ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Réformes institutionnelles (N), le 1er août 1984, d'une demande d'avis sur un amendement au projet de loi "portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public", a donné le 1er octobre 1984 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1ste augustus 1984 door de Minister van Institutionele Hervormingen (N) verzocht hem van advies te dienen over een amendement op het ontwerp van wet "tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut", heeft de 1ste oktober 1984 het volgend advies gegeven :

L'amendement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, tend à insérer dans le projet de loi portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (1) un chapitre IIIbis relatif au Conseil économique régional du Brabant. En substance, il prévoit le transfert d'une partie du personnel du Conseil économique régional du Brabant aux Régions et au Ministère de la Région bruxelloise, mais sans suppression ni restructuration préalable dudit Conseil.

\+

\+ +

Le Conseil économique régional pour le Brabant a été créé par l'article 9 de la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique.

Un Conseil économique régional pour la Flandre et un autre pour la Wallonie sont aussi institués par le même article qui, en son alinéa 2, charge le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le ressort de chacun de ces conseils.

Ceux-ci sont dotés de la personnalité juridique.

---

(1) Après son adoption par la Chambre des Représentants, ce projet de loi a été transmis au Sénat (1983-1984, doc. 629/1).

L'article 11, § 2, de la même loi fixe la composition du Conseil économique régional pour le Brabant (ci-après désigné C.E.R.B.) :

> "§ 2. Le Conseil économique régional pour le Brabant se compose, en nombre égal, de représentants de l'agglomération bruxelloise, d'une part, et des autres parties de la province, d'autre part, présentés respectivement par le Conseil économique régional pour la Wallonie et par le "Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen", ceci sans porter atteinte au principe de la représentation égale entre néerlandophones et francophones.
>
> Les modalités de nomination des membres de ce conseil sont réglées par le Roi conformément aux principes du § 1er de cet article".

Dans la suite logique de cette disposition, l'arrêté royal du 12 mars 1971 fixant le ressort et les modalités de nomination des membres des Conseils économiques régionaux inclut l'arrondissement administratif de Nivelles à la fois dans le ressort du Conseil économique régional pour la Wallonie (article 1er) et dans celui du Conseil économique régional pour le Brabant (article 3), et les arrondissements administratifs de Louvain et de Hal-Vilvorde à la fois dans le ressort du "Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen" (article 2) et dans celui du Conseil économique régional pour le Brabant (article 3).

L'article 14 de la loi porte que "les trois conseils économiques régionaux recevront des dotations annuelles inscrites au budget du Ministère des Affaires économiques".

.../...

Comme le relève la justification de l'amendement, "en conséquence de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, l'article budgétaire relatif à la dotation des conseils économiques régionaux a été transféré à partir de 1975 aux budgets régionaux". De plus, "étant donné que le territoire pour lequel le C.E.R.B. est compétent, couvre non seulement la Région bruxelloise mais également des parties de la Région wallonne et flamande, les charges financières du C.E.R.B. étaient supportées par les trois Régions. La clé de répartition était fixée comme suit :

Bruxelles : 52 %
Flandre : 28 %
Wallonie : 20 %".

Le Gouvernement fournit en ces termes la justification de son amendement :

> "Le C.E.R.B. se trouve confronté à de graves difficultés budgétaires. Cette situation découle de la décision de la Région wallonne tendant à arrêter complètement, à partir de 1983, l'octroi des dotations qu'elle avait l'habitude d'accorder au C.E.R.B., et de la décision de la Région bruxelloise tendant à réduire sa dotation d'environ 1/4 à partir de 1983.

.../...

En raison de cette situation le Gouvernement souhaite qu'à l'avenir pour financer le C.E.R.B. on abandonne le recours à une dotation de la Région flamande et de la Région wallonne et en partie à une dotation de la Région bruxelloise. Parallèlement environ 2/3 du personnel sera transféré aux Régions. Les membres du personnel qui seront transférés aux Régions tomberont à charge des budgets régionaux sans que les moyens financiers supplémentaires leur soient accordés.

Du règlement prévu il résulte que les charges relatives aux membres du personnel transférés seront financées avec les moyens financiers qui seront libérés par la suppression des dotations au C.E.R.B.".

La question principale que l'amendement pose est de savoir si le législateur national peut, à la majorité ordinaire, prendre les mesures qui font l'objet de l'amendement.

+

+ +

.../...

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit, en son article 88, une première sorte de transfert de services et de personnel de l'Etat aux Communautés et aux Régions. Ce n'est toutefois pas, en l'occurrence, d'un pareil transfert qu'il s'agit car le personnel visé par le projet d'amendement du Gouvernement est celui d'un établissement public doté de la personnalité juridique par l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 juillet 1970 et non celui des ministères énumérés à l'article 88, § 2, de la loi spéciale.

Une deuxième sorte de transfert de personnel, prévue, mais cette fois indirectement, par l'article 66, alinéa 3, de la loi spéciale, peut résulter de la nécessité d'adapter certains organismes d'intérêt public aux réformes institutionnelles, soit qu'il faille supprimer ces organismes parce que leurs compétences n'entrent plus dans aucune des compétences demeurées nationales, soit qu'il faille procéder à leur restructuration parce qu'une partie de leurs compétences appartient désormais aux Communautés ou aux Régions. Ne serait-ce qu'en présentant son projet sous forme d'amendement au projet de loi portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, le Gouvernement paraît rapporter à ce fondement juridique le transfert aux Régions d'une partie du personnel du C.E.R.B. Il ne pourrait d'ailleurs l'être à aucun autre.

Sans s'exprimer formellement en ce sens (1), le Gouvernement semble considérer que la loi spéciale a implicitement

.../...

---

(1) Et même en s'exprimant en sens contraire, puisque la justification de l'amendement impute clairement la cause de celui-ci au désengagement financier total de la Région wallonne et partiel de la Région bruxelloise, plutôt qu'à la reconnaissance des effets juridiques de la loi spéciale. En droit, c'est toutefois à ces effets seulement que le Conseil d'Etat peut avoir égard.

modifié la loi du 15 juillet 1970 en privant le C.E.R.B. de toute compétence concurrente avec celles des deux autres conseils économiques régionaux en ce qui concerne les arrondissements administratifs de Nivelles, d'une part, de Louvain et de Hal-Vilvorde, d'autre part. Il s'en suivrait notamment que la phase de suppression ou de restructuration, par laquelle les autres organismes d'intérêt public visés par le projet de loi dans lequel le projet d'amendement est destiné à s'insérer doivent passer avant qu'un transfert de leur personnel puisse avoir lieu, pourrait être évitée dans le cas du C.E.R.B.

Un tel raisonnement ne peut pas être admis.

1. Les missions que la loi du 15 juillet 1970 a confiées aux conseils économiques régionaux ne s'inscrivent pas entièrement dans les compétences attribuées aux Régions wallonne et flamande par la loi spéciale et à la Région bruxelloise par la loi coordonnée le 20 juillet 1979. Certaines d'entre elles intéressent l'Etat et les Communautés. La planification, telle qu'elle a été conçue par le législateur de 1970, est une vaste matière, qui comporte des aspects régionaux, mais qui présente aussi des aspects nationaux et même des aspects communautaires.

En outre, la compétence d'avis et la compétence générale de recommandation que les conseils économiques régionaux tiennent de l'article 13 de la loi du 15 juillet 1970 n'est assortie d'aucun pouvoir de décision. Ces compétences ne sauraient donc pas être considérées comme concurrentes en ce sens qu'elles iraient à l'encontre du caractère exclusif des compétences attribuées par la loi spéciale. Partant, celle-ci n'a

modifié implicitement la loi du 15 juillet 1970 ni pour ce qui est du C.E.R.B., ni quant aux autres conseils économiques régionaux, à qui elle n'a attribué aucune compétence nouvelle.

2. Dès lors qu'en vertu de la loi spéciale, les Régions n'ont reçu aucune compétence nouvelle en relation avec les missions des conseils économiques régionaux, le transfert qui leur serait fait d'une partie du personnel du C.E.R.B. serait contraire à ladite loi, puisqu'il reviendrait à leur imposer une charge qui ne trouverait pas sa cause dans un transfert de compétence et qui porterait ainsi à leur autonomie une atteinte non prévue par la loi spéciale. Il se peut assurément qu'une réduction de fait du ressort territorial du C.E.R.B.crée une disproportion entre les activités réelles de ce conseil et la charge financière que représente un personnel désormais pléthorique. La même conséquence pourrait s'attacher à une réduction légale de ce ressort (1), sans qu'elle soit davantage en relation avec un accroissement des compétences des Régions, compétences qu'une loi votée à la majorité ordinaire ne pourrait d'ailleurs modifier ni directement, ni indirectement.

+

\+ +

.../...

---

(1) Cfr. le sous-amendement de M. MOUREAUX à un amendement du Gouvernement au projet de loi (Chambre, 1982-1983, doc. n° 623/16,II).

En conclusion, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la concertation imposée par l'article 6, § 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a effectivement eu lieu à son sujet, l'amendement en projet ne se concilie pas avec le principe d'autonomie des Régions, qui procède de l'économie générale de ladite loi spéciale.

Het amendement dat aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voor advies is voorgelegd, beoogt in het ontwerp van wet tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (1) een hoofdstuk IIIbis in te voegen in verband met de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant. Het amendement voorziet hoofdzakelijk in de overgang van een deel van het personeel van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant naar de Gewesten en naar het Ministerie van het Brusselse Gewest, zonder dat de bewuste Raad eerst afgeschaft of geherstructureerd wordt.

\+

\+ \+

De Gewestelijke Economische Raad voor Brabant is opgericht bij artikel 9 van de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie.

Bij hetzelfde artikel worden ook een Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen en een andere voor Wallonië ingesteld. In het tweede lid van het artikel wordt de Koning opgedragen het gebied van elk van die raden vast te stellen bij een in Ministerraad overlegd besluit.

De raden bezitten rechtspersoonlijkheid.

.../...

---

(1) Nadat het wetsontwerp door de Kamer van Volksvertegenwoordigers was aangenomen, is het overgezonden aan de Senaat (1983-1984, Gedr. St. 629/1).

Artikel 11, § 2, van dezelfde wet bepaalt de samenstelling van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant (hierna G.E.R.B. genoemd) :

> "§ 2. De Gewestelijke Economische Raad voor Brabant is samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van de Brusselse agglomeratie, enerzijds, en van de overige gedeelten van de provincie, anderzijds, die worden voorgedragen door de Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen, respectievelijk door de "Conseil économique régional pour la Wallonie", zonder dat hierbij afbreuk mag worden gedaan aan de gelijke vertegenwoordiging van nederlandstaligen en franstaligen.
>
> De benoemingsmodaliteiten voor de leden van deze raad worden geregeld door de Koning overeenkomstig de principes vervat in § 1 van dit artikel".

Als logisch gevolg van die bepaling wordt het administratief arrondissement Nijvel, bij het koninklijk besluit van 12 maart 1971 houdende vaststelling van het gebied en van de benoemingsmodaliteiten der leden van de gewestelijke economische raden, zowel bij het gebied van de "Conseil economique régional pour la Wallonie" ingedeeld (artikel 1) als bij dat van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant (artikel 3) en worden de administratieve arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde zowel bij het gebied van de Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen (artikel 2) als bij dat van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant (artikel 3) gerekend.

Artikel 14 van de wet bepaalt : "De drie gewestelijke economische raden zullen jaarlijkse dotaties ontvangen, uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken".

.../...

