waarmee misvatting wordt voorkomen :

"Artikel 2.-

Met machtiging van de Ministers en van de Staatssecretarissen die de Executieve voor het Waalse Gewest vormen, en die erover hebben beraadslaagd, kan van de voorwaarden bepaald in artikel 1 worden afgeweken wanneer het bedrijf dat hulpverlening aanvraagt, voor het laatste boekjaar een positief bedrijfsresultaat voorlegt".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. CHARLIER, auditeur.