

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 juni 1998 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 "tot wijziging van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen", heeft op 30 juni 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 25 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales", a donné le 30 juin 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"par la circonstance qu'il faut procéder au plus tôt à l'installation de la Commission pour la distribution compétente pour le territoire de Bruxelles-capitale, et rétablir ainsi la continuité du traitement des dossiers d'implantations commerciales pour tous les successeurs de l'ancienne province du Brabant."

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 VAN HET ONTWERP

De wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen voorziet in een systeem van machtigingen voor ontwerpen van handelsvestiging. Die machtigingen worden afgegeven door het college van burgemeester en schepenen,

.../...

dat hiervoor het advies moet inwinnen van, in eerste instantie, het Sociaal Economisch Comité voor de distributie en, indien dit laatste gunstig adviseert, de bevoegde provinciale commissie voor de distributie. Artikel 5 van de voornoemde wet regelt de samenstelling van de provinciale commissies, waarbij is bepaald dat zij worden voorgezeten door een lid van de bestendige deputatie van de betrokken provincieraad.

Het voorliggend ontwerp beoogt, middels een wijziging van de wet van 29 juni 1975, voor het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een commissie voor de distributie op te richten (artikel 1 van het ontwerp). Die commissie heeft een geëigende samenstelling en de voorzitter ervan wordt door de Koning benoemd op voorstel van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (artikel 2 van het ontwerp). Een aantal verwijzingen in de voornoemde wet worden aan de oprichting van deze commissie aangepast (artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

Aldus wordt gepoogd een oplossing te geven aan het probleem dat met betrekking tot het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in 1993 is ontstaan door de splitsing van de provincie Brabant (1).

(1) Blijkens artikel 5, eerste lid, van de Grondwet bestaan thans, in plaats van de vroegere provincie Brabant, de provincies Vlaams-Brabant, gelegen in het Vlaamse Gewest, en Waals-Brabant, gelegen in het Waalse Gewest. Artikel 286 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur bepaalt dat de provincie Vlaams-Brabant het grondgebied van de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven omvat en dat de provincie Waals-Brabant het grondgebied van het administratief arrondissement Nijvel omvat. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest omvat geen enkele provincie.

RECHTSGROND

1. Blijkens het tweede lid van de aanhef zou het ontwerp zijn rechtsgrond vinden in artikel 83quinquies van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zoals ingevoegd door artikel 87 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. Deze bepaling heeft tot doel, voor wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, de taken - tot dusver uitgeoefend door de provinciale organen - op te dragen aan de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Zij luidt als volgt :

"Art. 83quinquies. § 1. De taken van algemeen bestuur die in de provincies worden uitgeoefend door de bestendige deputatie en die niet onder de bevoegdheid vallen van de Gemeenschappen of de in artikel 60 bedoelde instellingen, worden voor het grondgebied bedoeld in artikel 2, § 1, uitgeoefend door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

De taken van algemeen bestuur die in de provincies worden uitgeoefend door de provincieraden en die geen aangelegenheden zijn die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de in artikel 60 bedoelde instellingen, worden voor het grondgebied bedoeld in artikel 2, § 1, uitgeoefend door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

§ 2. De rechtsprekende taken die in de provincies worden uitgeoefend door de bestendige deputatie, worden voor het grondgebied bedoeld in artikel 2, § 1, uitgeoefend door een college van 9 leden die door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, op voordracht van zijn Regering, worden aangesteld. Ten minste drie leden behoren tot de minst talrijke taalgroep.

Voor de leden van dit college gelden dezelfde onverenigbaarheden als voor de leden van de bestendige deputatie in de provincies.

.../...

Bij de procedure voor het college moeten dezelfde regels nageleefd worden als die welke van toepassing zijn wanneer in de provincies de bestendige deputatie een rechtsprekende taak vervult.

§ 3. De taken die door of krachtens de wet of het decreet toegewezen zijn aan de provincieraad worden, wat het grondgebied bedoeld bij artikel 2, § 1, betreft, uitgeoefend door de taalgroepen bedoeld in artikel 60, tweede, derde en vierde lid en de verenigde vergadering bedoeld in artikel 60, vierde lid, telkens als het gaat om een zaak die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort.

De taken die door of krachtens de wet of het decreet toegewezen zijn aan de bestendige deputatie worden, wat het grondgebied bedoeld bij artikel 2, § 1, betreft, uitgeoefend door de colleges bedoeld in artikel 60, tweede, derde en vierde lid, telkens als het gaat om een zaak die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort.

§ 4. De koning brengt, bij in Ministerraad overlegd besluit, de bestaande wetten in overeenstemming met de in de §§ 1, 2 en 3 vervatte regels."

