

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 26 november 1997 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1975 houdende samenstelling van het Sociaal Economisch Comité", heeft op 27 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 26 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1975 déterminant la composition du Comité socio-économique pour la distribution", a donné le 27 novembre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat uitgezonderd de vertegenwoordigers van de gewestelijke overheden, de vervangers van de vertegenwoordigers van de leden van het Sociaal-Economisch Comité allen werden aangeduid, dat het noodzakelijk is zonder uitstel de aanduiding van de vervangers toe te laten van de vertegenwoordigers van de Gewesten die zetelen in het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie, om de goede werking van voornoemd Comité te waarborgen, overeenkomstig de evenwichten, bepaald in het besluit van 8 oktober 1975 houdende samenstelling van het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie, en dat de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen een strikte termijn voorziet waarbinnen de adviezen van het Sociaal-Economisch Comité uitgebracht dienen te worden".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

.../...

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie is opgericht bij artikel 3 van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen. Luidens artikel 6 van deze wet bepaalt de Koning het aantal leden, de wijze van benoeming en de duur van het mandaat van de leden van dit Comité, dat "bestaat uit gespecialiseerde ambtenaren van ministeriële departementen en instellingen". Met toepassing van deze bepaling werd het koninklijk besluit van 8 oktober 1975 houdende samenstelling van het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie genomen. Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft tot doel dit koninklijk besluit aan te passen, in hoofdzaak wat de vertegenwoordiging van de gewesten betreft.

2.1. De door het ontwerp beoogde wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1975 moet in verband worden gebracht met het koninklijk besluit van 8 augustus 1975 tot vaststelling van de criteria waarmede rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van de vragen tot handelsvestiging. Artikel 1 van dat besluit bepaalt dat bij de beoordeling van de verschillende facetten van een handelsvestiging, onder meer, rekening moet worden gehouden met de criteria inzake "de ruimtelijke lokalisatie van het handelsapparaat". Luidens artikel 2 van hetzelfde besluit, moeten

.../...

deze criteria toelaten te oordelen "a) of een aanvaardbaar verband bestaat tussen enerzijds de omvang en het type van het ontworpen verkooppunt en, anderzijds, de plaats van de gemeente, op wier grondgebied de handelsvestiging wordt ontworpen, in het stedenet, haar omvang en het demografisch gewicht van haar hinterland; (en) b) of de ontworpen vestiging derwijze is opgevat dat zij een functioneel evenwicht bevordert tussen de periferie en de bestaande handelscentra.".

Blijkbaar om in de toekomst die criteria door het voornoemde comité te kunnen blijven laten toetsen, verleent het ontwerp de gewesten de mogelijkheid om elk een werkend en een plaatsvervangend lid aan te duiden onder de leden (1) van hun bestuur van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening (ontworpen artikelen 1, § 1, laatste lid, en 4 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1975).

2.2. Meteen wil het ontwerp ook tegemoetkomen aan de recente kritiek die de afdeling administratie van de Raad van State in haar schorsingsarrest nr. 64.144 van 22 januari 1997 met betrekking tot de samenstelling van het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie heeft geformuleerd. Het voornoemde arrest stelt daaromtrent in essentie dat "wanneer ... de wetgever heeft gewild dat in het Comité "gespecialiseerde" ambtenaren van diverse

(1) Overigens zou beter gewag worden gemaakt van "ambtenaren" in overeenstemming met de door de wetgever gehanteerde terminologie. Dezelfde opmerking geldt voor de bepalingen van het ontwerp waarin telkenmale sprake is van "personeelsleden".

