Coordinate

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14e december 1982 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 "houdende wijziging van artikels 170, 171 en 172 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980", heeft de 17e december 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Premier Ministre, le 14 décembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant les articles 170, 171 et 172 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980", a donné le 17 décembre 1982 l'avis suivant :

28 DEC 1982

Het ontwerp strekt ertoe de artikelen 170, 171 en 172 van de in het opschrift genoemde wet te vervangen. In hun huidige versie komt de wezenlijke inhoud van deze artikelen hierop neer : het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas, opgericht bij een overeenkomst van 12 mei 1964, wordt, na onderhandelingen met de sociaal-economische groepen vertegenwoordigd in dat comité, omgevormd tot een openbare instelling - met rechtspersoonlijkheid,wordt, eigenlijk nutteloos,gepreciseerd - staande onder het administratief toezicht van de Minister van Economische Zaken; zijn opdracht is"aanbevelingen te doen in het raam van de toepassing van het elektriciteits-en gasbeleid evenals aangaande het beheer van de betrokken sectoren en adviezen uit te brengen betreffende aanverwante aangelegenheden".

I.

Het ontwerp-besluit zoekt zijn rechtsgrond in de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning "inzonderheid artikel 1, 6°".

Artikel 1, 6°, van genoemde wet handelt over het treffen van maatregelen teneinde "instellingen van openbaar nut en openbare instellingen die afhangen van de Staat en elke instelling van Belgisch recht, die voldoet aan collectieve noodwendigheden van algemeen belang en in welker oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld, op te heffen, om te vormen, te reorganiseren of samen te voegen evenals de controles erop en de werkingsmodaliteiten ervan te verbeteren".

In het verslag aan de Koning bij het ontwerp "beschouwt" men dat "zowel het huidige Comité als het bij de wet van 8 augustus 1980 omgevormde Comité onder de toepassing van deze bepalingen vallen".

./.

Deze opvatting kan bezwaarlijk zonder meer worden bijgetreden. Voornoemd artikel 1, 6°, handelt duidelijk enkel over reeds bestaande instellingen "die afhangen van de Staat" of "in welker oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld". Welnu, vooralsnog is het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas nog steeds een lichaam dat is opgericht bij de voormelde overeenkomst van 12 mei 1964 en wanneer men vaststelt wie partij is bij deze overeenkomst en wat de inhoud ervan is, kan men onmogelijk stellen dat dit comité afhangt van de Staat of dat de Staat een overwicht heeft in de oprichting of in het bestuur ervan. Men zal dat wel kunnen stellen vanaf het ogenblik dat, door uitvoering van de artikelen 170 en volgende van de wet van 8 augustus 1980 of van de artikelen die krachtens het ontwerp er in de plaats voor zouden komen,het comité als "openbare instelling" (wet van 8 augustus 1980) of als "instelling van openbaar nut" (het ontwerp) in rechte bestaat.

Men kan echter ook de mening toegedaan zijn dat krachtens artikel 170 van de wet van 8 augustus 1980 het comité reeds als openbare instelling, opgericht bij de wet, een principieel bestaan in rechte heeft en dat zulks volstaat opdat het onder de termen van artikel 1, 6°, van de wet op de bijzondere machten zou vallen.

Moet deze opvatting worden bijgetreden, dan is echter daarmee nog niet uitgemaakt dat het ontwerp een rechtsgrond vindt in dat artikel 1, 6°. De maatregelen die de Koning omtrent de aldaar beschreven instellingen kan treffen, moeten - zie de aanvangswoorden van hetzelfde artikel - verantwoord kunnen worden door de zorg om "het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid". Welnu, men ziet niet goed in hoe een van deze doeleinden effectief gediend wordt door de bepalingen van het ontwerp. Men ziet dat niet goed in, noch wanneer men die bepalingen vergelijkt met de in de wet van 8 augustus 1980 vervatte bepalingen,

./.

