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 Ministre de l'Intérieur, le 15 juillet 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil provincial peut créer une régie provinciale autonome dotée de la personnalité juridique", a donné le 4 novembre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 juli 1998 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de activiteiten van industriële of commerciële aard waarvoor de provincieraad een autonoom provinciebedrijf met rechtspersoonlijkheid kan oprichten", heeft op 4 november 1998 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Dispositif

Article 1er

1. A l'alinéa 1er, dans la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire "à caractère industriel ou commercial ..." (Comparez version néerlandaise et intitulé).

2. Dans son avis, donné le 30 mars 1995, sur le projet d'arrêté royal, devenu l'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, la section de législation observait :

> "Le projet doit déterminer, parmi les activités à caractère industriel ou commercial, les objets qui pourront donner lieu à la création, en vue de leur réalisation, d'une régie autonome dotée de la personnalité juridique.
>
> Les termes, dans l'article 1er, 8°, "ainsi qu'accessoirement des opérations de location ou de leasing immobilier" procèdent d'une autre conception, puisqu'ils ont trait aux opérations, qu'une fois constituée en personne morale, la régie autonome pourra accomplir à titre accessoire.
>
> Il convient de se limiter à l'énumération des activités pour la réalisation à titre principal desquelles la création d'une régie autonome sera concevable.".

Une observation similaire peut être faite à l'égard des mots "ainsi que les opérations à caractère économique

auxquelles ces activités donnent lieu", qui figurent à l'article 1er, 5° et 6° du projet.

S'il s'agit des opérations liées à l'exploitation des infrastructures visées par la disposition du projet, alors ces mots sont superflus. L'exploitation implique, en effet, nécessairement "des opérations à caractère économique".

Si par contre, on entend autoriser la constitution des régies pour des "activités culturelles, sportives, touristiques ou de divertissement, l'enseignement, les activités sociales, scientifiques ou de soins", la légalité de la disposition en projet est pour le moins douteuse. Il semble, en effet, exclu de pouvoir considérer des activités culturelles, sportives, sociales, scientifiques, d'enseignement ou de soins comme constituant en elles-mêmes des activités à caractère industriel ou commercial (1).

---

(1) On peut lire, en effet, dans les travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1997, qui a inséré dans la loi provinciale la disposition autorisant les régies autonomes dotées de la personnalité juridique :

"L'ancien article 114bis de la loi provinciale [qui prévoit l'organisation des régies ordinaires, non dotées de la personnalité juridique] prévoyait que seuls «les établissements et services provinciaux ..., désignés par le Roi, sont organisés en régies». Dorénavant, l'intervention du Roi ne sera plus nécessaire pour créer des régies provinciales.

L'ancien article 114bis de la loi provinciale disposait en outre qu'il devait s'agir d'«établissements et de services provinciaux à caractère industriel ou commercial». Cette condition est supprimée. Le conseil provincial pourra désormais ériger en régies provinciales des services ou établissements de toute nature (par exemple, du secteur culturel, etc.)".

(Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Chambre, n° 935/8-96/97).

L’article 114quinquies de la loi provinciale interdit, dès lors, que les opérations liées à ces activités puissent, d’une manière générale, être confiées, par le conseil provincial, à une régie provinciale autonome.

Certaines activités dans le domaine culturel, sportif, touristique, ... peuvent revêtir le caractère d’une activité industrielle ou commerciale. Tel est d’ailleurs le cas pour l’exploitation des infrastructures affectées à de telles activités.

Si l’auteur du projet entend étendre, dans ces domaines, les activités qui peuvent donner lieu à constitution d’une régie provinciale autonome, il lui appartient de préciser lesquelles, et non pas de viser, d’une manière générale, "les opérations à caractère économique auxquelles ces activités donnent lieu".

3. Le 7° serait mieux rédigé comme suit :

"7° l’acquisition de biens immeubles ou de droits réels immobiliers de jouissance sur de tels biens, la construction, la rénovation, la transformation, la prise en location ou en location financement de tels biens en vue de la vente, de la location ou de la location financement de ces biens ou droits;".

4. Le 13° appelle la même observation que celle formulée ci-dessus au sujet des 5° et 6°. En outre, concernant cette disposition, la liste des activités

mentionnées est tellement longue et générale que pratiquement toute livraison de biens ou fourniture de services effectuée par la province peut donner lieu à la création d'une régie provinciale, qu'elles soient ou non faites dans une optique industrielle ou commerciale.

Le 13° serait mieux rédigé comme suit :

"13° des services d'étude, de recherche, de développement, d'expérimentation, de conseil, de promotion et de médiation en rapport avec des matières d'intérêt provincial, ainsi que la fourniture de biens mobiliers se rapportant à ces services;".

5. Enfin, en tout état de cause, "la préparation, la formation, l'entraînement du personnel des administrations locales et provinciales", et "l'accueil, l'intégration, la réintégration, la mise et la remise au travail des personnes sans ou à la recherche d'un emploi" ne constituent pas des activités à caractère commercial ou industriel. Le projet ne peut, sans méconnaître la loi, qualifier comme telles ces activités.

Les 10° et 11° de l'article 1er doivent, dès lors, être omis.

Onderzoek van het ontwerp

Bepalend gedeelte

Artikel 1

1. In de Franse tekst schrijve men in de inleidende zin van het eerste lid "à caractère industriel ou commercial ..." (Men vergelijke met de Nederlandse versie en met het opschrift).

2. De afdeling wetgeving heeft in haar advies, uitgebracht op 30 maart 1995 over het ontwerp van koninklijk besluit dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 10 april 1995 tot bepaling van de activiteiten van industriële of commerciële aard waarvoor de gemeenteraad een autonoom gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid kan oprichten, gewezen op het volgende :

> "Het ontwerp moet bepalen welke van de activiteiten van industriële of commerciële aard wegens de te verwezenlijken doelstellingen ervan, aanleiding kunnen geven tot de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid.
>
> De bepaling in artikel 1, 8°, "alsook eventueel verrichtingen inzake verhuur of leasing van onroerende goederen" berust op een andere opvatting, aangezien zij verwijst naar verrichtingen die het autonoom gemeentebedrijf als nevenactiviteit kan stellen zodra het over de rechtspersoonlijkheid beschikt.

Men dient zich te beperken tot de opsomming van de activiteiten waarvoor, als men ze als hoofdactiviteit wil verwezenlijken, de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf mogelijk is.".

Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt over de woorden "alsook de verrichtingen met een economisch kenmerk waartoe deze activiteiten aanleiding geven" (artikel 1, 5° en 6°, in fine, van het ontwerp).

Indien het verrichtingen betreft die te maken hebben met de exploitatie van de accommodatievoorzieningen bedoeld in de bepaling van het ontwerp, dan zijn die woorden overbodig. De exploitatie impliceert immers noodzakelijk "verrichtingen met een economisch kenmerk".

Indien daarentegen de oprichting van provinciebedrijven beoogd wordt voor activiteiten "met culturele, sportieve of toeristische bestemming of voor ontspanning, met een opvoedkundige bestemming, voor sociale of wetenschappelijke activiteiten of voor zorgenverstrekking", is de wettigheid van de ontworpen bepaling op zijn minst twijfelachtig. Het lijkt immers uitgesloten dat culturele, sportieve, sociale, wetenschappelijke activiteiten, activiteiten in verband met onderwijs of verzorging op zich beschouwd

kunnen worden als activiteiten van industriële of commerciële aard (1).

Artikel 114quinquies van de provinciewet verbiedt bijgevolg dat de verrichtingen die te maken hebben met die activiteiten algemeen beschouwd door de provincieraad kunnen worden opgedragen aan een autonoom provinciebedrijf.

Bepaalde activiteiten op cultureel, sportief, toeristisch gebied e.a. kunnen van industriële of commerciële aard zijn. Zulks is trouwens het geval voor de

---

(1) In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juni 1997, waarbij in de provinciewet de bepaling houdende machtiging om autonome provinciebedrijven met rechtspersoonlijkheid op te richten is ingevoegd, staat immers het volgende te lezen :

"Het oude artikel 114bis van de provinciewet (dat voorziet in de organisatie van gewone provinciebedrijven, zonder rechtspersoonlijkheid), vermeldde dat slechts «de door de Koning aangewezen provinciale inrichtingen en diensten (...) georganiseerd konden worden als provinciebedrijven». Voortaan is de tussenkomst van de Koning niet meer noodzakelijk om provinciebedrijven op te richten.

Het oude artikel 114bis van de provinciewet vermeldde bovendien dat het diende te gaan om «provinciale diensten of inrichtingen van commerciële of industriële aard». Deze voorwaarde werd afgeschaft. Voortaan zal de provincieraad provinciebedrijven kunnen oprichten ongeacht de aard van de dienst of instelling (bijvoorbeeld cultuur, enz.);"

(Verslag uitgebracht namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, Kamer, nr. 935/8-96/97).

exploitatie van de voor zodanige activiteiten bestemde accommodatievoorzieningen.

Indien het in de bedoeling ligt van de steller van het ontwerp de activiteiten die aanleiding kunnen geven tot het oprichten van een autonoom provinciebedrijf uit te breiden tot die gebieden, dient hij te preciseren welke en mag hij niet in het algemeen verwijzen naar "de verrichtingen met een economisch kenmerk waartoe deze activiteiten aanleiding geven".

3. Onderdeel 7° zou beter als volgt worden gesteld :

"7° het aankopen van onroerend goed of van onroerende zakelijke genotsrechten op zulke goederen, het bouwen, renoveren, verbouwen, in huur of in financieringshuur nemen van zulke goederen met het oog op de verkoop, het huren of de financieringshuur van die goederen of rechten;".

4. Bij onderdeel 13° behoort dezelfde opmerking te worden gemaakt als die welke hierboven is geformuleerd in verband met onderdelen 5° en 6°. In verband met die bepaling is de lijst met activiteiten bovendien zodanig lang en algemeen dat nagenoeg elke levering van goederen of aanbieding van diensten door de provincie aanleiding kan geven tot het oprichten van een provinciebedrijf, ongeacht of die

activiteiten verricht worden vanuit een industrieel of commercieel oogpunt.

Het zou beter zijn onderdeel 13° als volgt te redigeren :

"13° diensten van studie, onderzoek, ontwikkeling, experimenteren, advisering, promoting en bemiddeling in verband met aangelegenheden van provinciaal belang, alsmede de levering van roerende goederen die verband houden met die diensten;".

5. Ten slotte zijn "opleiding, vorming en training van personeel van lokale en provinciale besturen" en "het onthaal, de integratie, de heropneming, de tewerkstelling en de hertewerkstelling van personen zonder werk of van werkzoekenden" hoe dan ook geen activiteiten van commerciële of industriële aard. Het ontwerp kan die activiteiten niet als zodanig bestempelen zonder de wet te schenden.

De onderdelen 10° en 11° moeten bijgevolg vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, premier président,
de Heren eerste voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. KIRKPATRICK, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS