KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e juni 1974 door de Minister voor Hervorming der Instellingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet", heeft de 26e juni 1974 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Réforme des Institutions, le 24 juin 1974, d'une demande d'avis sur un projet de loi "créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution", a donné le 26 juin 1974 l'avis suivant :

Het advies betreffende het wetsontwerp dat aan de Raad van State is voorgelegd wordt gevraagd tegen 27 juni 1974, dag waarop de Regering volgens de aan de Raad verstrekte inlichtingen voornemens is het ontwerp van wet in de Senaat neer te leggen.

In een zo korte tijdspanne is het de Raad onmogelijk alle problemen die met het ontwerp rijzen uit te putten en alle artikelen van de voorgelegde tekst grondig te onderzoeken. De Raad van State is genoodzaakt zijn advies te beperken tot wat volgt.

*

* *

Het ontwerp van wet strekt, naar luid van zijn opschrift, tot oprichting van gewestelijke instellingen, "in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet".

De memorie van toelichting verstrekt de volgende uitleg :

"Artikel 107quater van de Grondwet stelt drie gewesten in. De wet moet gewestraden, samengesteld uit mandatarissen, oprichten en de aangelegenheden aanduiden, die zij zullen regelen.

Deze wet moet worden goedgestemd met de bijzondere meerderheid voorzien in artikel 107quater.

.../...

De juridische grondslag van dit ontwerp, dat door de Regering wordt ingediend, is verschillend. Het stelt bij wijze van voorbereiding raden in, met een adviserende taak, waaraan geen "bevoegdheid om aangelegenheden te regelen" wordt toegekend.

Het ontwerp regelt eveneens de verhouding tussen de Regering en deze adviesraden, alsmede de modaliteiten van beraadslaging, in de Regering, van de ontwerpen met een gewestelijke draagwijdte.

Geen enkele van deze bepalingen vergt de meerderheid vereist door artikel 107quater van de Grondwet".

*
* *

HOOFDLIJNEN VAN HET ONTWERP.

I. Het ontwerp richt drie gewestraden in, de Vlaamse, de Waalse en de Brusselse.

Samenstelling en bevoegdheid van die raden kunnen als volgt worden samengevat.

.../...

a. Samenstelling.

De Vlaamse en de Waalse gewestraad worden op dezelfde wijze samengesteld. Maken er deel van uit de senatoren die behoren respectievelijk tot de Nederlandse en de Franse taalgroep en hun woonplaats hebben respectievelijk in het Vlaamse of Waalse gewest.

De Brusselse raad wordt op een andere wijze samengesteld. Maken er deel van uit de tot de Nederlandse of de Franse taalgroep behorende senatoren die in het Brusselse gewest gedomicilieerd zijn alsmede 42 leden van de Brusselse agglomeratieraad.

b. Bevoegdheid.

Ratione loci zijn de gewestraden bevoegd elk voor het gebied dat in artikel 1 van het ontwerp wordt afgebakend.

Ratione materiae is de bevoegdheid van de gewestraden beperkt tot de aangelegenheden welke in artikel 4 zijn opgesomd. Op enkele materies na, zijn deze aangelegenheden dezelfde als die welke de werkgroep der 28 in november 1969 aanvaardde.

.../...

De gewestraden zijn slechts consultatieve lichamen; betreffende de in artikel 4 opgesomde aangelegenheden kunnen zij geen normen uitvaardigen, noch enige beslissing met bindend karakter nemen.

De adviesbevoegdheid is vastgesteld als volgt :

a) facultatieve bevoegdheid :

1) op eigen initiatief : advies geven betreffende de noodzakelijkheid tot goedkeuring, wijziging of opheffing van wets- of reglementsbepalingen (artikel 4);

2) advies geven betreffende het gewestelijk beleid (artikel 6, 1°);

3) een met redenen omkleed advies geven betreffende de door het bevoegd gewestelijk ministerieel comité voorgestelde bestemming der begrotingskredieten die de uitgaven moeten dekken van het gewestelijk beleid (artikel 6, 2°).

Het is niet duidelijk of in de gevallen bedoeld onder 2) en 3) het advies uit eigen beweging of op verzoek van de Regering dient gegeven te worden.

.../...

b) verplichte bevoegdheid :

Artikel 5 bepaalt dat geen enkel ontwerp van wet, waarvan het toepassingsgebied beperkt blijft tot één enkel gewest, en dat strekt tot goedkeuring, wijziging of opheffing van wetsbepalingen over aangelegenheden vermeld in artikel 4, wordt ingediend dan na voorafgaande raadpleging van de bevoegde gewestraad.