2.1. Kennelijk steunen de stellers van het ontwerp meer bepaald op de machtiging vervat in artikel 83quinquies, § 4, om de noodzakelijke wijzigingen in de wet van 29 juni 1975 aan te brengen. Die machtiging biedt nochtans geen voldoende ruimte om fundamentele wijzigingen door te voeren in het opzet van de voornoemde wet. Hoogstens biedt zij de Koning de mogelijkheid om de taken welk in het kader van de specifieke procedures, ingesteld door de wet van 29 juni 1975 zijn toevertrouwd aan bestuursorganen van de provincies formeel over te dragen aan de organen van het Brusselse

.../...

Hoofdstedelijk Gewest, bedoeld in de paragrafen 1 tot 3 van voornoemd artikel 83quinquies (1).

2.2. Echter, de wet van 29 juni 1975 in die mate aanpassen dat voortaan, benevens in het bestaan van provinciale commissies, ook wordt voorzien in een commissie voor de distributie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gaat de machtiging vervat in het voornoemde artikel 83quinquies, § 4 te buiten. Aldus gaat de Koning immers verder dan het in overeenstemming brengen van de wet van 29 juni 1975 met de in de paragrafen 1 tot 3 van dat artikel gestelde regels. De provinciale commissies voor de distributie zijn immers geen organen van de provincie : zij vormen gedecentraliseerde adviesorganen waarvan de territoriale bevoegdheid weliswaar samenvalt met het grondgebied van een provincie, doch wier taken en statuut door de federale overheid worden geregeld. Als bestuursorganen hebben de bestendige deputaties geen of louter zeer bijkomstig deel aan de taken van deze provinciale commissies.

3.1. Uit hetgeen voorafgaat volgt dan ook dat het ontwerp, strikt genomen, geen rechtsgrond kan putten uit artikel 83quinquies, § 4, van de voornoemde bijzondere wet

(1) Zie bijvoorbeeld de uitoefening van het voorzitterschap van de provinciale commissie door een lid van de bestendige deputatie van de betrokken provincie (artikel 5, tweede lid, van de wet van 29 juni 1975). De Koning zou wat dat betreft dan kunnen bepalen dat het voorzitterschap wordt uitgeoefend door een lid van de Brusselse regering of althans door die regering wordt aangewezen.

van 12 januari 1989, en dat de wetgever zelf bepalingen zoals die van de artikelen 1, § 1, en 2 van het ontwerp, in de wet van 29 juni 1975 zal moeten inschrijven.

Wellicht kan hier ook de vraag worden gesteld of uit de bedoelingen van de bijzondere en de gewone wetgever en het opzet van de grondwets- en wetswijzigingen welke geresulteerd hebben in de splitsing van de provincie Brabant, en waarbij die provincie wat het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft niet werd opgevolgd door een nieuwe provincie, niet moet worden afgeleid dat met het oog op de toepassing van federale wetten zoals die van 29 juni 1975, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest moet worden gelijkgesteld met een provincie, waardoor het dan onnodig zou zijn om te voorzien in het bestaan van een aparte (provinciale) commissie voor de distributie. Gelet zowel op het ingewikkeld karakter van die problematiek als op de beperkte tijd waarover de Raad van State in deze beschikt, kan op die vraag thans geen sluitend antwoord worden gegeven.

Veiligheidshalve is het dan ook geraadzaam een wetgevend initiatief te nemen teneinde de wet van 29 juni 1975 aan te passen aan de situatie welke is ontstaan door de opheffing van de provincie Brabant.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par la circonstance qu'il faut procéder au plus tôt à l'installation de la Commission pour la distribution compétente pour le territoire de Bruxelles-capitale, et rétablir ainsi la continuité du traitement des dossiers d'implantations commerciales pour tous les successeurs de l'ancienne province du Brabant."

*

*

*

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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 formuler les observations suivantes.

PORTEE DU PROJET

La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales prévoit un système d'autorisations pour les projets d'implantation commerciale. Ces autorisations sont délivrées par le collège des bourgmestre et échevins qui,

.../...

pour ce faire, doit d'abord demander l'avis du Comité socio-économique pour la distribution et, si ce dernier émet un avis favorable, consulter la commission provinciale pour la distribution compétente. L'article 5 de la loi précitée règle la composition des commissions provinciales et dispose que celles-ci sont présidées par un membre de la députation permanente du conseil provincial concerné.

Le présent projet entend créer une commission pour la distribution pour le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en modifiant la loi du 29 juin 1975 (article 1er du projet). Cette commission a une composition spécifique et son président est nommé par le Roi sur proposition du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 2 du projet). Un nombre de références dans la loi précitée sont adaptées en fonction de la création de cette commission (articles 3 et 4 du projet).

Le texte en projet entend ainsi apporter une solution au problème concernant la Région de Bruxelles-Capitale consécutif à la scission de la province de Brabant en 1993 (1).

(1) Selon l'article 5, alinéa 1er, de la Constitution, l'ancienne province de Brabant se compose actuellement de la province du Brabant wallon, située en Région wallonne, et de la province du Brabant flamand, située en Région flamande. L'article 286 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat dispose que la province du Brabant flamand comprend le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain et que la province du Brabant wallon comprend le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles. La Région de Bruxelles-Capitale ne comprend aucune province.