ministeriële departementen een plaats zouden krijgen, zijn bedoeling moet zijn geweest dat in de oordeelsvorming van het Comité de «specialiteit» waarvoor ieder van die departementen instaat, op deskundige wijze aan bod zou komen; dat alzo de interministeriële samenstelling van het Comité ... tot de maatregelen wordt gerekend «om de aanvrager een grondig en objectief onderzoek te waarborgen van zijn project» ...; dat dus aangenomen moet worden dat, wanneer bepaalde ministeriële departementen niet meer rechtsgeldig «vertegenwoordigd» zijn in het Comité, dat Comité niet in staat is om een advies uit te brengen waarin op een wettige wijze deskundig alle criteria bekeken worden ... welke criteria ... de beoordeling mogelijk moeten maken van de facetten «ruimtelijke lokalisatie van het handelsapparaat», «verbruiker», «tewerkstelling» en «weerslag op de bestaande handel»; ... dat volgens dat excuus (van de verwerende partij) de Minister van Economische Zaken en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid geen nieuwe benoemingen hebben gedaan wegens het verzoek van de bevoegde Ministers van het Waalse Gewest, het Brusselse Gewest en het Vlaamse Gewest tot wijziging van de samenstelling van het Comité ingevolge de inwerkingtreding van "de wetten op de hervorming der instellingen"; ... dat het vermelde excuus zich veeleer tegen de verwerende partij keert daar waar het er blijk van geeft dat zij zich geconfronteerd voelde met een bevoegdheidsprobleem, ...; dat dit probleem te belangrijk was om het vier jaar onopgelost te laten en in afwachting van een oplossing de voordien door de nationale ministers aangewezen ambtenaren - die gesteld dat de

.../...

gewesten bevoegd geworden waren, niets meer vertegenwoordigden - te laten optreden" (1).

BEVOEGDHEID

1. Krachtens artikel 6, § 1, VI van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is uitsluitend de federale overheid bevoegd inzake het vaststellen van de vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van deze inzake toerisme. De aldus aan de federale wetgever toegewezen exclusieve bevoegdheid om de vestigingsvoorwaarden te regelen, omvat onder meer de bevoegdheid om alle regels inzake handelsvestigingen vast te stellen zonder dat men daarbij een onderscheid kan maken tussen de algemene regels, bijzondere regels en toepassingsbeslissingen (2).

Het voorgelegde ontwerp kan in die exclusieve bevoegdheid van de federale overheid worden ingepast, des te meer omdat aan de gewesten niet de verplichting wordt opgelegd leden in het voornoemde comité aan te duiden, hetgeen de federale overheid overigens niet zou kunnen doen.

(1) Zie R.v.St. arrest nr. 64.144 van 22 januari 1997, overweging 7.1.

(2) Zie Arbitragehof, nr. 18/96, 5 maart 1996, overwegingen B.2.2. en B.2.3.

2. Al is er dan, strikt genomen, vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsverdeling, geen bezwaar om de gewesten uit te nodigen een ambtenaar van hun respectievelijke stedenbouwbesturen af te vaardigen in het bedoelde Comité, zonder dat zij worden verplicht op die vraag in te gaan, meent de Raad van State toch de aandacht van de stellers van het ontwerp te moeten vestigen op hetgeen volgt.

Immers, de vraag rijst of de sinds 1980 naar de gewesten overgehevelde bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening (1) nog wel verenigbaar is met sommige bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 8 augustus 1975, waarvan de tot op heden ongewijzigde artikelen 1 en 2 mede de grondslag vormden van de kritiek van de afdeling administratie van de Raad van State op de samenstelling van het Comité in haar voornoemd arrest en die ook de aanleiding zijn voor de wijzigingen die het ontwerp wil aanbrengen in het koninklijk besluit van 8 oktober 1975.

Ofschoon beoordelingen en beslissingen met betrekking tot het toelaten of weigeren van handelsvestigingen duidelijk te onderscheiden vallen van beoordelingen en beslissingen in het kader van de stedenbouwreglementering (2), kan toch niet worden ontkend dat de beoordeling

(1) Artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(2) Zie daaromtrent het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp dat de wet van 29 juni 1975 is geworden : Parl. St., Senaat 1974-1975, nr. 584/1, blz. 17.

van inzonderheid het aspect "ruimtelijke lokalisatie", bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1975, neerkomt op een opportuniteitsoordeel gesteund op beleidsvoorschriften inzake de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, zijnde een aangelegenheid waarvoor de gewesten sinds 1980 uitsluitend bevoegd zijn.

