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 17 december 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot wijziging van de herstelwet van 31 juli 1984 en van het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 tot instelling van een Fonds voor Industriële Vernieuwing, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 4 oktober 1984 en 21 februari 1985", heeft op 18 december 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 17 décembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant modification de la loi de redressement du 31 juillet 1984 et de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 créant un Fonds de Rénovation industrielle, modifié par les arrêtés royaux des 4 octobre 1984 et 21 février 1985", a donné le 18 décembre 1986 l'avis suivant :

I VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. De inhoud van het ontwerp en de ermee nagestreefde doeleinden worden in het verslag aan de Koning omstandig uiteengezet.

Samengevat kan men stellen dat de werkingsmiddelen van het Fonds voor industriële vernieuwing worden verhoogd, zonder dat dit aanleiding geeft tot een vermeerdering van de staatsuitgaven. De verhoging van de werkingsmiddelen wordt verwezenlijkt, enerzijds, door een deel van de opbrengst die met F.I.V.-gelden, verleend in het raam van artikel 3, 1° en 2°, van het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978, is gerealiseerd, naar het F.I.V. te doen terugvloeien, anderzijds, door voor andere doeleinden ingeschreven kredieten, ter beschikking van het F.I.V. te stellen ter uitvoering van de opdracht bedoeld in artikel 3, 3°, van het reeds genoemd koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978.

De eerstgenoemde maatregel lijkt kennelijk bij te dragen tot een vermindering van de openbare lasten daar in de toekomst het F.I.V. de desbetreffende opdrachten moet runnen met de terugvloeiende gelden (kapitaal en deel van de opbrengst). Naar het oordeel van de Regering is de tweede maatregel er een van betere aanwending van openbare gelden.

Het ontwerp past dan ook in de bijzondere bevoegdheid welke met betrekking tot de beheersing van de openbare uitgaven, door artikel 1, 2°, b en d, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 aan de Koning is toegekend.

2. Het Fonds voor industriële vernieuwing is bij het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 opgericht als een begrotingsfonds op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Het situeert zich op het vlak van het openbaar industrieel initiatief.

Men weet dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het openbaar industrieel initiatief op gewestelijk vlak aan de Gewesten heeft overgedragen (artikel 6, § 1, VI, 2°).

De grens tussen nationaal openbaar industrieel initiatief en gewestelijk openbaar industrieel initiatief is niet steeds met grote scherpte te onderkennen. Uit het arrest nr. 12 van 25 februari 1986 van het Arbitragehof blijkt dat de bevoegdheden van de nationale overheid en van de Gewestoverheid ter zake parallel zijn. Het Arbitragehof stelt met name : "De nationale overheid is bevoegd voor het openbaar industrieel initiatief, dat gefinancierd wordt uit de nationale middelen, dat uitgeoefend wordt door middel van nationale instellingen en dat genomen wordt met het oog op de bevordering van de nationale economische ontwikkeling".

Het ontwerp past binnen de nationale bevoegdheidsruimte, zoals die door het Arbitragehof is aangegeven.

Er is niettemin een punt dat de aandacht verdient.

Zoals boven al is opgemerkt, worden, door overschrijving van kredieten, aan het F.I.V. middelen ter beschikking gesteld ter uitoefening van de opdracht die het door artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 is toegewezen, met name "bij te dragen tot de financiering van projecten van gewestelijk reconversie- of ontwikkelingsbeleid die worden verwezenlijkt in welke vorm ook door de overheden of organismen hiertoe aangewezen door de Gewestexecutieven".

Het bepalen van de financiële middelen van de Gewesten is geen aangelegenheid waarvoor de in artikel 107quater van de Grondwet voorgeschreven speciale meerderheid vereist is. De bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 sluit niet uit dat de Koning, bij de aanwending van de Hem toegekende bijzondere bevoegdheid, rechtstreeks of zijdelings de

feitelijke financiële mogelijkheden van de Gewesten verruimt, zoals die in de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vastgelegd. De in het ontwerp te dezen bedoelde middelen verliezen overigens niet hun nationaal karakter door het enkele feit dat bij de aanwending ervan het Gewestinitiatief van bepalende aard is. De bedoelde middelen behouden, ook ten aanzien van de Gewesten, de aard van voorschotten.

