ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 1er août 1978, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les articles 93 à 124 d'un projet de loi "portant diverses réformes institutionnelles", a donné le 4 août 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 1e augustus 1978 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de artikelen 93 tot 124 van een ontwerp van wet "houdende diverse institutionele hervormingen", heeft de 4e augustus 1978 het volgend advies gegeven :

L'avis sur les articles 93 à 124 est donné sous les mêmes réserves que celles qui précèdent l'avis L. 13.160.

*

* *

TITRE III. DISPOSITIONS COMMUNES ET DIVERSES.

CHAPITRE Ier.

Le chapitre Ier, intitulé "De la tutelle administrative" modifié par ses articles 93 et 94 les articles 89 et 125 de la loi provinciale et par ses articles 95 et 96, les articles 86 et 87 de la loi communale.

Il édicte, en outre, trois dispositions (articles 97 à 99) qui, quoiqu'ayant trait à la tutelle, ne s'inscrivent pas dans les lois provinciales et communales.

Pour faciliter la tâche de la Chambre des Représentants, il est apparu au Conseil d'Etat qu'en raison du caractère technique de ce chapitre et de l'expérience du Conseil d'Etat en matière de contrôle de la tutelle, il est plus utile de présenter un projet de texte qui répond aux observations générales émises en ce qui concerne l'ensemble du chapitre et aux observations particulières relatives à certains de ses articles.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

A. Le chapitre s'intitule "De la tutelle administrative". De toute évidence, il ne s'agit que de la tutelle administrative sur les provinces, sur les communes et sur la région bruxelloise, celle-ci dans la mesure où lui ont été transférées les attributions actuellement exercées par l'agglomération bruxelloise. Le chapitre ne s'applique pas aux organismes d'intérêt public qui relèvent de l'Etat ou qui relèveront des régions. Mais on doit se demander s'il s'appliquera aux centres publics d'aide sociale et aux autres personnes de droit public subordonnées aux provinces et aux communes, telles que les monts-de-piété et les fabriques d'églises.

En ce qui concerne les centres publics d'aide sociale, la tutelle administrative est réglée dans tous ses détails par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et non plus par référence expresse ou implicite à la loi communale. L'intention éventuelle du législateur de les soumettre aux nouvelles règles de la tutelle, requerrait une modification expresse de cette loi. Et cette modification devrait être votée à la majorité spéciale prescrite par l'article 107quater, alinéa 2, de la Constitution (voir infra, C). Quant à la manière dont l'adaptation devrait se faire, il y aurait lieu de s'inspirer de ce qui est proposé pour la loi provinciale et pour la loi communale.

.../...

B. Tel qu'il est rédigé, le chapitre ne concerne pas l'ensemble de la tutelle administrative, celle-ci fût-elle limitée aux provinces, aux communes et à la région bruxelloise. S'il traite complètement de la tutelle générale d'annulation, il ne le fait que partiellement de la tutelle d'approbation, et pas du tout, à tout le moins expressément, de la tutelle de substitution d'action (commissaire spécial) ou de décision (réformation). Il ressort toutefois de l'article 28, § 2, 19°, que les conseils régionaux auront le pouvoir de régler ces matières (voir 1°, c, ci-dessous).

1° La tutelle d'approbation n'est visée au chapitre ler du titre III, que par l'article 97, § ler (implicitement) et 2 (expressément).

a) Le § ler est une habilitation de compétence donnée au Roi en vue non seulement d'exercer mais également de régler les modalités d'exercice de la tutelle sur la province de Brabant et sur les communes périphériques.

L'observation faite sub A, en ce qui concerne le champ d'application limité à la province et aux communes, à l'exception des personnes publiques subordonnées aux communes, vaut pour l'article 97, § ler.

b) La constitutionnalité du § ler est discutable dans la mesure où ce paragraphe transfère sans aucune limitation au Roi, le pouvoir de fixer les modes d'exercice de la tutelle. C'est, en effet, au législateur, en vertu de l'article 108, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution,qu'est réservé un tel pouvoir. On ne saurait à cet égard s'autoriser du précédent

.../...