In dat verband dient de regering zich er dan ook over te beraden of de beoordelingscriteria vervat in het voornoemde besluit van 8 augustus 1975 niet aan een actualisering toe zijn. Meer bepaald is het de vraag of de beoordelingscriteria uit het oogpunt van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw uit dat besluit niet moeten worden weggelaten en de vaststelling en de beoordeling van die criteria niet moeten worden overgelaten aan de gewesten, of beter nog, of daarover geen samenwerkingsakkoord moet worden gesloten met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Zoniet dreigt het gevaar dat, indien de gewesten geen vertegenwoordigers in het Comité aanwijzen of die vertegenwoordigers niet gespecialiseerd zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening, toch niet tegemoet kan worden gekomen aan de kritiek van de afdeling administratie van de Raad van State.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"De dringende noodzakelijkheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat uitgezonderd de vertegenwoordigers van de gewestelijke overheden, de vervangers van de vertegenwoordigers van de leden van het Sociaal-Economisch Comité allen werden aangeduid, dat het noodzakelijk is zonder uitstel de aanduiding van de vervangers toe te laten van de vertegenwoordigers van de Gewesten die zetelen in het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie, om de goede werking van voornoemd Comité te waarborgen, overeenkomstig de evenwichten, bepaald in het besluit van 8 oktober 1975 houdende samenstelling van het Sociaal-Economisch Comité voor de distributie, en dat de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen een strikte termijn voorziet waarbinnen de adviezen van het Sociaal-Economisch Comité uitgebracht dienen te worden".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiée par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

.../...

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le Comité socio-économique pour la distribution a été institué par l'article 3 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales. Selon l'article 6 de cette loi, le Roi détermine le nombre, le mode de désignation et la durée du mandat des membres du Comité qui est "composé d'agents spécialisés de départements ministériels et d'établissements publics". C'est en application de cette disposition qu'est intervenu l'arrêté royal du 8 octobre 1975 déterminant la composition du Comité socio-économique pour la distribution. Le projet soumis pour avis a pour objet d'adapter cet arrêté royal, essentiellement en ce qui concerne la représentation des régions.

2.1. La modification que le projet entend apporter à l'arrêté royal du 8 octobre 1975 doit être située dans le contexte de l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales. L'article 1er de cet arrêté dispose que lors de l'appréciation des diverses facettes d'une implantation commerciale, il convient de tenir compte notamment des critères en matière de "localisation spatiale de l'appareil commercial". Aux termes de l'article 2 du même arrêté, ces critères doivent permettre d'apprécier : "a) s'il existe une corrélation suffisante entre, d'une part, la taille et le type du point de vente projeté et d'autre part, la place de la commune, sur le territoire de

.../...

laquelle l'implantation est projetée, dans le réseau urbain, sa taille et le poids démographique de son hinterland; (et) b) si l'implantation projetée est conçue de façon à promouvoir un équilibre fonctionnel entre la périphérie et les centres commerciaux existants."

C'est manifestement pour permettre au comité susvisé de continuer à l'avenir à apprécier le respect des critères précités, que le projet accorde aux régions la faculté de désigner chacune un membre effectif et un membre suppléant parmi les agents (1) de leur administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (articles 1er, § 1er, dernier alinéa, et 4, en projet, de l'arrêté royal du 8 octobre 1975).

2.2. Le projet est également destiné à répondre à la critique récente formulée par la section d'administration du Conseil d'Etat dans son arrêt de suspension n° 64.144 du 22 janvier 1997 en ce qui concerne la composition du Comité socio-économique pour la distribution. A ce sujet, l'arrêt susvisé énonce en substance que "si ... le législateur a voulu que des agents "spécialisés" de divers départements ministériels reçoivent un poste au sein du Comité, son intention devait être que, dans l'appréciation à formuler par le Comité, la "spécialité" de chacun de ces départements soit représentée de manière experte; que, dès lors, la composition interministérielle du Comité ... est comptée

(1) Dans le texte néerlandais, il serait d'ailleurs préférable d'utiliser le terme "ambtenaren", conformément à la terminologie utilisée par le législateur. La même observation vaut pour le texte néerlandais de chaque disposition du projet où il est question des "personeelsleden".