noch wanneer men ze vergelijkt met de bepalingen van de nog steeds geldende overeenkomst van 12 mei 1964. Nergens wordt aangetoond dat wanneer het Comité zijn adviestaak - welke ten opzichte van de taak omschreven in genoemde overeenkomst noch door de wet van 8 augustus 1980 noch door het ontwerp substantieel gewijzigd wordt - zal uitoefenen met het rechtstatuut dat hem in het ontwerp wordt toegekend, door dat enkele feit zich van deze opdracht zoveel beter zal kwijten dat minstens één van de doelstellingen opgesomd in artikel 1 van de wet op de bijzondere machten er baat zal bij vinden. De enkele overwegingen daaromtrent in het verslag aan de Koning zijn te vaag om daarvan tot bewijs te kunnen dienen.

II.

Of de voorgelegde tekst het voorwerp uitmaakt van een genummerd besluit dan wel van een wetsontwerp, in beide gevallen rijst de vraag of het, krachtens het bepaalde in artikel 6, § 3, 2° of 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, geen overleg met de Executieven vergt.

Artikel 6, § 3, 2°, blijkt dat zeker niet te eisen. Zoals de tekst zelf reeds laat uitschijnen en zoals de parlementaire voorbereiding bevestigt, is het aldaar bepaalde bedoeld voor de aangelegenheden die noch in de opsomming van nationale noch in die van gewestelijke bevoegdheden voorkomen (Parl. doc., Senaat,1979-1980, nr. 434-1, memorie van toelichting, p.31), voor wat werd genoemd de "residuaire bevoegdheid" (ibid., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1979-1980,nr. 627-10, Verslag, p.110). Welnu,de rol van het controlecomité, al dan niet hervormd, ligt duidelijk op het terrein van de in de bijzondere wet (artikel 6, § 1, VII) als nationale aspecten van het energiebeleid aangemerkte aangelegenheden.

./.

Over de veel delicatere vraag of artikel 6, § 3, 3°, terzake toepasselijk is, kan de Raad van State in de hem toegemeten tijd zich niet uitspreken. Bij het eventueel indienen van een wetsontwerp ter vervanging van het onderhavige ontwerp van besluit, zal aan dat probleem aandacht moeten worden geschonken.

III.

Juridisch vertoont het ontwerp leemten en eigenaardigheden en is het niet behoorlijk gestructureerd. Het is ten zeerste gewenst het juridisch volledig om te denken.

Le projet vise à remplacer les articles 170, 171 et 172 de la loi mentionnée dans l'intitulé. Dans l'état actuel des textes, ces articles se résument à ceci : le Comité de Contrôle de l'Electricité et du Gaz, créé par une convention du 12 mai 1964, est transformé, après négociations avec les groupes socio-économiques représentés dans ce Comité, en un établissement public - doté de la personnalité civile, précision en fait inutile - placé sous la tutelle administrative du Ministre des Affaires économiques; il a pour mission "de formuler des recommandations dans le cadre de l'application de la politique en matière d'électricité et de gaz ainsi que sur la gestion des secteurs concernés et de donner des avis concernant des problèmes connexes".

I.

L'arrêté en projet se donne comme fondement légal la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi ",notamment l'article 1, 6° ".

L'article ler, 6°, de la loi susmentionnée a trait aux mesures prises en vue "de supprimer, transformer, réorganiser ou fusionner des organismes d'intérêt public et des établissements publics relevant de l'Etat ainsi que toute institution de droit belge qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle se constate la prépondérance de l'Etat, et d'en améliorer le contrôle et les modalités de fonctionnement".

Le rapport au Roi qui précède le projet, considère que "tant le Comité actuel que le Comité transformé par la loi du 8 août 1980 tombent dans le champ d'application de cette disposition".

./.