FONDEMENT LEGAL

1. Selon le deuxième alinéa du préambule, le projet trouverait son fondement légal à l'article 83quinquies de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, inséré par l'article 87 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Cette disposition a pour objet, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, de déléguer aux institutions de cette dernière les missions exercées jusqu'alors par les organes provinciaux. Elle s'énonce comme suit :

"Art. 83quinquies. - § 1er. Les missions d'administration générale qui sont exercées dans les provinces par la députation permanente et qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés ou des institutions visées à l'article 60, sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1er, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les missions d'administration générale qui sont exercées dans les provinces par les conseils provinciaux et qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés ou des institutions visées à l'article 60, sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1er, par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Les missions juridictionnelles qui sont exercées dans les provinces par la députation permanente sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1er, par un collège de 9 membres désignés par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sur proposition de son gouvernement. Au moins trois membres appartiennent au groupe linguistique le moins nombreux.

Les membres de ce collège sont soumis aux mêmes incompatibilités que les membres de la députation permanente dans les provinces.

.../...

Dans la procédure devant le collège, les mêmes règles doivent être respectées que celles qui s'appliquent lorsque la députation permanente exerce une mission juridictionnelle dans les provinces.

§ 3. Les missions qui sont attribuées, par ou en vertu de la loi ou du décret, au conseil provincial sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1er, par les groupes linguistiques visés à l'article 60, alinéas 2, 3 et 4, et l'assemblée réunie visée à l'article 60, alinéa 4, chaque fois qu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence de ces derniers.

Les missions qui sont attribuées, par ou en vertu de la loi ou du décret, à la députation permanente sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1er, par les collèges visés à l'article 60, alinéas 2, 3 et 4, chaque fois qu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence de ces derniers.

§ 4. Le Roi met, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les lois existantes en concordance avec les règles contenues dans les §§ 1er, 2 et 3."

2.1. Manifestement, les auteurs du projet se basent notamment sur la délégation prévue à l'article 83quinquies, § 4, pour apporter les modifications nécessaires à la loi du 29 juin 1975. Néanmoins, cette délégation n'offre pas de marge suffisante pour apporter des modifications fondamentales à la philosophie générale de la loi précitée. Tout au plus permet-elle au Roi de déléguer formellement aux organes de la Région de Bruxelles-Capitale, visés aux paragraphes 1er à 3, de l'article 83quinquies précité, les missions attribuées aux organes administratifs des provinces dans le

.../...

cadre des procédures spécifiques instaurées par la loi du 29 juin 1975 (1).

2.2. Toutefois, l'adaptation de la loi du 29 juin 1975 en ce sens que dorénavant elle prévoit également une commission pour la distribution dans la Région de Bruxelles-Capitale, outre les commissions provinciales existantes, excède la délégation inscrite à l'article 83quinquies, § 4, précité. Le Roi ne se limite pas, en effet, ainsi à mettre la loi du 29 juin 1975 en concordance avec les règles prescrites aux paragraphes 1er à 3 de cet article. En effet, les commissions provinciales pour la distribution ne sont pas des organes de la province : il s'agit d'organes consultatifs décentralisés dont la compétence territoriale correspond certes au territoire d'une province, mais dont les missions et le statut sont réglés par l'autorité fédérale. En tant qu'organes administratifs, les députations permanentes ne participent pas ou ne participent que de manière très accessoire aux missions de ces commissions provinciales.

3.1. Il résulte dès lors de ce qui précède que le projet, au sens strict, ne peut tirer aucun fondement légal de l'article 83quinquies, § 4, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 et que c'est au législateur même qu'il appartient d'inscrire dans la loi du 29 juin 1975 des dispositions comme celles des articles 1er, § 1er, et 2, du projet.

(1) Voir, par exemple, l'exercice de la présidence de la commission provinciale par un membre de la députation permanente de la province concernée (article 5, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1975). Sur ce point, le Roi pourrait prévoir que la présidence soit exercée par un membre du gouvernement bruxellois ou du moins par un membre désigné par ce gouvernement.

Sans doute la question se pose-t-elle également en l'occurrence de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'inférer de la volonté du législateur spécial et du législateur ordinaire et de l'objectif des modifications constitutionnelles et législatives qui se trouvent à l'origine de la scission de la province de Brabant et du non-remplacement de celle-ci par une nouvelle province en ce qui concerne le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, que cette Région doit être assimilée à une province pour l'application des lois fédérales telles que celle du 29 juin 1975, de sorte qu'il serait alors inutile de prévoir une commission (provinciale) distincte pour la distribution. Vu à la fois la complexité du problème et la brièveté du délai imparti en l'espèce au Conseil d'Etat, il n'est pas possible, pour l'heure, d'apporter une réponse complète à cette question.

Il est recommandable dès lors, pour plus de sûreté, de prendre une initiative législative afin d'adapter la loi du 29 juin 1975 en fonction de la situation issue de la suppression de la province de Brabant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE