ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 18 février 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant création d'un Fonds d'amortissement des emprunts du logement social", a donné le 23 février 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 18 februari 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een koninklijk besluit nr. "houdende oprichting van een Amortisatiefonds van de leningen voor de sociale huisvesting", heeft op 23 februari 1987 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

Le projet d'arrêté royal numéroté tend à créer, au niveau national, un nouvel organisme d'intérêt public dénommé "Fonds d'amortissement des emprunts du logement social". Cet organisme aurait pour mission, suivant l'article 2 de l'arrêté en projet, de gérer "le service financier des emprunts émis avec la garantie de l'Etat, par la Société nationale du logement et par la Société nationale terrienne et des avances accordées par l'Etat aux sociétés précitées dans le cadre de la politique du logement social". A cette fin, le Fonds peut, suivant l'article 2, alinéa 2, contracter des emprunts de refinancement pour le compte des Régions.

Les ressources dont le Fonds disposera pour assurer sa mission, sont, suivant l'article 8 du projet :

"b) ...

1) les annuités des emprunts levés ou avances reçues par la Société Nationale du Logement, qui sont dues par la Société Nationale du Logement ou les sociétés régionales du logement;

.../...

2) les annuités des emprunts levés ou avances reçues par la Société Nationale Terrienne, qui sont dues par la Société Nationale Terrienne ou les sociétés régionales du logement;

3) les contributions des Régions au service financier des emprunts susvisés des deux Sociétés nationales ainsi que leurs majorations volontaires éventuelles;

4) les contributions spéciales dues par les Régions lorsque par suite de défaillances des sociétés nationales ou régionales du logement, les recettes définies sous les points 1 et 2 ci-dessus sont inférieures au montant prévu conformément à leurs tableaux d'amortissement respectifs;

...".

Il est prévu aussi dans l'article 9 de l'arrêté en projet que lorsque les sociétés régionales du logement ou les Régions ne respecteront pas leurs obligations à l'égard du Fonds, le Ministre des Finances du Gouvernement national pourra retenir d'office les sommes dues mais impayées, sur les dotations des Régions et verser ces sommes au Fonds.

.../...

Il y a lieu de relever encore que sur les six personnes composant le conseil d'administration du Fonds précité, trois d'entre elles sont censées représenter les Exécutifs régionaux mais que c'est le Ministre des Finances qui, suivant l'article 4, alinéa 1er, du projet, propose leur nomination au Roi après avoir recueilli auprès de chacun des Exécutifs un avis auquel il ne doit pas se conformer.

Il en résulte que l'arrêté en projet impose aux Régions de contribuer aux ressources d'un organisme d'intérêt public national et permet au Ministre des Finances, d'une part, de prélever, sur le montant de leur dotation, les contributions qu'elles seraient en défaut de payer et, d'autre part, de proposer à la nomination du Roi des administrateurs qui représenterait les Régions mais ne seraient pas effectivement désignés par les organes compétents de celle-ci.

En créant à charge des Régions, des obligations à l'égard d'un organisme placé sous la tutelle du Gouvernement national, l'arrêté en projet limite l'autonomie des Régions et méconnaît ainsi la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l'article 107quater de la Constitution dont cette loi est la mise en oeuvre. Il se heurte, dès lors, à des objections d'ordre constitutionnel qui sont insurmontables.

Certes, un protocole du 6 février 1987 constate l'accord des Régions sur la constitution d'un Fonds d'amortissement chargé de rembourser les emprunts contractés en vue de financer le logement social, mais cet accord n'a qu'une valeur politique et n'autorise pas d'un point de vue juridique la création du Fonds suivant les modalités prévues dans le projet.

.../...

Néanmoins, puisque par le protocole précité, l'Etat et les Régions entendent collaborer pour liquider, par leurs contributions, le passif de la Société nationale du logement et de la Société nationale terrienne, cet objectif pourrait être réalisé en créant par convention un organisme qui serait géré en commun par les parties à ladite convention et qui disposerait des ressources prévues dans l'article 8 de l'arrêté en projet. Il suffirait de compléter le texte du protocole à l'aide du texte de l'arrêté en projet.

Il serait pourtant indispensable que le législateur de chacune des personnes publiques liées par la convention donne son approbation à cette convention et accorde la personnalité morale à l'organisme qui en serait issu. Pour ce qui est de l'Etat, l'approbation et l'octroi de la personnalité morale pourraient éventuellement être prévus dans un arrêté de pouvoirs spéciaux mais seraient accordés plus sûrement par le pouvoir législatif.

Le recours à la convention comme moyen de collaboration entre l'Etat et les Régions n'appelle, en l'espèce, aucune objection de légalité. La convention à laquelle il serait recouru n'emporterait aucun abandon, par les personnes publiques qui y seraient parties, de leurs compétences respectives et, en particulier, n'entraînerait aucune limitation des attributions des Régions en matière de logement; elle se bornerait à organiser le règlement d'un passif.

De Raad van State moet, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, zich bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

Het doel van het ontwerp van genummerd koninklijk besluit is het tot stand brengen, op nationaal niveau, van een nieuwe instelling van openbaar nut, "Amortisatiefonds van de leningen voor de sociale huisvesting" genaamd. Volgens artikel 2 van het ontworpen besluit heeft die instelling als opdracht het beheren van "de financiële dienst van de leningen, met Staatswaarborg, uitgegeven door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de Nationale Landmaatschappij en van de voorschotten door de Staat toegekend aan de voornoemde maatschappijen in het kader van het sociale huisvestingsbeleid". Daartoe kan het Fonds, volgens artikel 2, tweede lid, herfinancieringsleningen aangaan voor rekening van de Gewesten.

De middelen waarover het Fonds voor het uitvoeren van zijn opdracht zal beschikken zijn, volgens artikel 8, van het ontwerp :

"b) ...

1) de annuïteiten van de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting opgenomen leningen en ontvangen voorschotten verschuldigd door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting of de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen;

2) de annuïteiten van de door de Nationale Landmaatschappij opgenomen leningen en ontvangen voorschotten verschuldigd door de Nationale Landmaatschappij of de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen;

.../...

3) de bijdragen van de Gewesten tot de financiële dienst van de bovenvermelde leningen van de twee nationale maatschappijen, alsook hun eventuele vrijwillig vermeerderde bijdragen;

4) de bijzondere bijdragen, verschuldigd door de Gewesten, indien bij het ingebreke blijven van de nationale maatschappijen en de gewestelijke Huisvestingsmaatschappijen, de ontvangsten bepaald onder punten 1 en 2 hierboven lager zijn dan het voorziene bedrag overeenkomstig hun respectieve amortisatietabellen;

...".

In artikel 9 van het ontworpen besluit is ook bepaald dat, als de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen of de Gewesten hun verplichtingen tegenover het Fonds niet nakomen, de Minister van Financiën van de nationale Regering ambtshalve de verschuldigde, maar niet betaalde bedragen zal kunnen inhouden op de dotaties van de Gewesten en die bedragen zal kunnen doorstorten aan het Fonds.

Op te merken valt nog dat van de zes personen die de raad van bestuur van het voormelde Fonds vormen, er drie geacht worden de Gewestexecutieven te vertegenwoordigen, maar dat het de Minister van Financiën is die, volgens artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, hen ter benoeming aan de Koning voordraagt na van elke Executieve een advies te hebben ingewonnen, naar welk advies hij zich niet behoeft te richten.

Hieruit volgt dat het ontworpen besluit de Gewesten oplegt, bij te dragen in de middelen van een nationale instelling van algemeen nut en de Minister van Financiën in staat stelt om enerzijds van het bedrag van hun dotatie de bijdragen

.../...

af te houden die zij zouden nalaten te betalen, en anderzijds ter benoeming aan de Koning bestuurders voor te dragen die de Gewesten zouden vertegenwoordigen, maar niet werkelijk door de bevoegde organen van die Gewesten zouden worden aangewezen.

Doordat het ontworpen besluit ten laste van de Gewesten verplichtingen tegenover een onder het toezicht van de nationale Regering geplaatste instelling doet ontstaan, beperkt het de autonomie van de Gewesten en schendt het dus de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook artikel 107quater van de Grondwet, waarvan die wet de uitvoering is. Het stuit derhalve op onoverkomelijke grondwettigheidsbezwaren.

Weliswaar blijkt uit een protocol van 6 februari 1987 dat de Gewesten akkoord gaan met de vorming van een Amortisatiefonds dat belast zou zijn met de terugbetaling van de leningen die met het oog op de financiering van de sociale huisvesting aangegaan worden, maar dat akkoord heeft slechts politieke waarde en billijkt uit een juridisch oogpunt niet dat het Fonds wordt opgericht op de in het ontwerp bepaalde wijze.

Aangezien de Staat en de Gewesten met het voormelde protocol uiting geven aan hun voornemen om samen te werken ten einde met hun bijdragen de schuldenlast van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de Nationale Landmaatschappij weg te werken, zou dit doel evenwel kunnen worden bereikt door, bij overeenkomst, een instelling op te richten die gemeenschappelijk zou worden beheerd door de partijen bij die overeenkomst en die over de in artikel 8 van het ontworpen besluit bepaalde middelen zou beschikken. Het zou volstaan de tekst van het protocol met de tekst van het ontworpen besluit aan te vullen.

Toch zou het volstrekt noodzakelijk zijn dat het orgaan dat voor ieder van de door de overeenkomst verbonden overheidslichamen wetgever is, aan deze overeenkomst zijn goedkeuring hecht en aan de instelling, die daaruit zou zijn ontstaan, rechtspersoonlijkheid verleent. Wat de Staat betreft, zou de goedkeuring van de overeenkomst en de toekenning van rechtspersoonlijkheid eventueel kunnen worden geregeld bij een bijzondere-machtenbesluit. Toch zou een optreden van de wetgevende macht in dezen meer zekerheid bieden.

Tegen het aanwenden van een overeenkomst als middel tot samenwerking tussen de Staat en de Gewesten bestaat in dit geval geen wettigheidsbezwaar. De overeenkomst waarmede zou worden gewerkt, zou voor de overheidslichamen die daarbij partij zouden zijn, niet betekenen dat ze van hun respectieve bevoegdheden enige afstand doen en zou, meer bepaald, geen beperking van de bevoegdheden van de Gewesten inzake huisvesting tot gevolg hebben; zij zou zich bepalen tot het treffen van een regeling voor het wegwerken van de schuldenlast.

La chambre était composée de

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

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, staatsraden,

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRCYKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.