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 8 décembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "réglant la tutelle administrative sur les intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région bruxelloise", a donné le 9 décembre 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 8 december 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 "tot regeling van het administratief toezicht op de intercommunale verenigingen waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Brusselse Gewest niet overschrijdt", heeft op 9 december 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 lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

+

OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'arrêté en projet confère diverses attributions à "l'Exécutif de la Région bruxelloise".

Il y a lieu de rappeler, d'abord, que cette expression est impropre, en ce sens que même dans les matières qui justifient une politique régionale différenciée, il n'y a pas, pour la Région bruxelloise, d'exécutif distinct du Roi et des Ministres membres du Comité ministériel de la Région bruxelloise.

En outre, on ne perçoit pas clairement si l'intention des auteurs du projet est de désigner, par l'expression "Exécutif de la Région bruxelloise", le Roi et les Ministres membres du Comité précité ou bien ces derniers exclusivement.

.../...

Dans le premier cas, le pouvoir de tutelle du Roi ne saurait trouver de fondement que dans l'article 67 de la Constitution, qui habilite le Roi à exécuter les lois et à dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, ainsi que dans l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique régionale différenciée se justifie. Somme toute, en s'attribuant, dans l'arrêté en projet, le pouvoir de tutelle, le Roi ne ferait que Se reconnaître un pouvoir qu'Il détient déjà, à condition de l'exercer en comité ministériel de la Région bruxelloise, et le projet serait, dans cette mesure, inutile.

Dans le second cas, où l'intention des auteurs du projet serait de confier au Comité ministériel de la Région bruxelloise où à l'un des membres de celui-ci, le pouvoir d'exercer la tutelle sur les intercommunales, le projet serait manifestement illégal. A défaut d'habilitation dans la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, le Roi ne peut, en effet, déléguer son pouvoir de tutelle au Comité ministériel de la Région bruxelloise ni - a fortiori - à l'un des membres de celui-ci.

II. L'article 4 de l'arrêté en projet a pour objet d'instituer auprès du conseil d'administration de chaque intercommunale, un commissaire régional ayant notamment le pouvoir d'investigation nécessaire au contrôle des opérations des intercommunales. L'article 20 de la loi du 22 décembre 1986 précitée, qui détermine les compétences de l'autorité de tutelle, ne peut pas servir de base légale à cette disposition du projet. L'institution d'un commissaire avec les attributions qui sont prévues au projet, est, en effet, étrangère à la notion de tutelle; elle constitue un empiétement sur l'autonomie des intercommunales qui n'est pas permi à défaut d'une disposition expresse de la loi.

III. L'article 10 du projet impose aux intercommunales des obligations qui sortent des limites des attributions du pouvoir exécutif. Une telle disposition ne peut, en aucun cas, trouver de fondement dans l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes, vu que cet arrêté ne s'applique pas aux intercommunales.

L'article 11 du projet s'expose au même reproche; il institue, en l'absence de toute disposition légale la prévoyant, une forme de tutelle coercitive, notamment en vue d'assurer l'assainissement des finances des intercommunales.

Ces deux articles sont, en conséquence, manifestement illégaux.

Compte tenu des observations qui précèdent, le projet doit être fondamentalement revu.

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 OPMERKINGEN.

I. Het ontworpen besluit verleent verscheidene bevoegdheden aan "de Executieve van het Brusselse Gewest".

In de eerste plaats moet er op worden gewezen dat dit een oneigenlijke uitdrukking is, in die zin dat zelfs in de aangelegenheden waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is, er voor het Brusselse Gewest geen executieve bestaat die onderscheiden is van de Koning en de Ministers die lid zijn van het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest.

Bovendien is het niet duidelijk of de stellers van het ontwerp met de uitdrukking "Executieve van het Brusselse Gewest" de Koning bedoelen en de Ministers die lid zijn van het zoëven genoemde Comité, dan wel alleen de laatstgenoemden.

In het eerste geval zou voor de toezichtsbevoegdheid van de Koning alleen een grondslag kunnen worden gevonden in artikel 67 van de Grondwet, dat de Koning machtigt om de wetten uit te voeren en om uit het beginsel van de wet en uit haar algemene strekking de conclusie te trekken die er vanzelf uit volgt naar de geest waarin zij is opgevat en het doel dat zij beoogt, alsmede in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden inzake de organisatie van de ondergeschikte besturen, waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is. Alles wel beschouwd, zou de Koning, door Zich in het ontworpen besluit een toezichtsbevoegdheid toe te kennen, niets anders doen dan Zichzelf een bevoegdheid verlenen die Hij reeds bezit, op voorwaarde dat Hij die in het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest uitoefent; in die mate zou het ontwerp overbodig zijn.

In het tweede geval, namelijk als de stellers van het ontwerp voornemens zouden zijn de bevoegdheid om het toezicht op de intercommunale verenigingen uit te oefenen, toe te vertrouwen aan het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest of aan één van de leden ervan, zou het ontwerp kennelijk onwettig zijn. Bij gebreke van enige machtiging in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales,kan de Koning zijn toezichtsbevoegdheid immers niet overdragen aan het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest en a fortiori niet aan één van de leden van dat Comité.

.../...

II. Artikel 4 van het ontworpen besluit strekt ertoe bij de raad van beheer van elke intercommunale vereniging een gewestcommissaris aan te stellen die onder meer bevoegd is voor het instellen van een onderzoek dat noodzakelijk is voor de controle op de verrichtingen van de intercommunale verenigingen. Artikel 20 van de voormelde wet van 22 december 1986, dat de bevoegdheden van de toezichthoudende overheid bepaalt, kan niet als rechtsgrond dienen voor die bepaling van het ontwerp. Het aanstellen van een commissaris met de in het ontwerp bepaalde ambtsbevoegdheden heeft namelijk niets uitstaande met het begrip toezicht; het is, bij gebreke van enige uitdrukkelijke wetsbepaling, een niet geoorloofde inbreuk op de autonomie van de intercommunale verenigingen.

III. Artikel 10 van het ontwerp legt de intercommunale verenigingen verplichtingen op die buiten het bestek van de bevoegdheden van de uitvoerende macht vallen. Een zodanige bepaling kan in geen geval enige grondslag vinden in het koninklijk besluit nr. 110 van 13 december 1982 waarbij het begrotingsevenwicht wordt opgelegd aan de provincies, aan de gemeenten en aan de agglomeraties en federaties van gemeenten, aangezien dat besluit geen toepassing vindt op de intercommunale verenigingen.

Hetzelfde bezwaar geldt ten aanzien van artike 11 van het ontwerp; zonder dat enige wetsbepaling erin voorziet, stelt dat artikel een vorm van dwangtoezicht in, onder meer met het oog op het saneren van de financiën van de intercommunale verenigingen.

.../...

Beide artikelen zijn bijgevolg kennelijk onwettig.

Gelet op de voorgaande opmerkingen moet het ontwerp grondig worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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. P. CHARLIER, premier auditeur.

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. P. CHARLIER, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.