Er valt op te merken :

1) dat de voorstellen van wet aan het verplicht advies van de gewestraden, ontsnappen;

2) dat de Regering niet verplicht is ontwerpen van koninklijke of van ministeriële besluiten aan het advies van de gewestraad voor te leggen. De gewestraad kan, evenwel, a posteriori de wijziging of de opheffing ervan vragen overeenkomstig artikel 4;

3) dat het ontwerp de goedkeuring van nationale wetten waarvan het toepassingsgebied beperkt blijft tot een enkel gewest, in het vooruitzicht stelt.

II. Het tweede luik van het ontwerp betreft de oprichting van ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden.

Deze ministeriële comités zijn een verplichte schakel van overleg in de voorbereiding van Regeringsbeslissingen. In sommige gevallen is inspraak van de gewestraden vereist.

.../...

a) Geen inspraak bestaat in de volgende gevallen :

- beraadslaging over ieder ontwerp van koninklijk besluit betreffende aangelegenheden vermeld in artikel 4 (artikel 10, 3°);
- ontwerpen en coördineren van het beleid van het gewest in de aangelegenheden bedoeld in artikel 4 (artikel 10, 5°);
- beraadslagen over ieder voorstel tot oprichting, decentralisatie en deconcentratie van openbare diensten, organismen en instellingen die belast zijn met de uitvoering van het gewestelijk beleid bedoeld in artikel 4 (artikel 10, 6°);
- adviezen geven betreffende het gewestelijk beleid (artikel 10, 7°); het ontwerp vermeldt niet de overheid waarvoor het advies bestemd is;

b) Inspraak van de gewestraden is voorzien in de volgende gevallen :

- beraadslaging over elk ontwerp van wet betreffende aangelegenheden vermeld in artikel 4 (artikelen 5 en 10, 1°);
- onderzoek van de bij artikel 4 bedoelde moties van de gewestraad (artikel 10, 2°);
- voorstel van de bestemming van de begrotingskredieten die de uitgaven moeten dekken van het gewestelijk beleid (artikelen 6, 2° en 10, 4°).

Volgens artikel 9, in fine, van het ontwerp beraadslagen de ministeriële comités collegiaal. Bij ontstentenis van akkoord wordt de zaak voor beslissing voorgelegd aan de Ministerraad.

.../...

Hierbij dient opgemerkt te worden dat wanneer een wet of koninklijk besluit de beraadslaging in de Ministerraad voorschrijft, dit voorschrift van kracht blijft.

III. Het ontwerp bepaalt in zijn artikel 11 de wijze van verdeling onder de gewesten van de globale som die ieder jaar door de Regering in de Staatsbegroting wordt ingeschreven om de uitgaven te dekken voor het gewestelijk beleid.

*
* *

Uit de voorgaande ontleding blijkt dat het ontwerp het land verdeelt in drie gewesten, voor elk gewest voorziet in een gewestraad en een ministerieel comité voor gewestelijke aangelegenheden, hun respectieve samenstelling en bevoegdheid bepaalt en een soort van per gewest te bepalen en aan te wenden financiële dotatie invoert. Ten slotte, bevat het nog een overgangsbepaling met betrekking tot de woonplaatsvoorwaarde van de leden die de onderscheidene gewestraden zullen vormen.

Volgens de memorie van toelichting behelst de beoogde wetgeving de "prefiguratie van de definitieve

.../...

organisatie van de gewestvorming, rekening houdend met de juridische beperkingen die worden gesteld aan een ontwerp dat niet kan steunen op artikel 107quater van de Grondwet".

De materie van de voorbereidende hervorming in acht genomen, komt haar beperktheid tot uiting inzonderheid in het bepaalde van artikel 1 van het ontwerp naar luid waarvan de gewesten maar worden afgebakend "voor de toepassing van deze wet en tot de wet genomen ter uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet de grenzen van de gewesten heeft bepaald", enerzijds, en in het feit dat het ontwerp, zoals het is toegelicht, er niet toe strekt aan de gewestraden een bevoegdheid op te dragen "om de aangelegenheden te regelen" zoals in artikel 107quater is voorzien, anderzijds. De bevoegdheid die door het ontwerp aan de gewestraden wordt toebedeeld is, inderdaad, van raadgevende aard, hoewel die raadpleging in de gevallen als bepaald door de wet verplicht is (artikel 5 van het ontwerp) en de gewestraden, ook uit eigen initiatief, advies kunnen uitbrengen met voorstel van tekst van wet of reglement dat in de gevallen voorzien in artikel 4 van het ontwerp bij wege van motie aan de Wetgevende Kamers en aan de Regering wordt meegedeeld (artikel 4 van het ontwerp in fine).