parmi les mesures destinées à "garantir au demandeur un examen approfondi et objectif de son projet" ...; qu'il convient donc d'admettre que, si certains départements ministériels ne sont plus valablement "représentés" au sein du Comité, ce Comité n'est pas en mesure d'émettre un avis qui analyse de manière légale et experte tous les critères ..., critères qui ... doivent permettre d'apprécier les facettes "localisation spatiale de l'appareil commercial", "consommateur", "emploi" et "incidence sur le commerce existant"; ... que, selon cette excuse (de la partie défenderesse), le Ministre des Affaires économiques et le Ministre de l'Emploi et du Travail n'ont pas procédé à de nouvelles nominations en raison de la demande des Ministres compétents de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande, tendant à modifier la composition du Comité à la suite de l'entrée en vigueur des "lois de réformes institutionnelles"; ... que cette excuse se retourne au contraire contre la partie défenderesse, en tant qu'elle fait apparaître que celle-ci se sentait confrontée avec un problème de compétence, ...; que ce problème était trop important pour le laisser sans solution pendant quatre ans et, en attendant une solution, permettre aux agents désignés auparavant par les ministres nationaux - lesquels, à supposer que les régions soient devenues compétentes, ne représentaient plus rien - de continuer à siéger dans ledit comité" (1).

(1) Voir C.E., arrêt n° 64.144 du 22 janvier 1997, considérant 7.1.

COMPETENCE

1. En vertu de l'article 6, § 1er, VI de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le pouvoir fédéral est exclusivement compétent en ce qui concerne la fixation des conditions d'accès à la profession, à l'exception de celles en matière de tourisme. La compétence exclusive ainsi attribuée au législateur fédéral pour régler les conditions d'accès à la profession comprend notamment le pouvoir de fixer toutes les règles en matière d'implantation d'établissements commerciaux sans que l'on puisse distinguer en l'occurrence les règles générales des règles complémentaires et des décisions d'application (1).

Le projet soumis peut s'inscrire dans cette compétence exclusive de l'autorité fédérale, d'autant que les régions ne se voient pas imposer l'obligation de désigner des membres au sein du comité susvisé, obligation que l'autorité fédérale ne pourrait d'ailleurs pas imposer.

2. Même si, du point de vue de la répartition des compétences, il n'y a, strictement parlant, aucune objection à ce que les régions soient invitées à déléguer un agent de leurs administrations respectives de l'urbanisme auprès du Comité concerné, sans être tenues d'accéder à cette demande, le Conseil d'Etat croit toutefois devoir attirer l'attention des auteurs du projet sur ce qui suit.

(1) Voir Cour d'arbitrage, n° 18/96, 5 mars 1996, considérants B.2.2. et B.2.3.

En effet, la question se pose de savoir si la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, transférée aux régions depuis 1980 (1), est encore compatible avec certaines dispositions de l'arrêté royal susvisé du 8 août 1975, dont les articles 1er et 2, restés inchangés à ce jour, constituaient entre autres le fondement de la critique de la section d'administration du Conseil d'Etat quant à la composition du Comité, formulée dans son arrêt précité, qui sont d'ailleurs à l'origine des modifications que le projet tend à apporter à l'arrêté royal du 8 octobre 1975.

Bien que les appréciations et décisions relatives à l'autorisation ou au refus d'implantation d'établissements commerciaux doivent être distinguées nettement des appréciations et décisions qui interviennent dans le cadre de la réglementation sur l'urbanisme (2), il est indéniable que l'appréciation, tout particulièrement de l'aspect "localisation spatiale", visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 8 août 1975, s'analyse en un jugement d'opportunité fondé sur des prescriptions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, c'est-à-dire une matière pour laquelle les régions sont exclusivement compétentes depuis 1980.

(1) Article 6, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Voir, à ce sujet, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet qui est devenu la loi du 29 juin 1975 : Doc. parl., Sénat, 1974-1975, n° 584/1, p. 17.

A ce sujet, le gouvernement devrait dès lors s'interroger quant à savoir s'il n'y aurait pas lieu d'actualiser les critères d'appréciation contenus à l'arrêté précité du 8 août 1975. La question se pose notamment de savoir s'il n'y aurait pas lieu de supprimer dans cet arrêté les critères d'appréciation relatifs à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et si la fixation de ces critères et l'appréciation de leur respect ne devraient pas être laissées aux régions, ou mieux encore, si un accord de coopération ne devrait pas être conclu à ce sujet en application de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Dans le cas contraire, on risque, si les Régions ne désignent pas de représentants au sein du Comité ou si ces représentants ne sont pas spécialisés dans le domaine de l'aménagement du territoire, de ne pas pouvoir tenir compte des critiques de la section d'administration du Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, 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. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE