ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région bruxelloise, le 12 novembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant organisation du contrôle de la Société de développement régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale", a donné le 17 novembre 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 november 1987 door de Minister van het Brusselse Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende organisatie van de controle op de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van het arrondissement Brussel-Hoofdstad", heeft op 17 november 1987 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATION GENERALE.

L'arrêté en projet se donne comme bases légales, selon son préambule, la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, notamment l'article 15, et la loi du 20 juillet 1979 créant les institutions communautaires et régionales provisoires.

L'article 15, § 1er, de la loi du 15 juillet 1970 précitée, modifiée par la loi du 30 mars 1976 portant organisation de l'initiative économique publique, donne pouvoir au Roi :

1° de fixer "les conditions auxquelles les membres du conseil provincial du Brabant doivent satisfaire pour pouvoir prendre l'initiative de créer des sociétés de développement régional respectivement dans les arrondissements administratifs de Bruxelles-capitale, Louvain, Hal-Vilvorde, arrondissement spécial, et Nivelles" (article 15, § 1er, alinéa 3);

.../...

2° de fixer le ressort territorial des sociétés de développement régional (article 15, § 1er, alinéa 4);

3° d'approuver les statuts des sociétés de développement régional (article 15, § 1er, alinéa 5);

4° de fixer les modalités d'application de la représentation proportionnelle dans les organes de gestion des sociétés flamandes et wallonnes de développement régional (article 15, § 1er, alinéa 6).

Aucune des dispositions précitées ne donne au Roi le pouvoir d'organiser un contrôle sur les sociétés de développement régional, tel que celui qui est prévu par l'arrêté en projet. Les paragraphes 2, 3 et 4 dudit article 15 ne contiennent aucune disposition attribuant pareil pouvoir au Roi.

L'article 16 de la même loi du 15 juillet 1970 charge le Roi de déterminer la date d'entrée en vigueur de cette loi et de prendre toutes les mesures complémentaires nécessaires pour "assurer l'application de ses dispositions". Il se déduit de la formule employée que le Roi n'a pas d'autres pouvoirs que ceux que Lui attribue l'article 67 de la Constitution. L'article 16 n'ajoute à la règle constitutionnelle qu'en tant qu'il impose une délibération du Conseil des Ministres pour prendre lesdites mesures complémentaires.

Aucune disposition des lois coordonnées du 20 juillet 1979 créant des institutions communautaires et régionales provisoires ne donne non plus pouvoir au Roi d'organiser le contrôle des sociétés de développement régional.

L'arrêté en projet est calqué sur l'arrêté royal du 17 septembre 1973 portant organisation du contrôle des sociétés de développement régional. Or, dans un arrêt du 23 mars 1978 (n° 18.855, Société de développement régional de Bruxelles contre l'Etat belge), le Conseil d'Etat a jugé que l'article 5 de l'arrêté précité du 17 septembre 1973, que l'article 6, § 1er et § 2, de l'arrêté en projet reproduit presque mot pour mot, était sans fondement légal en tant qu'il donnait pouvoir au Roi d'annuler les décisions des organes de la société de développement régional.

L'arrêté en projet tend, en fait, à soumettre la Société de développement régional de Bruxelles à un régime de contrôle semblable à celui que la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public a établi pour les organismes de catégorie B. C'est assez dire que seul le pouvoir législatif peut prendre les mesures prévues par le projet.

Dans l'état actuel de la législation, seuls les conseils provinciaux pourraient organiser un contrôle de la gestion des sociétés de développement régional. L'article 15, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 juillet 1970, qui leur donne pouvoir de créer lesdites sociétés leur donne évidemment aussi celui d'organiser le contrôle de celles-ci.

L'arrêté royal en projet est donc dénué de base légale.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

ALGEMENE OPMERKING.

Volgens de aanhef van het ontworpen besluit ontleent dit zijn rechtsgrond aan de wet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en de economische decentralisatie, inzonderheid aan artikel 15, en aan de wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen.

Artikel 15, § 1, van de voormelde wet van 15 juli 1970, gewijzigd bij de wet van 30 maart 1976 houdende organisatie van het economische overheidsinitiatief, verleent de Koning de bevoegdheid om :

1° "de voorwaarden" te bepalen "waaraan de leden van de provinciale raad van Brabant moeten voldoen om het initiatief te kunnen nemen tot de oprichting van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, respectievelijk in

de administratieve arrondissementen Hoofdstad-Brussel, Leuven, Halle-Vilvoorde, bijzonder arrondissement, en Nijvel" (artikel 15, § 1, derde lid);

2° het werkgebied van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen te bepalen (artikel 15, § 1, vierde lid);

3° de statuten van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen goed te keuren (artikel 15, § 1, vijfde lid);

4° de modaliteiten inzake de toepassing van de proportionele vertegenwoordiging in de beheersorganen van de Vlaamse en de Waalse gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen te bepalen (artikel 15, § 1, zesde lid).

Geen enkele van de voormelde bepalingen maakt de Koning bevoegd voor het organiseren van een controle op de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, zoals die waarin voorzien wordt door het ontworpen besluit. De paragrafen 2, 3 en 4 van het genoemde artikel 15 bevatten geen enkele bepaling die een dergelijke bevoegdheid aan de Koning verleent.

Artikel 16 van dezelfde wet van 15 juli 1970 draagt de Koning op de datum van inwerkingtreding van die wet te bepalen en alle nodige aanvullende maatregelen te nemen om "de toepassing van de bepalingen ervan te verzekeren". Uit de gebruikte formulering volgt dat de Koning geen andere bevoegdheden heeft dan die welke artikel 67

.../...

van de Grondwet Hem verleent. Artikel 16 voegt aan de grondwettelijke regel niets toe tenzij de verplichting tot overleg in de Ministerraad om de bedoelde aanvullende maatregelen te kunnen nemen.

Evenmin verleent enige bepaling van de gecoördineerde wetten van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen de Koning bevoegdheid om de controle op de gewestelijkeontwikkelingsmaatschappijen te organiseren.

Het ontworpen besluit is afgekeken van het koninklijk besluit van 17 september 1973 houdendeorganisatie van de controle op de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen. De Raad van State heeft echter, in een arrest van 23 maart 1978 (nr. 18.855, Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor Brussel tegen de Belgische Staat), geoordeeld dat artikel 5 van het voormelde besluit van 17 september 1973, hetwelk nagenoeg woordelijk is overgenomen door artikel 6, §§ 1 en 2, van het ontworpen besluit, geen rechtsgrond had inzoverre het de Koning machtigde tot het vernietingen van beslissingen van de organen van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij.

In feite strekt het ontworpen besluit om op de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij voor Brussel een soortgelijke controleregeling van toepassing te maken als die waarin de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut heeft voorzien met betrekking tot de instellingen van categorie B. Hiermee is meteen gezegd dat alleen de wetgevende macht de door het ontwerp beoogde maatregelen vermag te nemen.

.../...

Bij de huidige stand van de wetgeving zouden alleen de provincieraden een controle op het beheer van de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen kunnen organiseren. Artikel 15, § 1, tweede lid, van de wet van 15 juli 1970, dat ze bevoegd maakt om de genoemde maatschappijen op te richten, verleent ze uiteraard ook de bevoegdheid om de controle op die maatschappijen te organiseren.

Het ontworpen koninklijk besluit heeft dus geen rechtsgrond.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

P. FINCOEUR,
R. ANDERSEN,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.