de l'article 56, § 6, de la loi du 26 juillet 1971, qui a habilité le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'exercice de la tutelle administrative sur les agglomérations et fédérations de communes. Par la même loi, en effet, le législateur avait lui-même réglé la plupart des modalités de la tutelle d'approbation; il avait édicté les principales modalités de la tutelle d'annulation et de substitution d'action en enjoignant au Roi de consacrer, en tout cas, l'application des principes énoncés aux articles 86, 87 et 88 de la loi communale. De telles réserves n'apparaissent pas dans l'article 97, § 1er, du projet, qu'il ne serait pas difficile de compléter de manière à lever toute objection d'inconstitutionnalité. Les articles 96 et 106 du texte proposé par le Conseil d'Etat lèveraient cette objection.

c) L'article 97, § 2, du projet règle l'approbation des décisions des autorités provinciales et communales relatives aux budgets, aux comptes et aux cadres du personnel jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une ordonnance prise en application de l'article 28, § 2, 19°. Il le fait en confiant l'approbation en ces matières au collège exécutif régional qui est ainsi substitué à la députation permanente, au gouverneur ou au Roi, suivant le cas.

Le § 2 ne dispose rien en ce qui concerne les actes autres que ceux qu'il mentionne et les procédés de tutelle autres que l'approbation. Or, il ressort de l'article 28, § 2, 19°, que, sauf en ce qui concerne la province de Brabant et les communes périphériques, c'est désormais par ordonnance que sera réglée l'organisation de la tutelle

.../...

administrative sur tous les actes des pouvoirs subordonnés, "à l'exception des actes relatifs aux matières qui relèvent de la compétence du pouvoir national ou du pouvoir communautaire et pour lesquels la loi ou le décret, selon le cas, a organisé une tutelle particulière". L'approbation des actes qui ne sont pas visés par le paragraphe 2, ne faisant l'objet d'aucune disposition transitoire, demeurera attribuée aux autorités qui exercent actuellement ce pouvoir. De même, les autorités actuellement chargées de l'exercice des autres modes de tutelle, à l'exception de la tutelle générale d'annulation, demeureront investies de ces pouvoirs. Les textes proposés par le Conseil d'Etat tiennent compte du caractère limitatif de la disposition transitoire. Si l'intention du législateur était d'en élargir la portée, il lui suffirait de compléter à la fois dans les dispositions transitoires et dans celles qui modifient la loi provinciale ou la loi communale, l'énumération des dispositions modifiées.

d) Les modalités d'exercice de la tutelle d'approbation ne sont pas réglées par l'article 97, § 2. Elles subsistent, dès lors, en principe telles qu'elles sont actuellement réglées par la loi, notamment par la loi provinciale et par la loi communale, jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par des ordonnances qui, en vertu de l'article 28, § 2, alinéa 2, pourront abroger, compléter ou modifier ces dispositions légales.

Selon le texte de l'article 97, § 2, et selon l'exposé des motifs, c'est le seul collège exécutif régional qui sera substitué aux autorités qui exercent actuellement la tutelle d'approbation. Ceci suscitera certaines difficultés d'interprétation dans le cas où cette tutelle est actuellement exercée à deux degrés, notamment par la députation permanente

avec faculté de recours au Roi (par exemple, loi communale, article 77, alinéa ler, 8° et 9°, et alinéas 2 à 6). Le Conseil d'Etat a été amené à trancher des difficultés analogues à propos de l'article 56, § ler, de la loi du 26 juillet 1971 (arrêt Doyen, n° 17.047, du 29 mai 1975; Depelchin, n° 17.101, du 26 juin 1975; Commune de Schaerbeek, n° 17.137, du 15 juillet 1975; Berodes, n° 17.499, du 11 mars 1976, et Horrie, n° 17.516, du 16 mars 1976). De cette jurisprudence, il ressort en tout cas que, dans le silence des textes, la procédure de double degré d'exercice de la tutelle d'approbation sera supprimée.

e) Ainsi qu'on l'a observé sub d, les modalités actuelles de la tutelle d'approbation subsistent provisoirement jusqu'à la promulgation des ordonnances qui en fixeront de nouvelles. Ces modalités subsisteront, dès lors, différentes pour les communes qui font partie d'une agglomération (article 56, §§ 3 à 5, de la loi du 26 juillet 1971) et pour les autres communes (régime de droit commun déterminé notamment par la loi communale, laquelle ne dispose pas toujours que l'approbation doit intervenir dans un délai de rigueur et que l'improbation doit être motivée en la forme).

L'article 56, § ler, de la loi du 26 juillet 1971 sera abrogé de manière implicite mais certaine en ce qui concerne les communes qui font partie d'une agglomération, par l'article 97, § 2, de la loi projetée, pour les actes visés par cette dernière disposition.

