

KONINKRIJK BELGIE.

-----

ROYAUME DE BELGIQUE.

-----

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

-----

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 april 1994 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en Minister van Ruimtelijke Ordening, Ondergeschikte Besturen en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende (het) ziekenhuisbeleid", heeft op 26 april 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Ministre de l'Aménagement du Territoire, des Pouvoirs locaux et de l'Emploi, le 21 avril 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à la politique hospitalière", a donné le 26 avril 1994 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

"Il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai de trois jours prescrit par l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En effet, les communes intéressées par les effets de l'accord de coopération devront manifester leur volonté d'adhérer au processus avant le 30 juin 1994.

Etant entendu qu'elles devront annexer à cette demande une délibération du Conseil communal et du Conseil de l'Aide sociale, reprenant les principes généraux qu'elles envisagent d'adopter dans le cadre de l'accord de coopération, il est impératif que l'accord et l'arrêté d'approbation prennent leurs effets le plus vite possible".

2. Met het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende (het) ziekenhuisbeleid" goed te keuren. Zoals door de gemachtigde van de Regering is bevestigd, blijkt dat samenwerkingsakkoord alsnog niet te zijn onderschreven door de federale overheid. Dit akkoord is dan ook nog niet rechtsgeldig tot stand gekomen en is in werkelijkheid nog maar een ontwerp van akkoord. Daaruit volgt dat de

.../...

onderhavige adviesaanvraag voorbarig is. De afdeling wetgeving van de Raad van State is immers niet bevoegd advies te geven over de inhoud van een nog niet gesloten samenwerkingsakkoord.

3. Niettemin meent de Raad van State de stellers van het ontwerp er nu reeds te moeten op wijzen dat het opnemen van het voornoemde samenwerkingsakkoord in de rechtsorde van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, om de hierna vermelde redenen, de goedkeuring door de gewestwetgever vereist en dat bijgevolg een daartoe strekkend voorontwerp van ordonnantie voor advies zal moeten worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Luidens artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988 en aangevuld bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 (1), hebben de samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, eerst gevolg nadat zij de instemming hebben verkregen bij decreet (lees in casu : bij ordonnantie)(2). Onder samen-

---

(1) Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest krachtens artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(2) Zie artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

werkingsakkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren, vallen onder meer de samenwerkingsakkoorden die financiële lasten ten aanzien van die entiteiten opleggen (1), zelfs al betreft het een aangelegenheid die niet tot het domein van de decreetgever behoort (2).

Bij het onderzoek van de vraag of een samenwerkingsakkoord al dan niet door de bevoegde wetgevende macht moet worden goedgekeurd, mag men bovendien niet uit het oog verliezen dat, ook als binnen de rechtsorde van een der betrokken entiteiten de wetgevende macht ten voordele van de uitvoerende macht reglementeringsbevoegdheid gedelegeerd heeft, de uitoefening van die bevoegdheid via het sluiten van samenwerkingsakkoorden niet mag leiden tot een uitholling van het mechanisme bepaald in het door de bijzondere wetgever van 16 juli 1993 geëxpliciteerd en verruimd artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

- 
- (1) Toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 is geworden, Parl. St., Senaat, 558-1 (1992-1993), p. 21.
- (2) Zie MOERENHOUT, R. en SMETS, J., "De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten", Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 161-162. Deze auteurs staan terecht een verruimde interpretatie van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor. Na eerst te hebben vastgesteld dat de bijzondere wetgever van 16 juli 1993 heeft willen verduidelijken dat samenwerkingsakkoorden met een wetgevend karakter steeds parlementaire goedkeuring behoeven, stellen zij dat de nieuwe tekst verder gaat en ook doelt op samenwerkingsakkoorden die weliswaar het karakter hebben van loutere uitvoeringsbepalingen, doch evenzeer de betrokken entiteiten kunnen bezwaren. De auteurs concluderen dat "de meeste samenwerkingsakkoorden op grond van de nieuwe bepaling (van artikel 92bis) door de (bevoegde) wetgever zullen dienen te worden goedgekeurd".

4.1. Een ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 8 april 1993 heeft het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën opgericht. Luidens artikel 2 van de voornoemde ordonnantie heeft het Fonds, onder de voorwaarden en binnen de grenzen aangegeven in deze ordonnantie, onder meer tot taak : "6. Het deelnemen aan de financiering van de lasten in uitvoering van de door de gemeenten afgesloten overeenkomsten met het oog op een betere coördinatie en rationalisering van hun activiteiten, door het verstrekken van leningen of door overname van lasten, als raadgever of als borg". Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de voornoemde ordonnantie is geworden, had de Regering toen reeds onder meer de consolidatie van de tekorten en de herstructureringslasten van de openbare ziekenhuizen op het oog, die voorkomen op de gemeentelijke begrotingen (1). Het onderhavige ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet nu precies in coördinatie- en samenwerkingsmechanismen tussen de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, om de tekorten in hun openbare ziekenhuissector te kunnen wegwerken en zo de gemeentefinanciën te verlichten. Men zou daaruit op het eerste gezicht kunnen concluderen dat het (ontwerp van) samenwerkingsakkoord, in de mate dat het betrekking heeft op een aangelegenheid die bij ordonnantie moet worden geregeld, reeds de instemming van de gewestwetgever heeft verkregen en niet opnieuw aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad moet worden voorgelegd ter inachtneming van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

---

(1) St. Br. Hfst. R., A-222/1 - 92/93, pp. 2 en 5.

4.2. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat het voornoemde artikel 92bis de instemming van de bevoegde wetgevende macht ook oplegt indien het samenwerkingsakkoord het Gewest zou kunnen bezwaren. Er dient met andere woorden rekening te worden gehouden met de financiële repercussies van het van kracht worden van het (ontwerp van) samenwerkingsakkoord betreffende het ziekenhuisbeleid binnen de rechtsorde van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. De in het samenwerkingsakkoord ontworpen regeling houdt in dat het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën leningen toekent aan de gemeenten die onderling een herstructureringspact sluiten met het oog op de coördinatie en rationalisatie van het ziekenhuisbeleid. Ter zake laat de Inspectie van Financiën het volgende opmerken :

"Par le mécanisme proposé, la Région va reprendre une dette dont la charge ne lui incombe normalement pas et qui ne figure pas non plus dans sa dette indirecte. Si cette reprise n'entraîne pas d'appel de fonds nouveaux sur le marché des capitaux, on peut néanmoins se demander quelle sera l'attitude de la section "financement" du Conseil supérieur des Finances par rapport à ces engagements nouveaux de la Région.

Cette consolidation vise les séquelles du passé. Les textes déposés n'indiquent pas de manière précise comment se répartiront d'éventuels déficits futurs entre les différents partenaires. Il est clair que la Région utilise dans ce dossier la totalité de la marge de manoeuvre dont elle dispose, au risque de ne plus pouvoir se permettre aucune nouvelle intervention en faveur des communes, même si l'une d'entre elles se trouve prochainement dans une impasse financière".

.../...

5. Gelet op de voorgaande vaststellingen en binnen het korte tijdsbestek waarover de afdeling wetgeving beschikt voor haar onderzoek, meent de Raad van State dat een instemming door de wetgevende macht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zich opdringt wanneer het samenwerkingsakkoord door alle betrokken partijen zal ondertekend zijn. Er blijken op het eerste gezicht immers genoeg aanwijzingen te zijn dat de toepassing van het bedoelde samenwerkingsakkoord het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zou kunnen bezwaren (1).

-----

---

(1) De instemming van de gewestwetgever is des te meer vereist omdat, zoals de Inspectie van Financiën opmerkt, de toepassing van de mechanismen bedoeld in de samenwerkingsovereenkomst in de toekomst mogelijk tot gevolg zou kunnen hebben dat de andere door de ordonantie van 8 april 1993 aan het Fonds toevertrouwde taken in het gedrang zouden kunnen komen.

Conformément à l'article 84, alinéa 2, inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 octobre 1991, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui justifient le caractère urgent de la demande.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Il me serait agréable que l'avis soit rendu dans le délai de trois jours prescrit par l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En effet, les communes intéressées par les effets de l'accord de coopération devront manifester leur volonté d'adhérer au processus avant le 30 juin 1994.

Etant entendu qu'elles devront annexer à cette demande une délibération du Conseil communal et du Conseil de l'Aide sociale, reprenant les principes généraux qu'elles envisagent d'adopter dans le cadre de l'accord de coopération, il est impératif que l'accord et l'arrêté d'approbation prennent leurs effets le plus vite possible".

2. Par le projet d'arrêté soumis pour avis, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale entend approuver "l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à la politique hospitalière". Ainsi que le délégué du Gouvernement l'a confirmé, il s'avère que cet accord de coopération n'a pas encore été approuvé par l'autorité fédérale. Dès lors, cet accord n'est pas, jusqu'à présent, intervenu de manière régulière et ne constitue en réalité qu'un projet d'accord. Il s'ensuit que la présente demande d'avis est prématurée. En effet, la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas compétente pour émettre un avis sur la teneur d'un accord de coopération non encore conclu.

.../...

3. Le Conseil d'Etat croit néanmoins devoir dès maintenant attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'insertion de l'accord de coopération précité dans l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-Capitale requiert, pour les motifs exposés ci-après, l'approbation par le législateur régional et que, par conséquent, il conviendra de soumettre à la section de législation du Conseil d'Etat un avant-projet d'ordonnance en ce sens.

Aux termes de l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi du 8 août 1988 et complété par la loi spéciale du 16 juillet 1993 (1), les accords de coopération qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret (lire en l'espèce : par ordonnance) (2). Sont considérés notamment comme accords de coopération qui pourraient grever la Communauté ou la Région, les accords de coopération qui imposent des charges financières vis-à-vis de ces entités (3), même s'il s'agit

---

(1) Cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(2) Voir l'article 4 de la loi du 12 janvier 1989, précitée.

(3) Développements de la proposition qui est devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993, Doc. parl., Sénat, 558-1 (1992-1993), p. 21.

d'une matière qui n'est pas du domaine du législateur décrétal (1).

Au surplus, en examinant la question de savoir si un accord de coopération doit ou non être approuvé par le pouvoir législatif compétent, l'on ne peut perdre de vue que, même si dans le cadre de l'ordre juridique de l'une des entités concernées, le pouvoir législatif a délégué un pouvoir réglementaire en faveur du pouvoir exécutif, l'exercice de ce pouvoir par la voie de la conclusion d'accords de coopération ne peut pas conduire à priver d'objet le mécanisme prévu à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été explicité et élargi par le législateur spécial du 16 juillet 1993.

4.1. Une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 8 avril 1993, a créé le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales. Ce Fonds, aux conditions et dans les limites prévues par l'ordonnance

---

(1) Voir MOERENHOUT, R. et SMETS, J., "De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten", Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 161-162. Ces auteurs préconisent à juste titre une interprétation élargie de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980. Après avoir d'abord constaté que le législateur spécial du 16 juillet 1993 a entendu préciser que les accords de coopération présentant un caractère législatif requièrent toujours l'approbation parlementaire, ils considèrent que le texte nouveau va plus loin et vise également les accords de coopération qui, s'ils présentent le caractère de simples dispositions d'exécution, peuvent néanmoins grever tout autant les entités concernées. Les auteurs constatent, en conclusion, qu'en vertu de la nouvelle disposition de l'article 92bis, la plupart des accords de coopération devront être approuvés par le législateur compétent.

précitée, a notamment pour mission : "6. De participer par l'octroi de prêts ou par des reprises de charges, à titre de conseiller ou de garant au financement de charges résultant de l'exécution de conventions passées par des communes en vue d'une meilleure coordination et rationalisation de leurs activités". Selon l'exposé des motifs du projet qui est devenu l'ordonnance précitée, déjà à l'époque, le Gouvernement visait notamment à la consolidation des déficits et des charges de restructuration des hôpitaux publics, figurant aux budgets communaux (1). Or, le présent projet d'accord de coopération prévoit précisément des mécanismes de coordination et de coopération entre les communes et les centres publics d'aide sociale afin de pouvoir résorber les déficits dans leur secteur d'hôpitaux publics et alléger ainsi les finances communales. L'on pourrait en conclure à première vue que le (projet d') accord de coopération, dans la mesure où il a trait à une matière qui doit être réglée par ordonnance, a déjà obtenu l'assentiment du législateur régional et ne doit pas être soumis à nouveau au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale pour respecter l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.2. Toutefois, l'on ne peut perdre de vue que l'article 92bis, précité, impose également l'accord du pouvoir législatif compétent lorsque l'accord de coopération est susceptible de grever la Région. En d'autres termes, il convient de prendre en considération les incidences financières de l'entrée en vigueur du (projet d') accord de coopération relatif à la politique hospitalière dans le

---

(1) Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap., A-222/1 - 92/93, pp. 2 et 5.

cadre de l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-Capitale. La réglementation projetée par l'accord de coopération implique que le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales consent des emprunts aux communes qui concluent entre elles un pacte de restructuration en vue de la coordination et de la rationalisation de la politique hospitalière. A ce sujet, l'Inspection des finances a fait les observations suivantes :

"Par le mécanisme proposé, la Région va reprendre une dette dont la charge ne lui incombe normalement pas et qui ne figure pas non plus dans sa dette indirecte. Si cette reprise n'entraîne pas d'appel de fonds nouveaux sur le marché des capitaux, on peut néanmoins se demander quelle sera l'attitude de la section "financement" du Conseil supérieur des Finances par rapport à ces engagements nouveaux de la Région.

Cette consolidation vise les séquelles du passé. Les textes déposés n'indiquent pas de manière précise comment se répartiront d'éventuels déficits futurs entre les différents partenaires. Il est clair que la Région utilise dans ce dossier la totalité de la marge de manoeuvre dont elle dispose, au risque de ne plus pouvoir se permettre aucune nouvelle intervention en faveur des communes, même si l'une d'entre elles se trouve prochainement dans une impasse financière".

5. Eu égard aux constatations qui précèdent et vu le bref délai dont la section de législation dispose pour son examen, le Conseil d'Etat estime que l'assentiment du pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale s'impose lorsque l'accord de coopération aura été signé par toutes les parties concernées. En effet, à première vue il semble exister des indications suffisantes selon lesquelles

.../...

l'application de l'accord de coopération visé est susceptible de grever la Région de Bruxelles-Capitale (1).

-----

---

(1) L'assentiment du législateur régional s'impose d'autant plus que, comme le remarque l'Inspection des finances, l'application des mécanismes visés dans l'accord de coopération pourrait, à l'avenir, avoir pour suite que d'autres missions, confiées au Fonds par l'ordonnance du 8 avril 1993, se trouveraient compromises.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,  
Messieurs :

D. ALBRECHT,  
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,  
A. ALLEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,  
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,  
président de chambre,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

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

griffier,  
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.