De vraag die rijst is of die beperktheid volstaat om het ontwerp te mogen beschouwen als een aangelegenheid die buiten het bereik ligt van de speciale meerderheidsvereisten die in artikel 107quater van de Grondwet ingeschreven zijn met betrekking tot de totstandkoming van wetten op de regionale organisatie van het land.

.../...

De juiste strekking van artikel 107quater kan op twee manieren worden opgevat.

Volgens een eerste stelling, slaat die bepaling wezenlijk op het opdragen aan gewestelijke organen van een regelingsbevoegdheid, dit is een normatieve bevoegdheid.

Volgens een andere stelling, die in ruimere mate de wording en de opzet van de bepaling in de interpretatie betrekt, slaat artikel 107quater op elke hervorming van het land in gewesten, welke daarvan de juridische modaliteiten ook mogen zijn.

De Regering blijkt de eerste stelling te volgen.

Luidens de memorie van toelichting is het ontwerp geen uitvoering van artikel 107quater omdat, bij wijze van voorbereiding, gewestraden met een louter adviserende taak in het leven worden geroepen. Uit die motivering mag afgeleid worden dat, naar het oordeel van de Regering, van gewestvorming in de zin van artikel 107quater maar sprake kan zijn zodra door een toewijzing van regelende bevoegdheid aan de gewestraden, aan de gewesten een mate van autonomie wordt toebedeeld.

Nu is het zo dat de zienswijze van de Regering grondwettelijk verdedigbaar is moest het ontwerp zich beperken tot het instellen van gewestraden met raadgevende bevoegdheid. De adviserende gewestraden worden evenwel ingeschakeld in een

.../...

procedure van besluitvorming die moet uitmonden in een stelsel van regionale wetten; zij vormen aldus het voorlopig sluitstuk in een fase van gewestvorming, waarbij, aansluitend, in de schoot van de Regering organen van verplicht overleg met gewestelijke inslag worden opgericht. In dat geval blijkt men wel het gebied van artikel 107quater te betreden.

Indien de Regering de mening is toegedaan dat er redenen zijn om bij gewone parlementaire meerderheid een wet te laten goedkeuren die zij een voorbereidende fase van regionalisering noemt, is dat buiten het domein van artikel 107quater grondwettelijk aanvaardbaar mits de geplande wet zich ervan onthoudt een algemeen stelsel van regionale wetgeving op te bouwen. Dat brengt met zich dat artikel 5 uit het ontwerp moet worden gelicht, waaruit ook volgt dat de andere bepalingen in het ontwerp die op een toepassing van artikel 5 afgestemd zijn dienen te vervallen. Zodanige wet kan met een gewone meerderheid tot stand komen omdat door de goedkeuring van artikel 107quater aan de wetgever niet elke mogelijkheid is ontnomen om zoals voorheen regelen van decentralisatie in te voeren, onder voorbehoud evenwel dat die decentralisatie door haar geheelheid geen organisatie van gewestvorming wordt zoals bedoeld in artikel 107quater.

Wetten waarvan de toepassingssfeer zich slechts uitstrekt tot een bepaald gebied blijven eveneens steeds denkbaar. Daar zijn voorbeelden van te geven (wetten houdende wijziging van provincie- of gemeentegrenzen, herstelling van schade bij rampen, wet van 22 oktober 1970

.../...

tot omzetting in een Staatsbedrijf van de dienst belast met de exploitatie van de stuwdam te Nisramont, de wet van 7 april 1971 houdende oprichting en de werking van de Universitaire instelling Antwerpen, enz.). Maar opdat het grondwettelijk voorschrift van artikel 6 geëerbiedigd worde, is het nodig dat in ieder concreet geval het onderscheid tussen het gebied waarop de wet toepasselijk is en het gebied waarop de wet niet toepasselijk is steunt op objectieve criteria die verband houden met het onderwerp van de wet. Het is zeer de vraag of dit bij alle in het vooruitzicht gestelde regionale wetten het geval zou kunnen zijn.

*
* *

Artikel 9 van het ontwerp richt drie ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden op en bepaalt hun samenstelling. Artikel 10 stelt hun bevoegdheid vast.

Professor Mast schrijft : "Artikel 29 van de Grondwet dat aan de Koning de uitvoerende macht opdraagt, geeft hem de bevoegdheid om het aantal, de bevoegdheidskring en de benaming van de Ministeries vast te stellen" (Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, 1972, nr. 314).

De heer Wigny heeft het over een probleem van hergroepering van ministeriële diensten door de wet. Hij stelt volgende vraag : "Pareille loi serait-elle constitutionnelle ? La réponse semble devoir être négative (Centre d'études pour la réforme de l'Etat, La réforme de l'Etat, I, p. 41). La raison fondamentale est que le Pouvoir exécutif est souverain dans sa sphère d'attribu-

.../...

tion (nr. 502). Un des éléments essentiels de cette souveraineté réside dans la compétence d'organiser en toute indépendance ses propres services ..." (Droit constitutionnel, II, nr. 521).

Artikel 9 van het ontwerp doet de vraag rijzen die de heer Wigny stelt.

De wetgever bepaalt weliswaar in talrijke gevallen dat een koninklijk besluit in Ministerraad wordt overlegd. Hij draagt aldus aan de Ministerraad een bepaalde bevoegdheid op. Doch de wetgever stelt de Ministerraad niet samen. De Ministerraad wordt door de Koning samengesteld overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen (onder meer artikel 86bis betreffende de pariteit onder de Nederlandstalige en de Franstalige Minister).

Als voorbeeld kan men vermelden artikel 3, § 4, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, dat bepaalt : "De Ministerraad of het door de Koning aangewezen Ministerieel Comité waakt ervoor dat de in artikel 1 bedoelde organismen hun ontvangsten aanpassen en hun uitgaven verminderen, wanneer de tenuitvoerlegging hiervan het financieel beleid van het Rijk in het gedrang zou kunnen brengen".

De vraag kan derhalve worden gesteld of de samenstelling van de ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden niet aan de Koning dient te worden overgelaten.

*

* *

.../...

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de samenstelling van de gewestraden.

De Vlaamse en de Waalse gewestraad worden samengesteld uit de senatoren die deel uitmaken respectievelijk van de Nederlandse en de Franse taalgroep en hun woonplaats hebben in het betrokken gewest.

De Brusselse gewestraad is samengesteld uit :

1) de senatoren die deel uitmaken van de Nederlandse en de Franse taalgroep en hun woonplaats hebben in het Brusselse gewest;

2) tweeënveertig leden van de Brusselse agglomeratieraad.

Artikel 32bis van de Grondwet stelt : "Voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen, worden de gekozen leden van elke Kamer in een Nederlandse en een Franse taalgroep ingedeeld op de bij de wet vastgestelde wijze".

Aangezien de Grondwetgever de indeling in taalgroepen heeft voorbehouden voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen, blijkt het verkieselijk te zijn in het ontwerp niet te verwijzen naar de taalgroepen, maar de senatoren die geroepen zijn om in de gewestraden zitting te hebben op een andere wijze aan te duiden.

*

* *

.../...

Artikel 3, vierde lid, bepaalt de wijze waarop de tweeënveertig leden van de Brusselse agglomeratieraad worden gekozen. Het stelt dat de verkiezing plaats heeft door iedere taalgroep, uit zijn midden, volgens een stemming per lijst, overeenkomstig het stelsel dat door de artikelen 165 tot 172 van het Kieswetboek voor de wetgevende verkiezingen is voorgeschreven.

In deze bepaling wordt echter niet aangegeven op welke wijze de tweeënveertig mandaten over de twee taalgroepen worden verdeeld. Indien het de bedoeling is dat deze verdeling volgens de regel der proportionaliteit geschiedt, dan zou dit in de bepaling moeten vermeld worden, bij voorbeeld door de volgende formule : de verdeling van de mandaten heeft plaats evenredig met de getalsterkte van elke taalgroep.

*

* *

Artikel 4 bepaalt de taakomschrijving van de gewestraden.

Het eerste lid, 9°, vermeldt : "bepaalde aspecten van :

- het industrieel en energiebeleid;
- de gemeentelijke organisatie".

Deze bepaling is in te vage bewoordingen gesteld.

.../...

Het laatste lid van artikel 4 bepaalt dat de motie wordt overgemaakt aan de Voorzitters van de Wetgevende Kamers, aan de Eerste Minister en aan de bevoegde Minister voor regionale aangelegenheden.

Het is niet duidelijk of een motie die op reglementsbepalingen betrekking heeft, eveneens aan de Voorzitters van de Wetgevende Kamers dient gezonden te worden.

*

* *

Onverminderd de opmerking die hoger gemaakt is omtrent artikel 5 van het ontwerp, stelt de Raad van State nog vast dat omtrent dat artikel de memorie van toelichting het volgende schrijft : "Het is vanzelfsprekend dat de ontwerpen die worden onderworpen, bij toepassing van artikel 5, aan het voorafgaand advies van de bevoegde gewestraad vooraf zullen worden voorgelegd, behoudens hoogdringendheid, aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State".

Sedert de inwerkingtreding van de Raad van State is het de regel dat ontwerpen van wetten of besluiten aan het advies van de afdeling wetgeving slechts worden voorgelegd nadat de door de wetten en reglementen voorgeschreven pleegvormen zijn nageleefd, ten einde de afdeling wetgeving in staat te stellen haar toezicht op de nakoming van deze pleegvormen uit te oefenen.

*

* *

.../...

Artikel 10, 4°, bepaalt dat ieder ministerieel comité voor gewestelijke aangelegenheden de bestemming voorstelt van de begrotingskredieten die de uitgaven moeten dekken van het gewestelijk beleid dat in zijn gewest zal worden gevoerd.

Artikel 11, derde lid, bevat een gelijkaardige bepaling.

Eén van beide bepalingen lijkt bijgevolg overbodig te zijn.

L'avis sur le projet de loi soumis au Conseil d'Etat est demandé pour le 27 juin 1974, date à laquelle le Gouvernement, selon les renseignements fournis au Conseil, se propose de déposer le projet de loi sur le bureau du Sénat.

Dans un délai aussi bref le Conseil d'Etat ne peut, épuiser l'ensemble des problèmes que soulève le projet ni examiner à fond tous les articles du texte proposé. Force lui est de limiter son avis aux considérations qui suivent.

*
* *

Le Projet de loi tend selon son intitulé à la création d'institutions régionales "à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution".

L'exposé des motifs s'exprime à cet égard comme suit :

"L'article 107quater de la Constitution institue trois régions. La loi doit créer des organes régionaux composés de mandataires et déterminer les matières qu'ils auront à régler.

.../...

Cette loi doit être adoptée à la majorité spéciale prévue par l'article 107quater.

La base juridique du projet déposé par le Gouvernement est différente. Il met en place à titre préparatoire des conseils dont la mission est consultative, auxquels "la compétence de régler des matières" n'est pas attribuée.

Le projet règle également les rapports du Gouvernement avec ces conseils consultatifs et les modalités de la délibération, au sein du Gouvernement, des projets à portée régionale.

Aucune de ces dispositions ne requiert la majorité exigée par l'article 107quater de la Constitution".

LES GRANDES LIGNES DU PROJET.

I. Le projet institue trois conseils régionaux, un Conseil wallon, un Conseil flamand et un Conseil bruxellois.

La composition et la compétence de ces conseils peuvent se résumer comme ci-après :

.../...

a. Composition.

Le Conseil régional wallon et le Conseil régional flamand sont composés de la même manière. En font partie, les sénateurs appartenant respectivement au groupe linguistique français et néerlandais et domiciliés respectivement dans la région wallonne ou dans la région flamande.

Le Conseil bruxellois a une composition différente. En font partie, les sénateurs appartenant au groupe linguistique français ou néerlandais domiciliés dans la région bruxelloise ainsi que 42 membres du Conseil d'agglomération de Bruxelles.

b. Compétence.

Ratione loci, les conseils régionaux sont compétents, chacun pour la région délimitée à l'article 1er du projet.

Ratione materiae, la compétence des conseils régionaux est limitée aux matières énumérées à l'article 4. Il s'agit à quelques matières près, de celles qu'avait acceptées le groupe de travail des 28 en novembre 1969.

Les conseils régionaux ne sont que des organes consultatifs; relativement aux matières énumérées à l'article 4, ils ne peuvent établir des normes ni prendre de décision ayant un caractère obligatoire.

La compétence d'avis est déterminée comme suit :

.../...

a) compétence facultative :

1) d'initiative : émettre un avis sur la nécessité d'adopter, de modifier ou d'abroger des dispositions légales ou réglementaires (article 4);

2) émettre un avis concernant la politique régionale (article 6, 1°);

3) émettre un avis motivé sur l'affectation proposée par le comité ministériel régional compétent des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale (article 6, 2°).

On ne discerne pas clairement si, dans les cas visés au 2) et 3), l'avis doit être émis d'initiative ou à la demande du Gouvernement.

b) compétence obligatoire :

L'article 5 dispose : "Aucun projet de loi n'est déposé, dont le champ d'application est limité à une seule région et qui tend à prendre, modifier ou abroger des dispositions légales dans les matières visées à l'article 4, n'est déposé qu'avec l'avis préalable du conseil régional compétent".

Il convient d'observer :

1) que les propositions de loi échappent à l'avis obligatoire des conseils régionaux;

2) que le Gouvernement n'est pas tenu de soumettre les projets d'arrêtés royaux ou ministériels à l'avis du conseil régional. Cependant, le conseil régional peut, a posteriori, en demander la modification conformément à l'article 4;

3) que le projet prévoit l'approbation de lois nationales dont le champ d'application est limité à une seule région.

.../...

II. Le second volet du projet a trait à la création des comités ministériels des affaires régionales.

Ces comités ministériels forment un maillon de concertation obligatoire au stade préparatoire des décisions gouvernementales. Dans certains cas, l'intervention des conseils régionaux est imposée.

a) Il n'y a pas d'intervention dans les cas suivants :

- délibération de tout projet d'arrêté royal relatif aux matières visées à l'article 4 (article 10, 3°);
- élaboration et coordination de la politique de la région dans les matières visées à l'article 4 (article 10, 5°);
- délibération de toute proposition de création, de décentralisation et de déconcentration des services, organismes et institutions publics qui sont chargés de l'exécution de la politique régionale visée à l'article 4 (article 10, 6°);
- élaboration d'avis touchant la politique régionale (article 10, 7°); le projet ne mentionne pas l'autorité à laquelle ces avis doivent être destinés;

.../...

b) L'intervention des conseils régionaux est imposée dans les cas suivants :

- délibération de tout projet de loi relatif aux matières visées à l'article 4 (articles 5 et 10, 1°);
- examen des motions du conseil régional visées à l'article 4 (article 10, 2°);
- proposition de l'affectation des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale (articles 6, 2°, et 10, 4°).

Selon l'article 9, in fine, du projet les comités ministériels délibèrent collégialement. A défaut d'accord en leur sein l'affaire est soumise au conseil des Ministres pour décision.

Il échet d'observer, à cet égard que lorsqu'une loi ou un arrêté royal prescrit la délibération en conseil des Ministres cette formalité demeure requise.

III. Le projet règle, en son article 11, le mode de répartition entre les régions de la somme globale à inscrire chaque année par le Gouvernement au budget et l'Etat pour couvrir les dépenses de la politique régionale .

*

* *

.../...

Il ressort de l'analyse qui précède que le projet divise le pays en trois régions, qu'il prévoit, pour chacune de celles-ci un conseil régional et un comité ministériel des affaires régionales, conseil et comité dont il détermine la composition et la compétence respectives. Il instaure ensuite une sorte de dotation financière à déterminer et à affecter par région. Enfin, il comporte une disposition transitoire relative à la condition de domicile imposée aux membres qui formeront les conseils régionaux respectifs.

Selon l'exposé des motifs la loi en projet "préfigure l'organisation définitive de la régionalisation compte tenu des limites juridiques imposées à un projet qui ne peut se fonder sur l'article 107quater de la Constitution".

Si on tient compte de la matière que concerne la réforme préparatoire son caractère restreint ressort plus particulièrement de l'article 1er du projet, qui ne délimite les régions que "pour l'application de la présente loi et jusqu'à la fixation des limites des régions par la loi prise en exécution de l'article 107quater de la Constitution d'une part et, d'autre part, de ce que le projet, tel qu'il est commenté, ne tend pas à attribuer aux conseils régionaux la compétence "de régler les matières ..." comme l'entend l'article 107quater de la Constitution. La compétence attribuée aux conseils

.../...

régionaux par le projet est, en effet, consultative, encore que la consultation de ces conseils soit obligatoire dans les cas déterminés par la loi (article 5 du projet) et que les conseils régionaux puissent, d'initiative, émettre des avis assortis de propositions de texte de loi ou de règlement qui dans les cas prévus par l'article 4 du projet sont communiqués aux Chambres législatives et au Gouvernement par voie de motion (article 4 du projet in fine).

La question qui se pose est dès lors de savoir si ce caractère limité suffit à permettre de considérer le projet comme échappant au domaine de la majorité spéciale que l'article 107quater de la Constitution impose pour le vote des lois sur l'oganisation régionale du pays.

L'article 107quater de la Constitution peut être compris de deux manières.

Selon une première thèse, cette disposition vise essentiellement à pourvoir des organes régionaux d'un pouvoir normatif.

D'après une autre thèse, qui fait une part plus large à la genèse et à l'économie de la disposition, l'article 107quater de la Constitution vise toute réforme régionale du pays, quelles qu'en puissent être les modalités juridiques.

.../...

Le Gouvernement semble se rallier à la première thèse.

Aux termes de l'exposé des motifs le projet ne constitue pas une exécution de l'article 107quater de la Constitution, puisqu'il met en place qu'à titre préparatoire, des conseils régionaux qui ne sont investis que d'une mission purement consultative. De cette motivation il est permis de déduire qu'au sentiment du Gouvernement, il ne saurait être question de régionalisation au sens de l'article 107quater de la Constitution, que dès l'instant où les régions se voient reconnaître une certaine autonomie par l'attribution d'un pouvoir normatif.

Le point de vue du Gouvernement serait acceptable sur le plan constitutionnel si le projet se limitait à la création des conseils régionaux à compétence consultatives. Or, les conseils régionaux consultatifs envisagés sont insérés dans un processus de décision qui doit aboutir à un système de lois régionales ; ils forment ainsi mais provisoirement la pierre angulaire d'une phase de la régionalisation comportant création corrélative, au sein du Gouvernement, d'organes de concertation obligatoire à caractère régional. On pourrait ainsi en arriver à empiéter sur le domaine de l'article 107quater de la Constitution.

Si le Gouvernement considère qu'il est nécessaire d'adopter à la majorité parlementaire simple une loi qu'elle qualifie de phase préparatoire de régionalisation, la chose n'est possible constitutionnellement

sans empiètement sur le domaine de l'article 107quater que si la loi en projet s'abstient d'introduire un système général de législation régionale. Il s'ensuit que l'article 5 du projet doit être supprimé, de même que, par voie de conséquence, certaines autres dispositions du projet qui sont conçues en fonction de l'application dudit article 5. Une telle loi peut en effet être adoptée à la majorité simple parce que l'article 107quater ne fait pas obstacle à ce que le législateur, comme par le passé arrête des modalités de décentralisation, à condition toutefois que cette décentralisation ne devienne pas, par son caractère intégral, une véritable organisation de la régionalisation au sens de l'article 107quater.

Des lois dont le champ d'application est circonscrit à une partie du territoire national sont toujours concevables. Les exemples de telles lois ne manquent pas (lois portant modification des limites des provinces ou des communes, réparation de dommages résultant de catastrophes, la loi du 22 octobre 1970 érigeant en entreprise de l'Etat le service chargé de l'exploitation du complexe du barrage de Nisramont, la loi du 7 avril 1971 portant création et fonctionnement de l'"Universitaire Instelling Antwerpen, etc.). Pour que l'article 6 de la Constitution soit respecté il faut toutefois que la détermination de la partie du territoire à laquelle la loi s'applique ait, dans chaque cas concret, pour fondement des critères objectifs en relation avec son objet. Il est douteux que tel puisse être le cas de toutes les lois régionales que le projet semble envisager.

*

* *

.../...

L'article 9 du projet crée trois comités ministériels des affaires régionales et en détermine la composition. L'article 10 règle les attributions de ces comités.

Le Professeur Mast écrit : "Artikel 29 van de Grondwet dat aan de Koning de uitvoerende macht opdraagt geeft hem de bevoegdheid om het aantal, de bevoegdheidskring en de benaming van de Ministeries vast te stellen" (Overzicht van het Belgisch Grondwettelijke recht, 1972, n° 314).

Monsieur Wigny, traitant du problème d'un regroupement des services ministériels par la loi, pose la question suivante : "Pareille loi serait-elle constitutionnelle? La réponse semble devoir être négative (Centre d'études pour la réforme de l'Etat, La réforme de l'Etat, I, p. 41). La raison fondamentale est que le Pouvoir exécutif est souverain dans sa sphère d'attribution (n° 502). Un des éléments essentiels de cette souveraineté réside dans la compétence d'organiser en toute indépendance ses propres services ..." (Droit constitutionnel, II, n° 521).

L'article 9 du projet soulève la question posée par Monsieur Wigny.

Il est vrai que dans de nombreux cas le législateur prescrit qu'un arrêté royal doit être délibéré en Conseil des Ministres. Ce faisant, il attribue

.../...

à celui-ci une certaine compétence. Ce n'est pas au législateur toutefois qu'il appartient de composer le Conseil des Ministres mais au Roi, conformément aux dispositions constitutionnelles (notamment l'article 86bis relatif à la parité entre ministres d'expression française et ministres d'expression néerlandaise).

A titre d'exemple, on peut signaler l'article 3, § 4, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui dispose :

"Le Conseil des Ministres ou le Comité ministériel que le Roi désigne, veille à ce que les organismes visés à l'article 1er ajustent leurs recettes et réduisent leurs dépenses lorsque la réalisation de celles-ci serait de nature à porter atteinte à la politique financière de l'Etat".

La question se pose dès lors de savoir si la composition des Comités ministériels des affaires régionales ne doit pas être réservée au Roi.

*

* *

L'article 3 du projet règle la composition des conseils régionaux.

.../...

Le Conseil régional wallon et le Conseil régional flamand seront composés des sénateurs qui font partie respectivement des groupes linguistiques français et néerlandais et qui sont domiciliés dans la région concernée.

Le Conseil régional bruxellois comprendra :

1) les sénateurs membres des groupes linguistiques français et néerlandais, domiciliés dans la région bruxelloise;

2) quarante-deux membres du Conseil d'agglomération de Bruxelles.

L'article 32bis de la Constitution dispose :

"Pour les cas déterminés dans la Constitution, les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi".

Le Constituant ayant limité la répartition en groupes linguistiques aux seuls cas, qu'il détermine, il apparaît préférable de ne pas procéder par voie de référence à ces groupes mais de recourir à une autre

.../...

méthode pour désigner les sénateurs appelés à faire partie des conseils régionaux.

*

* *

L'article 3, alinéa 4, règle les modalités de l'élection des quarante-deux membres du Conseil d'agglomération de Bruxelles. Cette élection se fera par chaque groupe linguistique, en son sein, au scrutin de liste, selon le système prévu par les articles 165 à 172 du Code électoral pour les élections législatives.

Cette disposition omet d'indiquer le mode de répartition des quarante-deux mandats entre les deux groupes linguistiques. Si dans l'esprit du Gouvernement, cette répartition doit se faire selon la règle de la proportionnalité, il y aurait lieu de le dire expressément, en utilisant, par exemple, la formule suivante : La répartition des mandats se fait au prorata de l'effectif de chaque groupe linguistique.

*

* *

.../...

L'article 4 définit les missions dévolues aux conseils régionaux .

L'alinéa 1er, 9°, parle de "certains aspects de :

- la politique industrielle et énergétique;
- l'organisation communale".

Cette disposition est rédigée en termes trop vagues.

Le dernier alinéa de l'article 4 prévoit que la motion est transmise aux Présidents des Chambres législatives, au Premier Ministre et au Ministre des affaires régionales compétent.

On ne peut discerner si une motion relative à des dispositions réglementaires doit aussi être transmise aux Présidents des Chambres législatives.

*

* *

Sans préjudice de l'observation qui est faite ci-dessus concernant l'article 5 du projet, le Conseil d'Etat constate encore que l'exposé des motifs dit à propos de cet article : "Il va de soi que les projets soumis, en vertu de l'article 5, à l'avis préalable du Conseil régional compétent auront été présentés auparavant, sauf urgence, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat".

.../...

Depuis que le Conseil d'Etat fonctionne, il est de règle que les projets de loi ou d'arrêtés ne soient soumis à l'avis de la section de législation qu'après que toutes les formalités prescrites par les lois et règlements aient été remplies afin de mettre ladite section en mesure de s'assurer de l'accomplissement de toutes formalités prescrites.

*

* *

L'article 10, 4°, prévoit que chaque comité ministériel des affaires régionales propose l'affectation des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses de la politique régionale qui sera menée dans sa région.

Une disposition analogue se retrouve à l'article 11, alinéa 3.

L'une de ces deux dispositions, dès lors, est superflue, semble-t-il.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, eerste auditeur en door de H.M. JACQUEMYN, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, premier auditeur et par M. M. JACQUEMYN, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.