.../...

2° En ce qui concerne la substitution de décision (réformation), le pouvoir de régler ce mode de tutelle est transféré aux conseils régionaux par l'article 28, § 2, 19°, "à l'exception des actes relatifs aux matières qui relèvent de la compétence du pouvoir national ou du pouvoir communautaire et pour lesquels la loi ou le décret, selon le cas, a organisé une tutelle particulière".

En l'absence, au chapitre Ier du titre III, de disposition spéciale relative à la substitution de décision, on doit admettre qu'en principe tant les compétences que les modalités d'exercice actuellement fixées par la loi subsistent jusqu'à la promulgation des ordonnances.

3° La substitution d'action (commissaire spécial) tend à réprimer des carences des autorités subordonnées. L'article 28, § 2, 19°, ne concerne que la tutelle "sur des actes". On doit, dès lors, relever que si le législateur a l'intention de rendre les pouvoirs régionaux compétents pour régler et exercer ce mode de tutelle, il devrait le préciser expressément.

4° La suspension est un procédé de tutelle. Les articles 93 à 96 du projet en attribuent, de manière générale, le pouvoir au gouverneur. L'article 97 attribue au Roi seul la tutelle sur les décisions des autorités de la province de Brabant et des communes périphériques. L'exposé des motifs ne permet pas de déterminer si le gouverneur aura le pouvoir de suspendre les décisions de ces autorités. A s'en tenir à l'interprétation stricte des termes, on devrait à cette question répondre par la négative.

.../...

La loi du 26 juillet 1971 posait un problème analogue. L'article 56, § 1er, de cette loi dispose que le Roi exerce seul la tutelle administrative sur les agglomérations ... L'article 1er de l'arrêté royal du 6 juin 1972 n'en a pas moins attribué le pouvoir de suspension au gouverneur. Le Conseil d'Etat a admis la légalité de cette disposition, en tenant compte du § 6 de l'article 56 de la loi, qui oblige le Roi à faire application, pour la détermination des modalités d'exercice de la tutelle administrative, des principes énoncés aux articles 86 et 87 de la loi communale. Selon le Conseil d'Etat, la suspension est ainsi une modalité de l'exercice de la tutelle administrative, plus précisément de la tutelle d'annulation; il n'était pas interdit au Roi de confier ce pouvoir au gouverneur (arrêt Agglomération bruxelloise et Ville de Bruxelles, n° 16.182, du 28 décembre 1973).

Dans l'état actuel du projet (B, 1°, b, ci-dessus), l'intervention du gouverneur ne pourrait s'autoriser de la justification qu'elle trouvait dans la loi du 26 juillet 1971. La loi devrait, dès lors, préciser, en complétant l'article 97, § 1er, du projet si, pour la province de Brabant et les communes périphériques, le pouvoir de suspension sera réservé au Roi ou pourra être attribué au gouverneur. Il ressortirait de l'adoption du texte proposé par le Conseil d'Etat (articles 96 et 106 de ce texte) que ce pouvoir pourrait être attribué au gouverneur.

Sans vouloir anticiper sur la décision à prendre par le législateur, le Conseil d'Etat doit observer que l'article 125nouveau de la loi provinciale qui ne prévoit que dix

.../...

jours pour prendre un recours suspensif, serait en fait difficilement applicable si le gouverneur n'avait pas le pouvoir de suspension dans la province de Brabant. D'autre part, le passage des actes des communes périphériques par le gouvernement provincial, s'il peut être utile pour ces communes lorsqu'elles ne peuvent déterminer le ministre responsable d'un éventuel arrêté royal d'annulation (arrêt Agglomération bruxelloise et Ville de Bruxelles précité), risque de faire obstacle à ce que ces actes arrivent en temps utile à l'administration centrale.

C. L'ensemble du chapitre est en rapport direct avec l'article 28, § 2, 19°. Il s'agit bien de dispositions prises sur base de l'article 107quater pour assurer l'exécution de l'article 108 de la Constitution. De telles dispositions doivent être votées à la majorité spéciale prescrite par l'article 107quater, alinéa 2.

Ainsi qu'il a été dit sous forme d'observation préalable dans l'avis n° 13.160 du 25 juillet 1978, il n'est pas de bonne technique législative d'insérer dans des lois ordinaires des dispositions législatives qui ne peuvent être votées qu'à la majorité spéciale. Il s'indique, dès lors, de faire des articles 93 à 96 du projet des dispositions autonomes, c'est-à-dire non modificatives de la loi provinciale et de la loi communale, et d'abroger les dispositions de ces lois relatives aux questions ainsi réglées. C'est dans cette optique qu'est rédigé le texte proposé par le Conseil d'Etat.