Nochtans mag de aandacht erop gevestigd worden dat de verdeling van de financiële mogelijkheden naar de Gewesten toe, geschiedt volgens een verdeelsleutel die een andere is dan die welke in artikel 5 van de genomen wet van 9 augustus 1980 is bepaald.

Voor het F.I.V. is de verdeelsleutel namelijk de volgende :

"Het Bestuurscomité (van het F.I.V.) bepaalt op basis van de statistische gegevens per 31 december 1982 een gewestelijke verdeelsleutel naar rata van de vermindering van het aantal arbeidsplaatsen in de staalsector, de textiel- en confectiesector en de sector van de scheepsbouw en -herstelling in elk Gewest ten opzichte van de toestand per 1 januari 1976" (artikel 6, § 6, van het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978, waarnaar in artikel 9, 1°, wordt verwezen).

De conclusie mag dan ook zijn dat het ontwerp, althans wat de in artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 bedoelde opdracht betreft, neerkomt op een vermeerdering van de middelen waarover de Gewesten krachtens de gewone wet van 9 augustus 1980 beschikken, doch dat de verdeling van die ruimere middelen volgens een eigen verdeelsleutel geschiedt.

3. Het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 werd in zijn bepalend gedeelte vervangen bij gewone koninklijke besluiten van 4 oktober 1984 en 21 februari 1985, beide vastgesteld in uitvoering van de herstelwet van 31 juli 1984.

De wijzigingen welke met dit ontwerp in het koninklijk besluit nr. 31 van 15 december 1978 worden aangebracht, zullen tot gevolg hebben dat de regeling betreffende het F.I.V. wordt gevormd door teksten met ongelijke rechtskracht.

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Voor de leesbaarheid stelle men het opschrift als volgt :

"Koninklijk besluit nr. betreffende de werking en de werkingsmiddelen van het Fonds voor industriële vernieuwing".

Artikel 4.

Omwille van de schrapping van onderdeel d) in artikel 50, 5°, van de wet van 31 juli 1984 (zie de toelichting, in het verslag aan de Koning, in verband met artikel 1 van het ontwerp), wordt in artikel 4, 2°, van het ontwerp artikel 59 van de wet van 31 juli 1984 aangevuld om voor de fiscale reconversievennootschappen de vigerende wetgeving ongewijzigd te behouden.

Ofschoon het slechts om een formele tekstaanpassing gaat, lijkt het toch een regel van behoorlijk bestuur te zijn, de Minister van Financiën bij de voordracht en de medeondertekening van het ontwerp te betrekken.

.../...

Artikel 10.

1. In artikel 7, § 2, tweede lid (nieuw), wordt verwezen naar "het in voorgaand lid bedoeld advies".

Bedoeld is het advies uitgaande, al naar het geval, van de Minister van Economische Zaken dan wel van een Gewestexecutieve.

Dat advies moet naar luid van de tekst betrekking hebben onder meer "op de eerbiediging in het kader van de reconversievennootschap van de door de Europese Economische Gemeenschap gestelde regelen betreffende de steun aan de bedrijven".

Volgens de gemachtigde ambtenaar houdt het advies van een Gewestexecutieve voor het Gewest de verbintenis in, de voor de toepassing van artikel 92 van het EEG-verdrag aan België opgelegde verplichtingen na te leven.

Die bepaling kan niet beletten dat, in geval van niet-naleving van die verplichtingen door het Gewest, tegenover de EEG-overheid alleen de Belgische Staat voor maatregelen in aanmerking komt.

2. In artikel 9, § 6 (nieuw), leze men voor de duidelijkheid in de laatste zin : "In geen geval kan een F.I.V.-tegemoetkoming aan een ...".

De gemachtigde ambtenaren hebben verduidelijkt dat het, in het bedoelde geval, slechts om een en hetzelfde protocol gaat.

.../...

Artikel 14.

Zoals het artikel door de gemachtigde ambtenaren is toegelicht, dient men te lezen :

1° in § 1 : "De artikelen 6, 8, 2°, 9, 1°, en 13 van dit besluit treden in werking ... (voorts zoals in het ontwerp)";

2° in § 2 : "De bepalingen van dit besluit, met uitzondering van die van de artikelen 6, 8, 2°, 9, 1°, en 13, treden in werking op 1 januari 1988. Met uitzondering van de bepaling van artikel 9, 4°, van dit besluit, treden ... (voorts zoals in het ontwerp)".

I. OBSERVATIONS PREALABLES.

1. Le contenu du projet et les objectifs qu'il poursuit sont amplement exposés dans le rapport au Roi.

En résumé, on peut dire que les moyens d'action du Fonds de rénovation industrielle sont augmentés sans que cela ne donne lieu à une augmentation des dépenses de l'Etat. Cette augmentation des moyens d'action est réalisée, d'une part, en retournant au F.R.I. une partie du produit obtenu avec les fonds du F.R.I. accordés dans le cadre de l'article 3, 1° et 2°, de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978, et, d'autre part, en mettant à la disposition du F.R.I. pour l'exécution de la mission visée à l'article 3, 3°, de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 précité, des crédits qui sont prévus pour d'autres objectifs.

La première mesure citée paraît manifestement de nature à contribuer à la diminution des charges publiques puisqu'à l'avenir, le F.R.I. doit exécuter les missions envisagées à l'aide des fonds qui lui sont retournés (capital et partie du produit). Dans la pensée du Gouvernement, la seconde mesure tend à une meilleure utilisation des deniers publics.

Le projet s'inscrit dès lors dans le cadre des pouvoirs spéciaux que l'article ler, 2°, b et d, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 a conférés au Roi en ce qui concerne la maîtrise des dépenses publiques.

.../...

2. Le Fonds de rénovation industrielle a été créé par l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 sous la forme d'un fonds budgétaire inscrit au budget du Ministère des Affaires économiques. Il se situe sur le plan de l'initiative industrielle publique.

On sait que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a transféré aux Régions l'initiative industrielle publique à l'échelle régionale (article 6, § ler, VI, 2°).

La ligne de partage entre l'initiative industrielle publique nationale et l'initiative industrielle publique régionale n'est pas toujours nettement perceptible. Il ressort de l'arrêt n° 12 de la Cour d'arbitrage du 25 février 1986 que les compétences des autorités nationales et des autorités régionales sont parallèles en l'occurrence. La Cour d'arbitrage énonce notamment : "Les autorités nationales sont compétentes pour l'initiative industrielle publique financée par les moyens nationaux, exercée au moyen d'institutions nationales et visant à promouvoir le développement de l'économie nationale".

Le projet entre dans la sphère des compétences nationales telle qu'elle a été circonscrite par la Cour d'arbitrage.

Un point, cependant, mérite l'attention.

Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, il est mis à la disposition du F.R.I., par le biais d'un transfert de crédits, des moyens en vue de l'exécution de la mission qui est attribuée à ce Fonds par l'article 3, 3°, de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 et qui consiste notamment à "contribuer au financement de projets de politique régionale de reconversion ou de développement réalisés sous quelque forme que ce soit par les autorités ou organismes désignés à cet effet par les Exécutifs régionaux".

La détermination des moyens financiers des Régions n'est pas une matière qui requiert la majorité spéciale prescrite par l'article 107quater de la Constitution. La loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 n'exclut pas que le Roi, faisant usage du pouvoir spécial qui Lui est conféré, élargisse directement ou indirectement les possibilités financières de fait des Régions telles qu'elles sont fixées par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Les moyens visés en l'occurrence par le projet ne perdent d'ailleurs pas leur caractère national par le simple fait que l'initiative régionale sera de nature déterminante dans leur utilisation. Ces moyens conservent le caractère d'avances également à l'égard des Régions.

Il convient cependant de souligner que la répartition des moyens financiers vers les Régions se fait selon une clef de répartition différente de celle qui est prévue par l'article 5 de la susdite loi du 9 août 1980.

Pour le F.R.I., la clef de répartition est notamment la suivante :

"Le Comité de Gestion détermine, sur la base des données statistiques au 31 décembre 1982, une clef de répartition régionale fondée sur la diminution dans chaque Région, par rapport à la situation au 1er janvier 1976, du nombre d'emplois dans les secteurs de la sidérurgie, du textile et de la confection et de la réparation et la construction navales" (article 6, § 6, de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978, auquel se réfère l'article 9, 1°).

Dès lors, il est permis de conclure que le projet, du moins en ce qui concerne la mission visée à l'article 3, 3°, de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978, revient à augmenter les moyens dont les Régions disposent en vertu de la loi ordinaire du 9 août 1980, mais que la répartition de ces moyens plus importants se fera selon une clef de répartition propre.

.../...

3. Le dipositif de l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 a été remplacé par les arrêtés royaux ordinaires des 4 octobre 1984 et 21 février 1985, intervenus tous deux en exécution de la loi de redressement du 31 juillet 1984.

Les modifications apportées à l'arrêté royal n° 31 du 15 décembre 1978 auront pour conséquence que la réglementation relative au F.R.I. comportera des textes de force juridique inégale.

II. EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé .

Afin d'en rendre la lecture plus aisée, il conviendrait de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal n° relatif au fonctionnement et aux moyens de fonctionnement du Fonds de rénovation industrielle".

Article 4.

En raison de la suppression de la subdivision d) de l'article 50, 5°, de la loi du 31 juillet 1984 (voir, dans le rapport au Roi, le commentaire consacré à l'article 1er du projet), l'article 4, 2°, du projet complète l'article 59 de la loi du 31 juillet 1984 de telle sorte que la législation en vigueur est maintenue pour les sociétés de reconversion fiscales.

.../...

Bien qu'il ne s'agisse que d'une adaptation de texte purement formelle, il paraît de bonne administration d'associer le Ministre des Finances à la proposition et au contreseing de l'arrêté.

Article 10.

1. L'article 7, § 2, alinéa 2 (nouveau), se réfère à l' "avis visé à l'alinéa précédent".

Il s'agit de l'avis donné, selon le cas, par le Ministre des Affaires économiques ou par un Exécutif régional.

Aux termes du texte, cet avis doit porter notamment "sur le respect dans le cadre de la société de reconversion des règles établies par la Communauté économique européenne au sujet des aides aux entreprises".

Selon les fonctionnaires délégués, l'avis d'un Exécutif régional implique pour la Région concernée l'engagement de s'acquitter des obligations imposées à la Belgique aux fins de l'application de l'article 92 du Traité CEE.

Cette disposition ne peut empêcher que, si la Région manque à ces obligations, seul l'Etat belge puisse encourir des mesures de la part des autorités de la CEE.

2. A l'article 9, § 6 (nouveau), il convient d'écrire, par souci de clarté : "En aucun cas, une intervention F.R.I. ne peut être octroyée ...".

.../...

Les fonctionnaires délégués ont précisé qu'il s'agit en l'espèce d'un seul et même protocole.

Article 14.

Selon les explications fournies par les fonctionnaires délégués au sujet de cet article, il convient d'écrire :

1° au § 1er : "Les articles 6, 8, 2°, 9, 1°, et 13 du présent arrêté entrent en vigueur ... (la suite comme au projet)";

2° au § 2 : "Les dispositions du présent arrêté, à l'exception de celles des articles 6, 8, 2°, 9, 1°, et 13, entrent en vigueur le 1er janvier 1988. Toutefois, à l'exception de l'article 9, 4°, du présent arrêté, elles entrent en vigueur ... (la suite comme au projet)".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier.
greffier.

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

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur, en door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

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

Les rapports ont été présentés par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur, et par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.