29-12-1988

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 december 1988 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement op de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, heeft op 8 december 1988 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 5 décembre 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, a donné le 8 décembre 1988 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot de hiernavolgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De Raad van State heeft vastgesteld dat de hem voorgelegde amendementen inmiddels werden ingevoegd in de tekst van het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, die op 3 december 1988 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend (Parl. St., Kamer, nr. 635/1 - 88/89).

Duidelijkheidshalve zal in onderhavig advies dan ook naar die, in het ontwerp van bijzondere wet opgenomen, bepalingen worden verwezen.

Artikel 51, § 11.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op de uitgaven die voortvloeien uit beslissingen waarbij aan "ondernemingen die behoren tot de sectoren waar een nationaal sectorieel beleid erkend is" expansiesteun werd verleend.

Wat de beslissingen betreft genomen met toepassing van de wet van 17 juli 1959, komt deze beperking tot de zgn. "nationale sectoren" niet voldoende tot uiting in de tekst van het ontwerp.

De verwijzing, in de ontworpen bepaling, naar artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is overigens een weinig adequaat procédé om die "sectoren erkend als behorende tot het nationaal beleid" nader te omschrijven : die bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zal immers op de datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten vervangen zijn door het bepaalde in artikel 4, § 8, van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in welke bepaling niet langer de omschrijving van die "nationale sectoren" voorkomt. Het zou derhalve de voorkeur verdienen, duidelijkheidshalve, de bedoelde sectoren met naam te vermelden.

Dezelfde werkwijze kan eveneens worden gevolgd voor het bepaalde in artikel 56, § 5.

Rekening houdend met de hiervoren geformuleerde opmerkingen, kan worden voorgesteld paragraaf 11 van artikel 51 als volgt te formuleren :

"§ 11. De Staat is ertoe gehouden alle uitgaven ten laste te nemen welke voortvloeien uit beslissingen die door de nationale overheid vóór de inwerkingtreding van deze wet werden genomen met toepassing van de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën, de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie of de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en die betrekking hebben op

.../...

ondernemingen die behoren tot de sectoren van de steenkolenmijnen, de scheepsbouw en scheepsherstelling, de glasverpakkingsnijverheid, de textielnijverheid en de staalnijverheid, met inbegrip van het vervoer van ertsen en cokes".

Artikel 56, § 3.

Luidens deze bepaling zal de overdracht van de goederen, rechten en verplichtingen van de instellingen waarvan de taken onder de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten ressorteren, geschieden op de wijze vastgesteld bij de wet "overeenkomstig de artikelen 52 en 56, § 1, tweede tot achtste lid, mits de nodige aanpassingen worden aangebracht".

Volgens de gemachtigde van de Regering moeten de hiervoren tussen aanhalingstekens geplaatste woorden zó worden begrepen, dat de wet welke de bedoelde overdracht regelt rekening zal mogen houden met de specificiteit van elk van de betrokken instellingen, maar dat aan de essentie van de regelen vervat in artikel 52 en 56, § 1, tweede tot achtste lid, niet mag worden geraakt.

Dit kan wellicht duidelijker tot uitdrukking worden gebracht door de bedoelde bepaling als volgt te redigeren :

"... op de bij de wet vastgestelde wijze, met inachtneming van de beginselen vervat in de artikelen 52 en 56, § 1, tweede tot achtste lid".

.../...

Artikel 56, § 4.

Deze paragraaf zou beter worden gesteld als volgt :

"§ 4. De Gewesten nemen op de datum van inwerkingtreding van deze wet van de Gemeenschappen de rechten en de verplichtingen over inzake de monumenten en de landschappen gelegen op hun grondgebied".

Artikel 56, § 5.

Deze bepaling verplicht de Staat ertoe jaarlijks op de begroting van Economische Zaken kredieten in te schrijven ter honorering van de voor de inwerkingtreding van de financieringswet aangegane verbintenissen inzake de sociale begeleiding van de herstructurering van bedrijven die tot de nationale sectoren behoren.

Het ware beter de Staat rechtstreeks te verplichten de bedoelde uitgaven te zijnen laste te nemen.

Mede rekening gehouden met de opmerking die hiervoren met betrekking tot artikel 51, § 11, werd gemaakt, zou paragraaf 5 van artikel 56 dan ook beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 5. De Staat is ertoe gehouden alle uitgaven ten laste te nemen welke voortvloeien uit de verbintenissen die voor de inwerkingtreding van deze wet werden aangegaan inzake de sociale begeleiding van de herstructurering van de ondernemingen die behoren tot de sectoren van de steenkolenmijnen, de scheepsbouw en scheepsherstelling, de glasverpakkingsnijverheid, de textielnijverheid en de staalnijverheid, met inbegrip van het vervoer van ertsen en cokes".

Artikel 64.

Deze bepaling betreft de verdeling van de saldi van het Fonds voor Industriële Vernieuwing; zij wordt in het ontwerp ingevoegd na de artikelen 61 tot 63 die de geschillenregeling met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden en het Arbitragehof betreffen en die, zoals in het eerste advies werd aangestipt, niets te maken hebben met de financiering van de Gewesten (1).

Voor een logische opbouw van de wet lijkt het dan ook aangewezen die bepaling vóór de hiervoren vermelde artikelen 61 tot 63 in te voegen, bij voorkeur na artikel 51, dat de overdracht van participaties en vorderingen van de N.M.N.S. aan het F.N.S.V. en het F.S.N.W. regelt.

In paragraaf 2, tweede zin, wordt verwezen naar "de modaliteiten bepaald in § 1". Volgens de gemachtigde van de Regering wordt met die woorden bedoeld dat de overdracht van het saldo zal geschieden bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na overleg met de Brusselse Executieve.

.../...

---

(1) Parl. St., Kamer, nr. 635/1, 88/89, blz. 79.

Het artikel ware dan ook beter gesteld als volgt :

"§ 1. Als saldi voor de eerste, tweede en derde opdracht van het Fonds voor Industriële Vernieuwing, bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 tot instelling van een Fonds voor Industriële Vernieuwing, worden aan de Gewesten de volgende bedragen overgedragen :

876,8 miljoen frank aan het Vlaamse Gewest;
547,3 miljoen frank aan het Waalse Gewest;
237,7 miljoen frank aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Deze bedragen worden bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na overleg met de betrokken Executieven, verminderd met de na 30 november 1988 op de begroting van het jaar 1988 geordonnanceerde bedragen. Dat koninklijk besluit wordt genomen binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet.

§ 2. Voor het jaar 1989 wordt aan het Fonds voor Industriële Vernieuwing een bedrag van 400 miljoen frank toegekend voor de betaling van de voor de inwerkingtreding van deze wet aangegane verbintenissen voor het Brusselse Gewest. Het saldo van dit bedrag op 31 december 1989 zal aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest worden overgedragen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na overleg met de betrokken Executieve".

De Regering zal moeten nagaan of ook het koninklijk besluit dat het saldo aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest overdraagt, binnen een bepaalde termijn moet worden genomen.

Artikel 75.

Dit artikel strekt ertoe de in artikel 92, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen bepalingen, waarbij het behoud van bepaalde regelingen en toestanden inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden wordt gewaarborgd, aan te vullen met een bepaling luidens welke ook de handhaving van de op 1 januari 1989 bestaande toestanden en regelingen betreffende de Zeevaartschool te Oostende en te Antwerpen en het internaat ervan, en inzonderheid de verplichting om in de bedoelde school onderwijs te verstrekken in beide landstalen, wordt gegarandeerd. De bedoelde toestanden en regelingen zullen immers, overeenkomstig paragraaf 2 van artikel 92, niet kunnen gewijzigd worden, dan met instemming van de twee Gemeenschapsraden.

Krachtens artikel 59bis, §§ 2 en 4, van de Grondwet, behoort het tot de uitsluitende bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om het onderwijs - daarin begrepen het maritiem hoger onderwijs - in het Nederlands taalgebied te regelen, onder voorbehoud van de in artikel 59bis, § 2, 2°, a) tot c), aan de nationale overheid voorbehouden aangelegenheden.

.../...

Door te bepalen dat in de bestaande regelingen en toestanden betreffende de Zeevaartschool geen wijziging kan worden aangebracht dan met de instemming van (de Vlaamse en) de Franse Gemeenschapsraad, druist de ontworpen regeling in zowel tegen de grondwettelijke bepaling die aan de nationale overheid de regeling opdraagt van de in artikel 59bis, § 2, 2°, a) tot c), bedoelde aangelegenheden, als tegen de grondwettelijke bepaling die, wat de andere onderwijsaangelegenheden in het Nederlands taalgebied betreft, uitsluitend de Vlaamse Gemeenschap bevoegd maakt.

Noch in de - duidelijke - tekst van de Grondwet, noch in de parlementaire voorbereiding (1) van de wijziging van de artikelen 17 en 59bis, kan steun worden gevonden voor de ontworpen bepaling.

Ter zake kan worden opgemerkt dat niets lijkt te verhinderen dat de betrokken Gemeenschapsraden, overeenkomstig artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet en artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, een samenwerkingsakkoord zouden sluiten met het oog op het gezamenlijk uitoefenen van hun eigen bevoegdheden inzake maritiem hoger onderwijs.

---

(1) Er kan in dat verband worden gewezen op het amendement van de senatoren Aelvoet en Dierickx, dat ertoe strekte o.m. het onderwijs in de Zeevaartschool te onttrekken aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen (Parl. St., Senaat, nr. 100-2/5° tot 8° (B.Z. 1988), blz. 8) en dat door de Senaat werd verworpen.

Vu le bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat doit se borner à faire les observations suivantes.

OBSERVATION PREALABLE.

Le Conseil d'Etat constate que les amendements qui lui sont soumis pour avis ont entre-temps été insérés dans le projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions qui a été déposé à la Chambre des Représentants le 3 décembre 1988 (Doc. parl., Chambre, n° 635/1-88/89).

Aussi, dans un souci de clarté, le présent avis se référera-t-il à ces dispositions incluses dans le projet de loi spéciale.

Article 51, § 11.

Selon les précisions fournies au Conseil d'Etat, cette disposition ne vise que les dépenses découlant de décisions par lesquelles une aide à l'expansion a été accordée à des "entreprises relevant des secteurs où une politique nationale sectorielle est reconnue".

En ce qui concerne les décisions prises en application de la loi du 17 juillet 1959, cette limitation aux secteurs dits "nationaux" ne se dégage pas à suffisance du texte du projet.

.../...

La référence que la disposition en projet fait à l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue d'ailleurs un procédé peu adéquat pour définir ces "secteurs considérés comme relevant de la politique nationale": en effet, à la date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, cette disposition aura été remplacée par la disposition de l'article 4, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition où la définition de ces "secteurs nationaux" ne figure plus. Il serait dès lors préférable, dans un souci de clarté, de mentionner nommément les secteurs visés.

Le même procédé peut être suivi pour la disposition de l'article 56, § 5.

Compte tenu des observations formulées ci-dessus, il est proposé de rédiger le paragraphe 11 de l'article 51 comme suit :

"§ 11. L'Etat est tenu de prendre à sa charge toutes les dépenses découlant de décisions prises par l'autorité nationale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, en application de la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles, de la loi du 30 décembre 1970 relative à l'expansion économique ou de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, et qui sont relatives à des entreprises appartenant aux secteurs des charbonnages, de la construction et de la réparation navales, de l'industrie du verre creux d'emballage, de l'industrie textile et de la sidérurgie, y compris les transports de minerais et de coke".

.../...

Article 56, § 3.

Aux termes de cette disposition, le transfert des biens, droits et obligations des organismes dont les missions relèvent de la compétence des Communautés et des Régions se fera selon les modalités fixées par la loi "dans le respect, moyennant les adaptations nécessaires, des articles 52 et 56, § 1er, alinéas 2 à 8".

Selon le délégué du Gouvernement les mots placés entre guillemets doivent être compris comme signifiant que la loi réglant ledit transfert pourra tenir compte de la spécificité de chacun des organismes concernés mais ne pourra pas toucher à ce qui fait l'essence des règles contenues dans les articles 52 et 56, § 1er, alinéas 2 à 8.

Le texte suivant traduirait sans doute cette intention avec plus de clarté :

"... selon les modalités fixées par la loi, dans le respect des principes énoncés aux articles 52 et 56, § 1er, alinéas 2 à 8".

Article 56, § 4.

Ce paragraphe gagnerait à être rédigé comme suit :

"§ 4. A la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, les Régions succèdent aux droits et obligations des Communautés en ce qui concerne les monuments et les sites situés sur leur territoire".

.../...

Article 56, § 5.

Cette disposition oblige l'Etat à inscrire annuellement au budget des Affaires économiques, les crédits destinés à honorer les engagements contractés avant l'entrée en vigueur de la loi de financement en matière d'accompagnement social de la restructuration des entreprises appartenant aux secteurs nationaux.

Il vaudrait mieux obliger directement l'Etat à prendre à sa charge les dépenses visées.

Compte tenu de l'observation faite ci-dessus au sujet de l'article 51, § 11, le paragraphe 5 de l'article 56 serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"§ 5. L'Etat est tenu de prendre en charge toutes les dépenses découlant des engagements contractés avant l'entrée en vigueur de la présente loi en matière d'accompagnement social de la restructuration des entreprises appartenant aux secteurs des charbonnages, de la construction et de la réparation navales, de l'industrie du verre creux d'emballage, de l'industrie textile et de la sidérurgie, y compris des transports de minerais et de coke".

.../...

Article 64.

Cette disposition concerne la répartition des soldes du Fonds de rénovation industrielle; elle est insérée dans le projet à la suite des articles 61 à 63, qui ont trait au règlement des litiges relatifs aux accords de coopération et à la Cour d'arbitrage, et qui, ainsi qu'il a été relevé dans le premier avis, n'ont rien à voir avec le financement des Régions (1).

Pour assurer à la loi une structure logique, il paraît dès lors indiqué d'insérer cette disposition avant les articles 61 à 63 précités, de préférence après l'article 51, qui règle la cession des participations et créances détenues par la S.N.S.N. au F.N.S.V. et au F.S.N.W.

Le paragraphe 2, deuxième phrase, se réfère aux "modalités prévues au § 1er". Selon le délégué du Gouvernement, ces mots signifient que le transfert du solde se fera par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres après concertation avec l'Exécutif bruxellois.

Il serait dès lors préférable de rédiger l'article comme suit :

.../...

(1) Doc. parl., Chambre, n° 635/1-88/89, p. 79

"§ 1er. Pour solde des première, deuxième et troisième missions du Fonds de rénovation industrielle, prévues à l'article 3 de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 créant un Fonds de rénovation industrielle, les montants suivants sont transférés aux Régions :

876,8 millions de francs à la Région flamande;
547,3 millions de francs à la Région wallonne;
237,7 millions de francs à la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces montants sont diminués, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et pris après concertation avec les Exécutifs concernés, des sommes ordonnancées sur le budget de l'année 1988 après le 30 novembre 1988. Cet arrêté royal est pris dans les trois mois de l'entrée en vigueur de la présente loi.

§ 2. Pour l'année 1989, il est attribué au Fonds de rénovation industrielle un montant de 400 millions de francs pour le paiement des engagements contractés pour la Région de Bruxelles-Capitale avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Le solde de ce montant au 31 décembre 1989 sera transféré à la Région de Bruxelles-Capitale par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et pris après concertation avec l'Exécutif concerné".

Il appartiendra au Gouvernement d'examiner si l'arrêté royal transférant le solde à la Région de Bruxelles-Capitale doit lui aussi intervenir dans un délai déterminé.

.../...

Article 75.

Cet article a pour objet d'ajouter aux dispositions de l'article 92, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui garantit le maintien de certains régimes et de certaines situations relatifs à des matières culturelles et personnalisables, une disposition aux termes de laquelle les situations de fait et les régimes, existant au 1er janvier 1989, relatifs à l'Ecole de navigation à Ostende et à Anvers, ainsi qu'à son internat, et plus particulièrement l'obligation de dispenser dans ladite école un enseignement dans les deux langues nationales, sont maintenus. Conformément au paragraphe 2 de l'article 92, les situations et régimes visés ne pourront être modifiés que du consentement des deux Conseils de Communauté.

En vertu de l'article 59bis, §§ 2 et 4, de la Constitution, le soin de régler l'enseignement - en ce compris l'enseignement supérieur maritime - dans la région de langue néerlandaise est de la compétence exclusive de la Communauté flamande, à l'exception des matières que l'article 59bis, § 2, 2°, a) à c), réserve à l'autorité nationale.

En disposant que les régimes et situations existants, relatifs à l'Ecole de navigation ne peuvent être modifiés que du consentement (du Conseil de la Communauté flamande et) du Conseil de la Communauté française, le régime en projet est contraire tant à la disposition constitutionnelle qui confie à l'autorité nationale le soin de régler les matières visées à l'article 59bis, § 2, 2°, a) à c), qu'à la disposition constitutionnelle qui, en ce qui concerne les autres matières de l'enseignement, donne compétence exclusive à la Communauté flamande.

.../...

La disposition en projet ne peut trouver d'appui ni dans le texte, clair et net, de la Constitution, ni dans les travaux préparatoires de la modification des articles 17 et 59bis (1).

On peut observer à cet égard que rien ne paraît s'opposer à ce que, conformément à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution et à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988, les Conseils de Communauté concernés concluent un accord de coopération en vue de l'exercice conjoint de leurs compétences propres en matière d'enseignement supérieur maritime.

---

(1) On peut signaler, dans cet ordre d'idées, le rejet par le Sénat d'un amendement des sénateurs Aelvoet et Dierickx, qui visait à soustraire à la compétence des Communautés, entre autres, l'enseignement dispensé à l'Ecole de navigation (Doc. parl., Sénat, n° 100-2/5° à 8° (S.E. 1988), p. 8).

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER, staatsraad, voorzitter,
Monsieur : conseiller d'Etat, président,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, staatsraden,
Madame : conseillers d'Etat,

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs : F. DE KEMPENEER, assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

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

A. BECKERS. W. DEROOVER.