Zoals in de verantwoording van het amendement is opgemerkt "werd als gevolg van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, het begrotingsartikel met betrekking tot de dotatie aan de gewestelijke economische raden vanaf 1975 overgeheveld naar de gewestelijke begrotingen" en werden bovendien, "aangezien het territorium, waarvoor de G.E.R.B. bevoegd is, niet alleen het Brussels Gewest maar ook delen van het Vlaams en het Waals Gewest beslaat, de financiële lasten voor de G.E.R.B. door de drie Gewesten gedragen, waarbij de verdeelsleutel als volgt werd vastgesteld :

Brussel : 52 %
Vlaanderen : 28 %
Wallonië : 20 %".

De Regering verantwoordt haar amendement op de volgende wijze :

"De G.E.R.B. heeft te kampen met dringende budgettaire moeilijkheden. Die situatie is een gevolg van de beslissing van het Waalse Gewest om vanaf 1983 de dotaties die zij aan de G.E.R.B. placht toe te kennen volledig stop te zetten, en van de beslissing van het Brussels Gewest om zijn dotatie vanaf 1983 met ongeveer 1/4 te verminderen.

Gelet op die toestand wenst de Regering voor de toekomstige financiering van de G.E.R.B. volledig af te zien van de dotaties van het Vlaamse en het Waalse Gewest en gedeeltelijk van de dotatie van het Brusselse Gewest. Tegelijkertijd wordt ongeveer 2/3 van het personeel overgedragen naar de Gewesten. De personeelsleden die overgedragen worden naar de Gewesten zijn ten laste van de gewestelijke begroting zonder dat aan de Gewesten daartoe supplementaire financiële middelen worden toegekend.

.../...

De voorziene regeling komt er dan op neer dat de lasten met betrekking tot overgedragen personeelsleden worden gefinancierd met de financiële middelen die vrijkomen door de afschaffing van de dotaties aan de G.E.R.B.".

De hoofdvraag bij het amendement is of de nationale wetgever de daarin vervatte maatregelen vermag vast te stellen bij gewone meerderheid.

\+

\+ \+

Artikel 88 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet in een eerste soort van overdracht van Rijksdiensten en Rijkspersoneel aan de Gemeenschappen en de Gewesten. In het onderhavige geval gaat het echter niet om een dergelijke overdracht daar het personeel dat de Regering met haar ontwerp van amendement op het oog heeft, dat is van een openbare instelling die krachtens artikel 9, derde lid, van de wet van 15 juli 1970 rechtspersoonlijkheid bezit en niet dat van de ministeries die in artikel 88, § 2, van de bijzondere wet zijn genoemd.

Een tweede soort van personeelsoverdracht waarin artikel 66, derde lid, van de bijzondere wet, dit keer indirect, voorziet, kan een gevolg zijn van de noodzaak om sommige instellingen van openbaar nut aan de hervorming van de instellingen aan te passen, waarbij die instellingen hetzij afgeschaft moeten worden omdat hun bevoegdheden zich niet meer laten inpassen in een van de nationaal gebleven bevoegdheden, hetzij geherstructureerd moeten worden omdat

een deel van hun bevoegdheden voortaan de Gemeenschappen of de Gewesten toebehoort. Alleen al doordat de Regering haar ontwerp voorstelt als een amendement op het ontwerp van wet tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, lijkt zij de overdracht van een deel van het personeel van de G.E.R.B. aan de Gewesten op die rechtsgrondslag te betrekken. Die overdracht zou trouwens op geen enkele andere rechtsgrond kunnen worden betrokken.

Hoewel de Regering het niet uitdrukkelijk zegt (1), lijkt zij de mening te zijn toegedaan dat de bijzondere wet impliciet de wet van 15 juli 1970 gewijzigd heeft door de G.E.R.B. iedere bevoegdheid te ontnemen die enerzijds ten aanzien van het administratief arrondissement Nijvel en anderzijds ten aanzien van de administratieve arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde, zou concurreren met de bevoegdheden van de twee andere gewestelijke economische raden. Daaruit zou onder meer volgen dat men in het geval van de G.E.R.B. de afschaffings- of herstructureringsfase zou kunnen overslaan die de overige instellingen van openbaar nut bedoeld in het wetsontwerp waarin het ontworpen amendement een plaats zou krijgen, noodzakelijkerwijs moeten doormaken voordat hun personeel kan worden overgedragen.

.../...

---

(1) Zij verklaart zelfs het tegendeel daar zij in de verantwoording van het amendement duidelijk aangeeft dat de volledige financiële terugtrekking van het Waalse Gewest en de gedeeltelijke terugtrekking van het Brusselse Gewest de aanleiding tot het amendement zijn geweest, veeleer dan het erkennen van de juridische gevolgen van de bijzondere wet. In rechte mag de Raad van State echter alleen op die gevolgen acht slaan.

Een dergelijke redenering gaat niet op.

1. De taken die de wet van 15 juli 1970 aan de gewestelijke economische raden heeft opgedragen, laten zich niet helemaal inpassen in de bevoegdheden die door de bijzondere wet aan het Vlaamse en aan het Waalse Gewest en door de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 aan het Brusselse Gewest zijn toegekend. Een aantal van die taken gaan de Staat en de Gemeenschappen aan. De planning zoals die door de wetgever van 1970 is opgevat, is een veelomvattende aangelegenheid, die regionale facetten vertoont, maar ook nationale, en zelfs communautaire.

Bovendien is met de adviserende bevoegdheid en met de algemene bevoegdheid tot aanbeveling welke de gewestelijke economische raden krachtens artikel 13 van de wet van 15 juli 1970 bezitten, geen beslissingsmacht gemoeid. Die bevoegdheden kunnen dus niet worden geacht concurrerend te zijn in deze zin dat zij zouden indruisen tegen het exclusieve karakter dat de door de bijzondere wet toegekende bevoegdheden bezitten. Die wet heeft bijgevolg de wet van 15 juli 1970 niet impliciet gewijzigd, noch wat de G.E.R.B. betreft noch ten aanzien van de overige gewestelijke economische raden, aan wie zij geen enkele nieuwe bevoegdheid heeft verleend.

2. Aangezien de Gewesten met betrekking tot de taken van de gewestelijke economische raden krachtens de bijzondere wet geen enkele nieuwe bevoegdheid hebben gekregen, zou de overgang van een deel van het personeel van de G.E.R.B. naar die Gewesten in strijd zijn met de genoemde wet. Die overgang zou er immers op neerkomen dat hun een last

wordt opgelegd die niet zou teruggaan op een overdracht van bevoegdheid en die dus tegen de bedoeling van de bijzondere wet in, afbreuk zou doen aan hun autonomie. Het is zeker mogelijk dat door een feitelijke inkrimping van het werkgebied van de G.E.R.B. een wanverhouding ontstaat tussen de werkelijke activiteiten van die Raad en de financiële last die een overtalrijke personeelsbezetting voortaan meebrengt. Hetzelfde gevolg zou kunnen vastzitten aan een wettelijke inkrimping van dat werkgebied (1) zonder dat er ook hier enig verband zou zijn met een verruiming van de bevoegdheden van de Gewesten, welke bevoegdheden trouwens noch direct noch indirect door een bij gewone meerderheid aangenomen wet gewijzigd zouden kunnen worden.

\+

\+ \+

Als conclusie, en zonder dat hoeft te worden nagegaan of er over het ontworpen amendement werkelijk overleg is geweest als voorgeschreven bij artikel 6, § 3, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan worden gezegd dat dit amendement onbestaanbaar is met het beginsel van de autonomie van de Gewesten, welk beginsel volgt uit de algemene economie van de bewuste wet.

---

(1) Cfr het subamendement van de heer MOUREAUX op een amendement van de Regering op het wetsontwerp (Kamer, 1982-1983, Gedr. St. nr 623/16, II).

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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. M. HANOTIAU, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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. M. HANOTIAU, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.