

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, saisi par le Premier Ministre, le 1er avril 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi "portant des dispositions relatives à la Région et à l'agglomération bruxelloise", a donné le 7 avril 1987 l'avis suivant :

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 april 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement bij het ontwerp van wet "houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest en de Brusselse Agglomeratie", heeft op 7 april 1987 het volgend advies gegeven :

1. L'amendement (1) habilite le Roi à prendre, à l'égard de l'agglomération bruxelloise "toutes les mesures utiles en vue de maîtriser et d'assurer l'assainissement des finances de l'Agglomération..., notamment en étendant les pouvoirs accordés par la loi ou en vertu de la loi" aux autorités de tutelle.

Les mesures que le Roi serait autorisé à prendre relèvent de la compétence du législateur en vertu des articles 108 à 108ter de la Constitution.

Cette extension des pouvoirs du Roi ne peut, dès lors, s'analyser que comme relevant des "pouvoirs spéciaux".

2. Selon l'amendement, les pouvoirs seraient conférés au Roi jusqu'au 31 décembre 1988, c'est-à-dire pour une durée de plus de dix-huit mois. Cette durée - qui ferait suite à une période d'un an pendant laquelle le Gouvernement a disposé de pouvoirs spéciaux - va bien au-delà de toutes les périodes pour lesquelles l'Exécutif a, jusqu'à ce jour, sollicité des pouvoirs spéciaux.

Le Conseil d'Etat doit rappeler les réserves fondamentales qu'il a formulées à cet égard dans l'avis qu'il a donné sur le projet de loi devenu la loi du 27 mars 1986 (Chambre des Représentants, 1985-1986, doc. n° 128/1).

.../...
(1) Le texte amendé est le projet de loi portant des dispositions relatives à la Région et à l'agglomération bruxelloises - Chambre des Représentants, 1986-1987, Doc. 797/1.

3. Dans les avis qu'elle a donnés sur les différents projets de loi accordant des pouvoirs spéciaux au Roi, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé la nécessité, impliquée par les termes de l'article 78 de la Constitution, de définir avec le plus de précision possible les pouvoirs conférés au Roi.

La section de législation du Conseil d'Etat a notamment critiqué, à plusieurs reprises, la détermination des pouvoirs du Roi au moyen de la formule, utilisée par l'amendement en projet : "prendre toutes les mesures utiles ... notamment ..." (1). La diversité et la multiplicité des mesures à prendre, justification souvent donnée pour conserver dans les lois dites "de pouvoirs spéciaux", la formule condamnée par la section de législation ou son équivalent, ne vaut pas en l'espèce. En effet, les pouvoirs conférés au Roi ne concernent que l'assainissement des finances d'un seul pouvoir subordonné. La nature des mesures à prendre peut être déterminée dès à présent.

Il appartient au Gouvernement d'énoncer dans le texte, avec précision, les mesures qui doivent être prises et qui, selon la justification de l'amendement (2), concernent l'élaboration, l'exécution et le contrôle de l'exécution d'un plan d'assainissement dans tous ses aspects.

(1) Voy. Chambre des Représentants, 1985-1986, Doc. n° 128/1 et 128/16.

(2) dénommée par erreur "Exposé des motifs".

L'amendement est imprécis sur un autre point. Il ne permet pas de savoir si les arrêtés que le Roi prendra sur base des pouvoirs qui Lui sont conférés cesseront de produire leurs effets au 31 décembre 1988 ou si ces effets se prolongeront au-delà de cette date.

4. Selon le texte de l'amendement en projet, le Roi est habilité à prendre des mesures "étendant les pouvoirs accordés par la loi ou en vertu de la loi aux autorités qui, par le biais de l'exercice de la tutelle administrative, sont compétentes pour contrôler la légalité des actes émanant de ce pouvoir local".

En vertu des articles 108 à 108ter de la Constitution, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les actes soumis à tutelle et les modes de tutelle, et de désigner les autorités chargées de l'exercice de la tutelle.

L'attribution au Roi du pouvoir de régler des matières réservées par la Constitution au législateur, soulève de graves objections d'inconstitutionnalité (1).

Pour éviter ces objections, le législateur pourrait, pour autant qu'il précise ses intentions et qu'il définisse dans le texte lui-même les mesures qu'il envisage, habiliter l'autorité de tutelle qu'il désignerait à exercer, en cas de carence, une tutelle de substitution.

5. Subsidiairement, le Conseil d'Etat fait observer que le Gouvernement considère comme acquis que l'agglomération bruxelloise a l'obligation d'établir un plan d'assainissement (voir justification de l'amendement : "plan déjà requis par les lois des 5 juillet 1983, 13 août 1984 et par l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982").

----- .../...
(1) On relèvera en outre que, selon l'amendement, la délégation n'est même pas assortie des garanties de forme et de procédure qui accompagnent habituellement l'exercice des pouvoirs spéciaux.

La question ne paraît pas aussi claire. En effet :

- a) l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes n'impose pas explicitement l'élaboration d'un plan d'assainissement;
- b) l'établissement d'un plan d'assainissement est imposé aux collectivités locales, en vue de leur accès au Fonds d'aide organisé par l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983, mais l'accès au Fonds d'aide est facultatif. L'accès de l'agglomération au Fonds d'aide n'est d'ailleurs pas prévu par l'amendement en projet;
- c) la loi du 5 juillet 1983 relative à un emprunt d'assainissement en faveur des pouvoirs subordonnés de la Région bruxelloise et la loi du 13 août 1984 relative à un emprunt destiné à résoudre les problèmes de trésorerie des pouvoirs locaux et subordonnés de la Région bruxelloise, concernant des emprunts contractés par l'Etat en vue de rencontrer certains besoins financiers des collectivités locales de la Région bruxelloise.

L'alinéa 6 de l'article unique de la loi du 5 juillet 1983 dispose que : "L'octroi d'une part du produit de l'emprunt ... à l'agglomération est subordonné aux mesures d'assainissement et d'économie déterminées par l'Exécutif de la Région bruxelloise".

.../...

L'article 4 de la loi précitée du 13 août 1984 dispose que "L'octroi du produit de l'emprunt ... à l'agglomération est subordonné à l'exécution stricte du plan d'assainissement approuvé au préalable par l'Exécutif de la Région bruxelloise".

Le législateur devrait consacrer expressément l'obligation pour l'agglomération d'établir un plan d'assainissement en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire imposé par l'arrêté royal n° 110.

Il est, en effet, contraire aux principes découlant des articles 31 et 108 à 108ter de la Constitution, qu'une tutelle de substitution puisse être instituée s'il n'y a pas méconnaissance d'une obligation légale par le pouvoir subordonné.

Pour le même motif, le législateur devrait prescrire au Roi le respect de la règle selon laquelle ce n'est qu'en cas de carence des autorités de l'agglomération, et après mise en demeure, que des mesures coercitives peuvent être prises, notamment l'élaboration et l'exécution du plan d'assainissement par l'autorité de tutelle.

6. Le Conseil d'Etat fait encore remarquer que "l'extension" des pouvoirs de l'autorité de tutelle, consistant principalement en une généralisation de la tutelle de substitution, telle qu'elle est conçue par l'amendement en

.../...

projet, pose un problème supplémentaire de constitutionnalité, en ce qu'elle aboutit à porter fondamentalement atteinte à la règle de l'autonomie locale. En effet, il ressort de la justification de l'amendement que l'habilitation donnée au Roi concerne le plan d'assainissement "dans tous ses aspects". La tutelle de substitution pourra s'exercer à l'égard de la plupart des attributions de l'agglomération, aussi bien au plan réglementaire qu'au plan des décisions particulières (cadre du personnel, nominations, statut pécuniaire, fiscalité, ...). Par ailleurs, l'amendement en projet ne fixe aucune règle relative au contenu du plan d'assainissement ni aux priorités et aux exigences que ce plan doit respecter. S'agit-il, notamment, d'un plan d'assainissement qui doit permettre d'atteindre l'équilibre pour le budget de 1988 ou à plus long terme ? L'absence de toute règle à cet égard fait courir le risque de l'exercice illimité, par l'autorité de tutelle, de son pouvoir d'apprécier le plan d'assainissement présenté par l'agglomération et de son pouvoir de décider de recourir à la tutelle de substitution.

L'habilitation donnée au Roi, de manière aussi générale et imprécise, d'organiser des mesures de tutelle de substitution, est incompatible avec le principe découlant des articles 31 et 108 à 108ter de la Constitution, selon lequel la tutelle a le caractère d'une mesure d'exception.

En conclusion, l'amendement, qui s'analyse comme attribuant au Roi, dans un domaine particulier, des pouvoirs spéciaux, prête fondamentalement à critiques et se heurte à diverses objections d'inconstitutionnalité.

Si le Gouvernement entendait trouver une solution aux problèmes que pose la situation financière de l'agglomération de Bruxelles, il devrait saisir les Chambres législatives d'un projet se donnant lui-même cet objet dans le respect de la règle de l'autonomie des institutions communales.

1. Het amendement (1) machtigt de Koning om, ten aanzien van de Brusselse agglomeratie, "al de maatregelen (te) nemen die nuttig zijn met het oog op het beheersen en verzekeren van de sanering van de financiën van de Agglomeratie ..., inzonderheid door de bevoegdheden uit te breiden, die door de wet of krachtens de wet zijn toegekend" aan de toezichthoudende overheden.

De maatregelen die de Koning zou mogen nemen, behoren krachtens de artikelen 108 tot 108ter van de Grondwet tot de bevoegdheid van de wetgever.

Deze verruiming van 's Konings bevoegdheden kan dan ook, bij nadere beschouwing, slechts worden gezien als een zaak van "bijzondere machten".

2. Volgens het amendement zouden de bevoegdheden aan de Koning worden verleend tot 31 december 1988, d.w.z. voor een termijn van meer dan achttien maanden. Deze termijn - die zou volgen op een tijdperk van één jaar gedurende hetwelk de Regering over bijzondere machten heeft beschikt - overtreft ruimschoots alle periodes waarvoor de uitvoerende macht tot dusverre bijzondere machten heeft gevraagd.

De Raad van State moet hier wel herinneren aan de fundamentele reserves die hij in dit opzicht gemaakt heeft in het advies dat hij heeft uitgebracht over het ontwerp dat de wet van 27 maart 1986 geworden is (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1985-1986, Gedr. St. nr. 128/1).

.../..

(1) De tekst die geamendeerd wordt is het wetsontwerp houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest en de Brusselse agglomeratie - Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1986-1987, Gedr. St. 797/1.

3. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in de adviezen die zij gegeven heeft over de onderscheiden wetsontwerpen waarbij aan de Koning bijzondere machten worden verleend, gewezen op de in artikel 78 van de Grondwet vervatte noodzaak om de bevoegdheden die aan de Koning verleend worden, zo nauwkeurig mogelijk te definiëren.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft er met name bij herhaling kritiek op geleverd dat de bevoegdheden van de Koning worden bepaald met de formule die door het ontworpen amendement wordt gebezigd : "al de maatregelen nemen die nuttig zijn ... inzonderheid ..." (1). Het argument van de verscheidenheid en de veelheid van te nemen maatregelen, dat vaak wordt aangevoerd om de door de afdeling wetgeving afgekeurde formule of het equivalent ervan in de zogenaamde "bijzondere-machtenwetten" te behouden, gaat hier niet op. De bevoegdheden die aan de Koning verleend worden, hebben namelijk slechts betrekking op de gezondmaking van de financiën van één enkel ondergeschikt bestuur. De aard van de te nemen maatregelen kan nu reeds worden vastgesteld.

De Regering behoort maatregelen die genomen moeten worden en die volgens de verantwoording (2) van het amendement betrekking hebben op het opstellen, uitvoeren en controleren van de uitvoering van een saneringsplan, in al de aspecten ervan, in de tekst nauwkeurig te formuleren.

.../...

(1) Zie Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1985-1986, Gedr. St. nr. 128/1 en 128/16.

(2) bij vergissing "memorie van toelichting" genoemd.

Het amendement is ook in een ander opzicht onnauwkeurig. Aan de hand ervan kan niet worden uitgemaakt of de besluiten die de Koning zal vaststellen op basis van de bevoegdheden die Hem worden verleend, per 31 december 1988 niet langer uitwerking zullen hebben, dan wel of die uitwerking over die datum heen zal reiken.

4. Volgens de tekst van het ontworpen amendement wordt de Koning gemachtigd tot het nemen van maatregelen om "de bevoegdheden uit te breiden die door de wet of krachtens de wet zijn toegekend aan de overheden die, door middel van de uitoefening van het administratief toezicht, bevoegd zijn om de wettelijkheid te controleren van de akten welke uitgaan van die plaatselijke overheid".

Krachtens de artikelen 108 tot 108ter van de Grondwet komt het de wetgever toe te bepalen welke handelingen aan toezicht onderworpen zijn, op welke wijze het toezicht wordt uitgeoefend en welke overheden met de uitoefening van het toezicht zijn belast.

Tegen het aan de Koning verlenen van de bevoegdheid om aangelegenheden te regelen die de Grondwet voor de wetgever heeft weggelegd, zijn ernstige grondwettigheidsbezwaren in te brengen (1).

.../...

(1) Bovendien zij erop gewezen dat, volgens het amendement, aan de opdracht van bevoegdheid niet eens, op het gebied van vorm en procedure, de waarborgen zijn verbonden waarmee de uitoefening van bijzondere machten doorgaans wordt omgeven.

Om die bezwaren te ondervangen zou de wetgever, voor zover hij zijn bedoeling duidelijk maakt en in de tekst zelf een omschrijving geeft van de maatregelen die hij op het oog heeft, de door hem aan te wijzen toezichthoudende overheid kunnen machtigen om, in geval van tekortkoming, toezicht met vervangend optreden uit te oefenen.

5. Subsidiair merkt de Raad van State op dat de Regering het als een uitgemaakte zaak beschouwt dat de Brusselse agglomeratie verplicht is om een saneringsplan op te stellen (zie verantwoording van het amendement : "een plan dat reeds werd geëist door de wetten van 5 juli 1983, 13 augustus 1984 en door het koninklijk besluit nr. 110 van 13 december 1982").

De kwestie lijkt niet zo duidelijk. Immers :

- a) 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 schrijft niet uitdrukkelijk de verplichting voor om een saneringsplan op te stellen;
- b) het opstellen van een saneringsplan wordt aan de plaatselijke openbare lichamen opgelegd met het oog op hun toegang tot het Hulpfonds opgericht bij het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983, maar de toegang tot het Hulpfonds is facultatief. Het ontworpen amendement voorziet trouwens niet in de toegang van de agglomeratie tot het Hulpfonds;

.../...

c) de wet van 5 juli 1983 betreffende een saneringslening ten voordele van de ondergeschikte besturen van het Brusselse Gewest en de wet van 13 augustus 1984 betreffende een lening om de thesaurieproblemen van de plaatselijke en ondergeschikte besturen van het Brusselse Gewest op te lossen, hebben betrekking op leningen door de Staat aangegaan om tegemoet te komen aan bepaalde financiële noden van de plaatselijke openbare lichamen van het Brusselse Gewest.

Het zesde lid van het enig artikel van de wet van 5 juli 1983 luidt als volgt : "De toekenning van een gedeelte van de opbrengst van de lening ... aan de agglomeratie wordt afhankelijk gesteld van sanerings- en besparingsmaatregelen die door de Executieve van het Brusselse Gewest bepaald worden".

Artikel 4 van de voormelde wet van 13 augustus 1984 bepaalt : "De toekenning van de opbrengst van de lening ... aan de Agglomeratie is ondergeschikt aan de nauwgezette uitvoering van het saneringsplan, voorafgaandelijk goedgekeurd door de Executieve van het Brusselse Gewest".

De wetgever zou de agglomeratie uitdrukkelijk moeten verplichten een saneringsplan op te stellen om het door het koninklijk besluit nr. 110 voorgeschreven begrotings-evenwicht te bereiken.

Het is immers strijdig met de beginselen die voortvloeien uit de artikelen 31 en 108 tot 108ter van de Grondwet dat een toezicht met vervangend optreden kan worden ingesteld als er vanwege het ondergeschikte bestuur geen miskenning van een wettelijke verplichting is.

.../...

Om dezelfde reden zou de wetgever moeten voorschrijven dat de Koning de regel niet in acht nemen volgens welke enkel bij tekortschieten van de agglomeratie-overheden en na ingebrekestelling dwangmaatregelen getroffen kunnen worden, met name het opstellen en het uitvoeren van het saneringsplan door de toezichthoudende overheid.

6. De Raad van State merkt voorts op dat "de uitbreiding" van de bevoegdheden van de toezichthoudende overheid, die hoofdzakelijk bestaat in een veralgemening van het toezicht met vervangend optreden, zoals dat door het ontworpen amendement wordt opgevat, een bijkomend grondwettigheidsprobleem doet rijzen doordat zij ten slotte fundamenteel afbreuk doet aan het beginsel van de plaatselijke autonomie. Uit de verantwoording van het amendement blijkt immers dat de aan de Koning verleende machtiging betrekking heeft op het saneringsplan "in al de aspecten ervan". Het toezicht met vervangend optreden zal kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van de meeste bevoegdheden van de agglomeratie, zowel op het gebied van de verordeningen als op het gebied van de bijzondere besluiten (personeelsformatie, benoemingen, bezoldigingsregeling, belastingen, ...). Anderzijds stelt het ontworpen amendement geen enkele regel vast die betrekking heeft op de inhoud van het saneringsplan en evenmin op prioriteiten en eisen waarmee dat plan rekening moet houden. Gaat het namelijk om een saneringsplan dat het mogelijk moet maken om tot een sluitende begroting te komen voor 1988 of op langere termijn ? Door het ontbreken van enige regel terzake, bestaat het gevaar

.../...

dat de toezichthoudende overheid onbeperkt gebruik gaat maken van haar bevoegdheid om het door de agglomeratie ingediende plan te beoordelen en van haar bevoegdheid om naar het toezicht met vervangend optreden te grijpen.

Doordat op zo algemene en vage wijze aan de Koning machtiging wordt verleend om maatregelen uit te vaardigen inzake het toezicht met vervangend optreden, is die machtiging onbestaanbaar met het beginsel dat voortvloeit uit de artikelen 31 en 108 tot 108ter van de Grondwet, volgens hetwelk het toezicht als een uitzonderingsmaatregel geldt.

+

De conclusie is dan ook dat het amendement, hetwelk er op neerkomt dat op een welbepaald gebied aan de Koning bijzondere machten worden toegekend, fundamenteel voor kritiek vatbaar is en op verscheidene grondwettigheidsbezwaren stuit.

Indien het in de bedoeling van de Regering ligt om voor de problemen in verband met de financiële toestand van de Brusselse agglomeratie een oplossing te vinden, zou zij bij de Wetgevende Kamers een ontwerp moeten indienen waarin dat oogmerk wordt vooropgezet met inachtneming van de regels betreffende de autonomie van de gemeentelijke instellingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. FINCOEUR,
P. MARTENS,

conseiller d'Etat,
staatsraden,

Cl. DESCHAMPS,

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

P. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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 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.