L'on peut malaisément se rallier purement et simplement à cette thèse. De toute évidence, le susdit article ler, 6°, a uniquement trait à des institutions déjà existantes "relevant de l'Etat" ou "dans la création ou la direction (desquelles) se constate la prépondérance de l'Etat". Or, le Comité de Contrôle de l'Electricité et du Gaz est toujours,à l'heure actuelle, un organe créé par la convention du 12 mai 1964 précitée. Sachant quelles sont les parties à cette convention et quel en est le contenu, on ne saurait soutenir que le Comité relève de l'Etat ou que la prépondérance de l'Etat se constate dans sa création ou dans sa direction. On serait sans doute fondé à l'affirmer dès l'instant où, par l'exécution des articles 170 et suivants de la loi du 8 août 1980 ou des articles qui leur seraient substitués en vertu du projet, le Comité aura une existence juridique en tant qu' "établissement public" (loi du 8 août 1980) ou en tant qu' "établissement d'utilité publique" (arrêté royal en projet).

Mais on peut aussi considérer qu'en vertu de l'article 170 de la loi du 8 août 1980, le Comité a déjà, en tant qu'établissement public créé par la loi, une existence juridique de principe et que cela suffit à le faire entrer dans les prévisions de l'article ler, 6°, de la loi de pouvoirs spéciaux.

A supposer qu'il faille se rallier à cette dernière thèse, il ne serait pas pour autant établi que le projet trouve un fondement légal dans l'article ler, 6°, précité. Les mesures que le Roi est habilité à prendre à l'égard des organismes et établissements qui y sont définis doivent pouvoir se justifier - voir le début de cet article - par le souci d'assurer "le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois". Or, on ne voit pas bien en quoi les dispositions du projet pourraient contribuer à la réalisation de ces objectifs. On ne l'aperçoit ni quand on compare ces dispositions avec celles contenues dans la loi du 8 août 1980, ni quand on les confronte avec celles de la convention du 12 mai 1964,

qui est toujours en vigueur. Il n'est démontré nulle part qu'une fois doté du statut juridique que le projet entend lui attribuer, le Comité, par cela seul, s'acquittera de sa mission consultative - qui n'est substantiellement modifiée par rapport à celle définie dans la convention, ni par la loi du 8 août 1980 ni par le présent projet - avec une efficacité à ce point accrue qu'il en résulterait quelque contribution à l'un au moins des objectifs énumérés à l'article 1er de la loi de pouvoirs spéciaux. Les quelques considérations formulées à cet égard dans le rapport au Roi sont trop vagues pour pouvoir en apporter la preuve.

II.

Que le texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat fasse l'objet d'un arrêté numéroté ou d'un projet de loi, la question se pose, dans les deux cas, de savoir, si, eu égard aux dispositions de l'article 6, § 3, 2° ou 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la concertation avec les Exécutifs n'est pas requise.

L'article 6, § 3, 2°, ne l'exige certainement pas. Ainsi qu'il ressort du texte même et que le confirment les travaux préparatoires, cette disposition vise les matières qui ne sont reprises ni dans l'énumération des compétences nationales ni dans l'énumération des compétences régionales (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n°434-exposé des motifs, p. 31) c'est-à-dire la compétence que l'on a qualifiée de "résiduaire" (ibid., Chambre des Représentants, 1979-1980, n° 627-10, Rapport, p. 110). Or, le rôle du Comité de Contrôle - réformé ou non - s'exerce manifestement dans un domaine qui relève des matières que la loi spéciale (article 6, § 1er, VII) considère comme des aspects nationaux de la politique de l'énergie.

./.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur la question, bien plus délicate, de savoir si l'article 6, § 3, 3°, est applicable en l'espèce. A l'occasion du dépôt éventuel d'un projet de loi en remplacement du présent projet d'arrêté, il conviendra d'être attentif à ce problème.

III.

Du point de vue juridique, le projet présente des lacunes, comporte des anomalies et manque de structures adéquates. Il est hautement souhaitable de le repenser entièrement sous ce rapport.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

Mevrouw : S. VAN AELST, toegevoegd griffier.
Madame : greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.