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 10 juni 1994 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en Minister van Ruimtelijke Ordening, Ondergeschikte Besturen en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot nadere bepaling, in uitvoering van de ordonnantie van 8 april 1993 houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën, van de voorwaarden voor de tussenkomst van het Fonds in het kader van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende het ziekenhuisbeleid", heeft op 5 juli 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Ministre de l'Aménagement du Territoire, des Pouvoirs locaux et de l'Emploi, le 10 juin 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "précisant, en exécution de l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales, les conditions d'intervention du Fonds dans le cadre 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 5 juillet 1994 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen voor de tussenkomst van het bij de ordonnantie van 8 april 1993 opgerichte Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën, in het raam van het samenwerkingsakkoord betreffende het ziekenhuisbeleid dat tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie werd gesloten en dat werd goedgekeurd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 mei 1994 (1).

Het ontwerp herneemt voor het grootste deel de bepalingen van het voornoemde samenwerkingsakkoord. De krachtlijnen van de ontworpen regeling kunnen als volgt worden weergegeven :

- de tussenkomst van het Fonds wordt toegekend aan de gemeenten die onderling een herstructureringspact sluiten met het oog op de coördinatie en rationalisatie van het ziekenhuisbeleid (artikel 2, § 1, van het ontwerp);

- dat herstructureringspact moet aan een aantal voorwaarden voldoen en worden "erkend" door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 2, §§ 2 en 3, van het ontwerp);

---

(1) De vermelding, in het Belgisch Staatsblad van 27 mei 1994, luidens welke dat goedkeuringsbesluit zou dateren van 21 april 1994, berust kennelijk op een vergissing.

- indien aan de voornoemde voorwaarden is voldaan, wordt tussen het Fonds, enerzijds, en de betrokken gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn en verenigingen, anderzijds, een "saneringsovereenkomst" gesloten met betrekking tot de tussenkomst van het Fonds (artikel 3 van het ontwerp);

- die overeenkomst is onderworpen aan de "goedkeuring" van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 4 van het ontwerp).

2. In zijn advies L. 23.290/8 van 26 april 1994 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 mei 1994 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende (het) ziekenhuisbeleid, heeft de Raad van State, zich baserend op artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, opgemerkt dat "het opnemen van het voornoemde samenwerkingsakkoord in de rechtsorde van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, (...) 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".

In dat advies werd o.m. gesteld dat "(de) instemming van de gewestwetgever des te meer vereist (is) 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 ordonnantie van 8 april 1993 aan het Fonds toevertrouwde taken in het gedrang zouden kunnen komen".

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is niet ingegaan op dat advies, doch heeft - zoals hiervoren vermeld - het samenwerkingsakkoord goedgekeurd bij besluit van 19 mei 1994.

3.1. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zou de rechtsgrond voor de ontworpen regeling moeten worden gezocht in artikel 2, 6°, van de voornoemde ordonnantie van 8 april 1993.

In het zesde lid van de aanhef wordt bovendien met betrekking tot de rechtsgrond van het ontworpen besluit de volgende considerans opgenomen :

> "Overwegende dat het in uitvoering van (de) artikel(en) 2, 6°, 3, § 2, 4, §§ 1 en 2, en artikel 7, §§ 1, 2 en 3, van de ordonnantie van 8 april 1993 houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën, van belang is de voorwaarden voor de tussenkomst van het Fonds nader te bepalen wanneer de gemeenten onderling een herstructureringspact gesloten hebben houdende coördinatie en rationalisatie van hun ziekenhuisbeleid en dat overeenkomstig artikel 4 van voornoemd samenwerkingsakkoord zal goedgekeurd zijn".

Noch het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 2, 6°, noch de overige in de considerans vermelde bepalingen van de ordonnantie van 8 april 1993, dragen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering uitdrukkelijk enige verordenende bevoegdheid op, inzonderheid wat betreft de voorwaarden waaronder de tussenkomst van het Fonds kan worden verleend.

De vraag rijst derhalve of de Regering een voldoende rechtsgrond voor het vaststellen van de ontworpen regeling kan vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die haar is verleend door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen juncto artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Luidens die bepalingen maakt de Regering de verordeningen en neemt zij de besluiten die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn, zonder ooit de ordonnanties zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Op grond van die algemene uitvoeringsbevoegdheid is de Regering gemachtigd om uit de geest en de economie van de ordonnantie de gevolgtrekkingen te halen die voortvloeien uit het door de ordonnantie nagestreefde oogmerk (1).

---

(1) Vergelijk met de rechtspraak inzake de met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 analoge bepaling van artikel 67 (thans 108) van de Grondwet, inzonderheid Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass., 12 december 1963, Pas., 1964, I, 398.

In dat verband moet worden opgemerkt dat verscheidene bepalingen van het ontwerp niet kunnen worden ingepast in de regeling vervat in de ordonnantie van 8 april 1993 op zich - en overigens de bevoegdheid van het Gewest te buiten gaan : dat is onder meer het geval met artikel 2 van het ontwerp, in de mate dat het in die bepaling bedoelde herstructureringspact hoofdzakelijk betrekking heeft op het ziekenhuisbeleid en voorziet in het opleggen van herstructureringsvoorwaarden aan de ziekenhuizen en van, onder meer, een "erkenning" van het pact door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie; hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp, dat voorziet in het sluiten van een door hetzelfde Verenigd College goed te keuren saneringsovereenkomst met, onder meer, de betrokken openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

3.2. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt weliswaar verwezen naar artikel 4, §§ 7 en 8, van het op 19 mei 1994 goedgekeurde samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende het ziekenhuisbeleid, doch, bij ontstentenis van goedkeuring door de gewestwetgever, kan dat akkoord geenszins rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Daarover anders oordelen zou erop neerkomen te aanvaarden dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering - door het samenwerkingsakkoord bij gewoon besluit goed te keuren - zichzelf een rechtsgrond zou kunnen verschaffen voor het vaststellen van de ontworpen regeling.

4. De conclusie uit het vorenstaande dient dan ook te zijn dat de vereiste rechtsgrond voor de ontworpen regeling ontbreekt.

---

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à fixer les conditions dans lesquelles le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales, créé par l'ordonnance du 8 avril 1993, intervient dans le cadre de l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à la politique hospitalière, et approuvé par l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 19 mai 1994 (1).

Le projet reproduit dans une large mesure les dispositions de l'accord de coopération précité. Les grandes lignes de la réglementation en projet peuvent être résumées comme suit :

- l'intervention du Fonds est accordée aux communes qui concluent entre elles un pacte de restructuration portant coordination et rationalisation de la politique en matière hospitalière (article 2, § 1er, du projet);

- ce pacte de restructuration doit répondre à un nombre de conditions et être "agréé" par le Gouvernement de Bruxelles-Capitale et par le Collège réuni de la Commission communautaire commune (article 2, §§ 2 et 3, du projet):

- dès lors que les conditions précitées sont réunies, il est conclu entre le Fonds, d'une part, et les communes, centres publics d'aide sociale et associations concernées, d'autre part, une "convention d'assainissement" relative à l'intervention du Fonds (article 3 du projet);

---

(1) La mention, au Moniteur belge du 27 mai 1994, selon laquelle cet arrêté d'approbation daterait du 21 avril 1994, repose manifestement sur une erreur.

- cette convention est soumise à l'"approbation" du Gouvernement de Bruxelles-Capitale et du Collège réuni de la Commission communautaire commune (article 4 du projet).

2. Dans son avis L. 23.290/8 du 26 avril 1994 sur le projet qui a abouti à l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 19 mai 1994 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, le Conseil d'Etat, se fondant sur l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a observé que "l'insertion de l'accord de coopération précité dans l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-Capitale requiert, (...) 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".

L'avis précité spécifiait notamment que "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".

Le Gouvernement de Bruxelles-Capitale n'a pas suivi cet avis, mais, ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, il a approuvé l'accord de coopération par arrêté du 19 mai 1994.

3.1. Selon le premier alinéa du préambule du projet, il conviendrait de chercher le fondement légal de la réglementation en projet à l'article 2, 6°, de l'ordonnance précitée du 8 avril 1993.

Au surplus, le sixième alinéa du préambule contient le considérant suivant, relatif au fondement légal de l'arrêté en projet :

> "Considérant qu'il importe, en exécution des articles 2, 6°, 3, § 2, 4, §§ 1er et 2, et 7, §§ 1, 2 et 3, de l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales, de préciser les conditions d'intervention du Fonds lorsque les communes auront conclu entre elles un pacte de restructuration portant coordination et rationalisation de leur politique en matière hospitalière qui aura été agréé, conformément à l'article 4 de l'accord de coopération précité".

Ni l'article 2, 6°, visé au premier alinéa du préambule, ni les autres dispositions de l'ordonnance du 8 avril 1993, citées dans le considérant, ne confèrent expressément le moindre pouvoir réglementaire au Gouvernement de Bruxelles-Capitale, notamment en ce qui concerne les conditions auxquelles l'intervention du Fonds peut être accordée.

La question se pose, dès lors, de savoir si le Gouvernement peut trouver, pour arrêter la réglementation en projet, un fondement légal suffisant dans le pouvoir général d'exécution que lui confère l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Selon ces dispositions, le

Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances, sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Sur la base de ce pouvoir général d'exécution, le Gouvernement est autorisé à dégager du principe et de l'économie de l'ordonnance, les conséquences qui en dérivent d'après les fins qu'elle poursuit (1).

Il convient d'observer à ce sujet que plusieurs dispositions du projet ne peuvent pas s'inscrire dans la réglementation contenue à l'ordonnance du 8 avril 1993 en tant que telle et excèdent au demeurant les compétences de la Région : tel est notamment le cas de l'article 2 du projet, dans la mesure où le pacte de restructuration visé dans cette disposition porte essentiellement sur la politique hospitalière et prévoit l'imposition de conditions de restructuration aux hôpitaux et, notamment, d'une "agréation" du pacte par le Collège réuni de la Commission communautaire commune; la même observation vaut pour l'article 3 du projet, qui prévoit la conclusion d'une convention d'assainissement avec, notamment, les centres publics d'aide sociale concernés, convention à approuver par le même Collège réuni.

3.2. Il est vrai que le deuxième alinéa du préambule du projet vise l'article 4, §§ 7 et 8, de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à la politi-

---

(1) Comparer avec la jurisprudence concernant la disposition de l'article 67 (actuellement 108) de la Constitution, analogue à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, notamment Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25; Cass., 12 décembre 1963, Pas., 1964, I, 398.

que hospitalière, mais en l’absence de l’approbation du législateur régional, cet accord ne peut aucunement procurer un fondement légal à la réglementation en projet. S’il en était jugé autrement, cela reviendrait à admettre que le Gouvernement de Bruxelles-Capitale, en approuvant l’accord de coopération par un arrêté ordinaire, pourrait se donner à lui-même un fondement légal pour arrêter la réglementation en projet.

4. Force est dès lors de conclure de ce qui précède que le fondement légal requis pour la réglementation en projet fait défaut.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

D. ALBRECHT, staatsraden,
P. LEMMENS, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
A. ALEN, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht 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. P. LEMMENS.

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

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

F. LIEVENS. W. DEROOVER.