

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisie par le Premier Ministre, le 26 février 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "insérant un article 56bis dans la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes", a donné le 3 mars 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 februari 1987, door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot invoeging van een artikel 56bis in de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten", heeft op 3 maart 1987 het volgend advies gegeven :

L'arrêté en projet, qui invoque dans son préambule, l'article 1er, 2°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, tend à insérer dans la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes un article 56bis qui charge l'Exécutif de la Région bruxelloise d'établir, dans les soixante jours de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, un plan d'assainissement de l'agglomération bruxelloise dans l'hypothèse où le conseil d'agglomération n'a pas, lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, présenté à l'autorité exerçant la tutelle en matière de budget un plan d'assainissement permettant l'accès au Fonds d'aide au redressement financier des communes institué par l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983, dans le respect de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes. Ce plan d'assainissement est soumis à l'approbation du Conseil des Ministres et ensuite notifié à l'agglomération. Dans les vingt jours de la notification, le conseil d'agglomération doit prendre les délibérations nécessaires "à la réalisation des objectifs" du plan. A défaut, "le plan notifié par l'Exécutif et les mesures y annexées (lire : y énoncées) acquièrent la même force obligatoire que les délibérations prises par ledit conseil".

L'arrêté en projet s'inscrit dans le prolongement de l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes. Il n'attribue au Conseil des Ministres et à l'Exécutif le pouvoir de se substituer au conseil d'agglomération que si celui-ci ne respectait pas une prétendue obligation d'établir "un plan d'assainissement qui permette l'accès au Fonds d'aide au redressement financier des communes, institué par l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983".

L'extension du champ d'application de l'arrêté n° 208 précité à l'agglomération bruxelloise a été envisagée par l'article 2 de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui a remplacé l'article 12, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 208 par la disposition suivante :

"Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut, jusqu'au 31 décembre 1986, rendre applicable le présent arrêté aux communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale qu'il détermine ainsi qu'à l'Agglomération bruxelloise. Les demandes d'intervention doivent être introduites dans un délai de deux mois à partir de la publication de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi".

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres aurait dû être pris avant le 31 décembre 1986 pour ouvrir à l'agglomération bruxelloise l'accès au Fonds d'aide au redressement financier des communes.

Selon les informations fournies par le fonctionnaire délégué, un tel arrêté royal n'est pas intervenu.

.../...

Il s'ensuit que l'hypothèse sur laquelle repose l'ensemble de l'arrêté en projet n'est pas réalisable dans l'état actuel de la législation.

Il convient de préciser qu'un arrêté de pouvoirs spéciaux ne pourrait être pris sur la base de l'article 2 de la loi du 27 mars 1986 (1). En effet, cet article n'est pas à considérer comme une disposition attribuant au Roi des pouvoirs spéciaux (voir avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 31 janvier 1985 et 3 janvier 1986 - Chambre, session 1985-1986, 128, n° 1, p. 23. Voir également, même référence, n° 17, Rapport, p. 2 et pp. 367-368).

*

* *

Si l'arrêté en projet ne peut pas trouver de fondement dans l'article 2 de la loi du 27 mars 1986, il ne peut, non plus, en trouver un dans l'article 1er, 2°, de cette loi.

A l'occasion de la discussion de la loi du 27 mars 1986, la situation financière de l'agglomération bruxelloise n'a été évoquée qu'à propos de l'article 2 de cette loi.

L'accès de l'agglomération au Fonds d'aide a été considéré comme une mesure qui devait permettre à l'agglomération de faire face à ses difficultés financières en attendant sa

.../...

(1) Les pouvoirs attribués au Roi par cet article expiraient d'ailleurs le 31 décembre 1986.

réorganisation. A aucun moment, le Gouvernement n'a manifesté l'intention de demander des pouvoirs spéciaux pour régler les problèmes financiers spécifiques de l'agglomération et des communes bruxelloises (Chambre 1985-1986, 128, n° 17, pp. 356 et ss.).

La différence des régimes juridiques prévus aux articles 1er, 2°, et 2 de la loi du 27 mars 1986 ne peut en aucune manière être ignorée.

L'établissement du régime juridique applicable à l'agglomération bruxelloise est réservé, par les articles 108 à 108ter de la Constitution, au législateur.

S'il peut se concevoir qu'une loi de pouvoirs spéciaux habilite exceptionnellement le Roi à intervenir dans le domaine des matières réservées au législateur, il convient de donner d'une telle loi une interprétation particulièrement stricte. Seule une disposition légale dénuée d'équivoque - ce qui fait défaut en l'espèce - peut servir de fondement à une telle intervention royale (1).

Au surplus, une intervention réglementaire dans le domaine des matières réservées au législateur se devrait, en tout état de cause, de respecter les principes constitutionnels que les articles 108 à 108ter imposent

.../...

(1) Voyez l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, n° L. 14.958/2 du 4 octobre 1982 précédant l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 (Moniteur belge du 16 décembre 1982, pp. 14695 et suivantes).

pour l'organisation des collectivités locales, en ce compris l'agglomération bruxelloise. En substituant de manière aussi générale l'Exécutif de la Région bruxelloise et le Conseil des Ministres aux autorités de l'agglomération, l'arrêté en projet s'écarte de la conception constitutionnelle qui vise à maintenir à la tutelle le caractère d'une intervention d'exception .

*

En conclusion, l'arrêté en projet ne peut se fonder ni sur l'article 1er, 2°, ni sur l'article 2 de la loi du 27 mars 1986 et se heurte à des objections d'ordre constitutionnel.

Het ontworpen besluit, waarvan de aanhef zich beroept op artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, beoogt in de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, een artikel 56bis in te voegen, dat de Executieve van het Brusselse Gewest belast met het opmaken, binnen zestig dagen na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, van een plan tot sanering van de Brusselse agglomeratie, voor het geval dat de agglomeratieraad, bij de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, aan de overheid die het begrotingstoezicht uitoefent, geen saneringsplan heeft voorgesteld dat, met inachtneming van 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, het mogelijk maakt toegang te hebben tot het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, opgericht bij het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983. Dit saneringsplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad en vervolgens ter kennis gebracht van de agglomeratie. De agglomeratieraad dient binnen twintig dagen na de kennisgeving de beslissingen te nemen die noodzakelijk zijn "voor de verwezenlijking van de doeleinden" van het plan. Geschiedt dit niet, dan "krijgen het door de Executieve medegedeelde plan en de erin vermelde maatregelen dezelfde bindende kracht als de door de voornoemde Raad genomen beslissingen".

+

.../...

Het ontworpen besluit sluit aan bij het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 tot oprichting van een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten. Het verleent de Ministerraad en de Executieve eerst de bevoegdheid om in de plaats te treden van de agglomeratieraad, als deze zich niet heeft gehouden aan een zogenaamde verplichting om "een saneringsplan" op te maken "dat de toegang veroorlooft tot het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, opgericht bij koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983".

Aan de verruiming van de werkingssfeer van het voormelde koninklijk besluit nr. 208 tot de Brusselse agglomeratie is gedacht in artikel 2 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, hetwelk artikel 12, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 208 heeft vervangen door de volgende bepaling :

"De Koning kan dit besluit, tot 31 december 1986, bij in Ministerraad overlegd besluit, toepasselijk verklaren op de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad welke Hij bepaalt, alsook op de Brusselse Agglomeratie. De aanvragen om tegemoetkoming moeten worden ingediend binnen een termijn van twee maanden vanaf de bekendmaking van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning".

Een in Ministerraad overlegd besluit had vóór 31 december 1986 vastgesteld moeten zijn als men de Brusselse agglomeratie in staat wilde stellen om toegang te hebben tot het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten.

.../...

Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verschaft inlichtingen is een zodanig koninklijk besluit niet vastgesteld.

Daaruit volgt dat de hypothese waarop het ontworpen besluit in zijn geheel berust, zich in de huidige stand van de wetgeving niet kan voordoen.

Er dient te worden gepreciseerd dat geen bijzondere machtenbesluit genomen zou kunnen worden op grond van artikel 2 van de wet van 27 maart 1986 (1). Dat artikel is immers niet te beschouwen als een bepaling die aan de Koning bijzondere machten toekent (zie adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 31 januari 1985 en 3 januari 1986 - Kamer, zitting 1985-1986, 128, nr. 1, blz. 23. Zie eveneens, zelfde verwijzing, nr. 17, Verslag, blz. 2 en blz. 367-368).

*

* *

Kan het ontworpen besluit geen rechtsgrond vinden in artikel 2 van de wet van 27 maart 1986, het kan er evenmin een vinden in artikel 1, 2°, van die wet.

.../...

(1) De door dat artikel aan de Koning toegekende machten zijn trouwens verstreken op 31 december 1986.

Tijdens de bespreking van de wet van 27 maart 1986 is de financiële toestand van de Brusselse agglomeratie slechts ter sprake gebracht naar aanleiding van artikel 2 van die wet.

De toegang van de agglomeratie tot het Hulpfonds is beschouwd als een maatregel die de agglomeratie in staat moest stellen het hoofd te bieden aan haar financiële moeilijkheden in afwachting van haar reorganisatie. Op geen enkel ogenblik heeft de Regering de bedoeling te kennen gegeven om bijzondere machten te vragen voor het regelen van de specifieke financiële problemen van de Brusselse agglomeratie en gemeenten (Kamer, 1985-1986, 128, nr. 17, blz. 356 e.v.).

Het verschil tussen de rechtsregelingen bepaald in artikel 1, 2°, en artikel 2 van de wet van 27 maart 1986 mag geenszins over het hoofd worden gezien.

De invoering van de rechtsregeling die van toepassing is op de Brusselse agglomeratie wordt door de artikelen 108 tot 108ter van de Grondwet voorbehouden voor de wetgever.

Is het denkbaar dat een bijzondere machtenwet de Koning uitzonderlijk machtigt om op te treden in aangelegenheden die voor de wetgever zijn weggelegd, toch moet aan zulke wet een bijzonder strikte uitlegging worden gegeven. Alleen een wetsbepaling die volkomen ondubbelzinnig is - wat hier niet het geval is - kan voor zulk optreden van de Koning rechtsgrond opleveren (1).

.../...

(1) Zie het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, nr. L. 14.958/2 van 4 oktober 1982, dat voorafgaat aan het koninklijk besluit nr. 110 van 13 december 1982 (Belgisch Staatsblad 16 december 1982, blz. 14695 en volgende).

Bovendien zou in aangelegenheden die voor de wetgever zijn voorbehouden, in ieder geval alleen maar regelend mogen worden opgetreden mits de grondwettelijke beginselen worden nageleefd welke de artikelen 108 tot 108ter stellen voor de inrichting van de plaatselijke collectiviteiten, met inbegrip van de Brusselse agglomeratie. Door de Executieve van het Brusselse Gewest en de Ministerraad op een zo algemene wijze in de plaats te stellen van de agglomeratieoverheden, wijkt het ontworpen besluit af van de in de Grondwet gehuldigde opvatting dat het toezicht een uitzonderlijke bemoeiing zou moeten blijven.

*

De conclusie moet dan ook zijn dat het ontworpen besluit niet kan steunen op artikel 1, 2°, noch op artikel 2 van de wet van 27 maart 1986 en op grondwettigheidsbezwaren stuit.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

P. FINCOEUR,
P. MARTENS,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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

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

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.