.../...

D. L'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution ne désigne que par l'expression générale "autorité de tutelle" l'autorité autre que le pouvoir législatif qui intervient pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général, blessé.

Pour les mêmes raisons de technique législative qui ont été rappelées au C, ci-dessus, il s'indique, par une disposition qui ne requiert que la majorité simple, de substituer dans la loi provinciale et dans la loi communale, aux diverses autorités qui exercent la tutelle sur les décisions visées à l'article 97, les termes "autorité de tutelle" (articles 109 et 110 du texte proposé) et de déterminer expressément cette autorité, cette fois par des dispositions prises à la majorité spéciale.

.../...

II. MODIFICATIONS A LA LOI PROVINCIALE (articles 93 et 94 du projet).

A. Article 93 (Loi provinciale, article 89).

1° Il ressort de l'exposé des motifs que par loi, dont la violation peut motiver l'annulation d'un acte du conseil provincial, il faut entendre désormais "toute "norme émanant d'une autorité supérieure, à savoir, notam- "ment, la loi sensu stricto, l'ordonnance, le décret, "l'arrêté royal et l'arrêté ministériel".

A s'en tenir à cette explication, l'autorité de tutelle ne pourra plus annuler les actes par lesquels le conseil provincial violerait ses propres règlements, voire des règlements communaux. Il y a là une restriction sensible par rapport à la pratique actuelle de la tutelle, ainsi que par rapport à la notion de loi telle qu'elle est consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Pour éviter des distorsions dans la définition matérielle de la loi, il serait préférable d'énoncer dans le texte même de la loi les règles de droit dont la violation donne ouverture à annulation par l'autorité de tutelle.

Les articles 93 et 94 du texte proposé ci-dessous tiennent compte de la définition donnée au ter-

.../...

me "loi" par l'exposé des motifs. S'il entrait dans les intentions du législateur de maintenir l'interprétation traditionnelle de ce terme, les textes proposés devraient être modifiés en conséquence.

2° La loi en projet ne prévoit plus, ainsi que l'article 108, 6°, de la Constitution le permet à la loi qui organise les institutions provinciales, l'intervention du législateur ordinaire en matière de tutelle administrative. La disposition projetée ne pourra être votée qu'à la majorité spéciale (voir I, C). Elle s'imposera de ce fait au législateur ordinaire.

De toute manière, ce n'est que très exceptionnellement, si jamais elle eut lieu en ce qui concerne les provinces, que s'est produite une intervention du législateur sur base de l'article 108, 6°, de la Constitution.

3° Pour des motifs qui seront davantage explicités lors de l'examen des modifications apportées à la loi communale, il serait préférable, si le délai de notification de l'arrêté d'annulation ne doit être qu'un délai d'ordre, de ne pas en préciser la durée, mais de se borner à prévoir une notification immédiate (voir III, A, 3°).

.../...

4° L'article 89, § 2, nouveau de la loi provinciale n'ouvrira à la députation permanente de recours contre l'arrêté d'annulation prononcé par le collège exécutif régional que dans les cas où l'acte annulé du conseil provincial aura été pris dans une matière qui ne relevait pas de la compétence du pouvoir régional.

Il en est ainsi, à l'évidence, des matières énumérées à l'article 28, § 1er, de la loi en projet. Avec la même évidence, le recours est exclu en ce qui concerne les matières énumérées aux § 2 et 4 du même article. Un doute pourrait surgir en ce qui concerne les matières visées au § 3. Le doute serait levé si le texte était rédigé sous une des deux formes suivantes (voir le texte proposé de l'article 95).

"Lorsque l'acte annulé a été pris en une matière visée à l'article 28, § 1er (§ 1er et 3)...".

5° Il conviendrait de compléter le texte par une disposition relative à la notification à la province et au collège régional de l'arrêté royal prorogeant le délai (voir le texte proposé de l'article 95, alinéa 4).

.../...

6° Il appartiendra au législateur de décider s'il ne convient pas de prescrire que l'arrêté royal prévu par l'article 89, § 2, alinéa 1er nouveau,doit être motivé.

B. Article 94 (Loi provinciale, article 125).

Les observations A, 1° et 5°,faites à propos de l'article 89 de la loi provinciale valent respectivement pour les alinéas 1er et 2.

C. Observations finales.

1° Le texte que le Conseil d'Etat propose, en faisant précéder la procédure d'annulation par la procédure de suspension, rétablit l'ordre logique des opérations.

2° Dans la loi provinciale, les dispositions suivantes traitent de l'approbation des décisions visées à l'article 97, § 2, du projet : l'article 67, l'article 86 en tant qu'il concerne le budget, l'article 87, alinéas 1er (par référence), 2 et 3, l'article 88 (par référence). Il en est tenu compte dans l'article 100 du texte proposé.

Les autres dispositions qui traitent de la tutelle d'approbation sont l'article 50, alinéa 2, l'article 86, sauf en tant qu'il concerne le budget, l'article 87, alinéa 1er, l'article 88 (par référence).

.../...

3° Les articles 96 et 97 du texte proposé par le Conseil d'Etat ne font pas mention des décisions des autorités provinciales relatives aux comptes et aux cadres du personnel.

a) Les comptes des provinces ne sont pas soumis à la tutelle d'approbation par la loi provinciale. Ils sont arrêtés par la Cour des comptes en vertu de l'article 66 de cette loi. Rien n'indique que le législateur ait l'intention de revenir sur ce système.

b) Les cadres du personnel provincial ne sont pas, dans l'état actuel de la législation, soumis à approbation. Si le législateur entend innover sur ce point, il lui appartiendra de compléter en conséquence les articles 96 et 97 du texte proposé par le Conseil d'Etat.

III. MODIFICATIONS A LA LOI COMMUNALE (ARTICLES 95 ET 96 DU PROJET).

A. Article 95 (Article 86 de la loi communale).

1° Il ressort de l'exposé des motifs que l'observation faite au II, A, 1°, à propos du sens à donner à l'expression "viole la loi" doit s'appliquer ici. A l'énumération valable pour les

.../...

autorités provinciales il s'indique tout au moins d'ajouter, pour les autorités communales, la mention des règlements d'administration provinciale, ainsi que le fait l'article 78, alinéa 2, de la loi communale.

2° A l'alinéa 2, la disposition selon laquelle l'autorité dont l'acte est suspendu prend sans délai connaissance de la suspension, devrait pour des raisons légistiques être renvoyée à l'alinéa 3.

3° Au même alinéa 2, la disposition nouvelle relative au délai de notification de l'arrêté de suspension semble devoir être interprétée comme instituant un délai de rigueur, dont l'inobservation entraînerait la caducité de la suspension : l'exposé des motifs,qui considère que ce délai doit renforcer la sécurité juridique, est en ce sens. Si telle doit être la sanction, il est préférable de le préciser. Il faudra de même préciser alors si c'est le dépôt du pli recommandé à la poste ou sa réception qui doit intervenir dans les quinze jours de la date de l'arrêté de suspension.

Si le délai de notification ne devait être qu'un délai d'ordre, il suffirait de remplacer les mots "dans les quinze jours de sa date"par le mot "immédiatement".

Toujours en ce qui concerne le délai de notification de l'arrêté de suspension, il échet d'ob-

server que c'est à la commune, et non à l'autorité qui est l'auteur de l'acte suspendu, que doit être faite la notification.

4° En ce qui concerne l'alinéa 3, la disposition relative à la faculté de retrait doit s'interpréter de la même manière que dans le texte actuel. Dans son avis sur le projet de loi qui est devenu la loi du 27 juin 1962, le Conseil d'Etat écrivait à ce sujet (Doc. Sénat, 1961-1962, n° 20) :

"Par cette disposition, le Gouvernement entend "donner à l'autorité qui a pris l'acte suspendu la "faculté de le retirer, même si la suspension n'a été "prononcée que pour lésion de l'intérêt général. La "suspension décrétée par le gouverneur cessera ainsi "d'être une mesure purement conservatoire dans la me- "sure où elle ouvrira la possibilité de retirer un "acte qui n'est pas entaché d'illégalité. Le droit "commun ne permet, en effet, de retirer que des actes "illégaux.

"Dans le régime institué par le projet, la "régularité des retraits et les effets de ceux-ci à "l'égard des droits des administrés ne dépendront pas "exclusivement de l'exercice par le gouverneur de son "pouvoir de suspension. Pour que puissent disparaître "rétroactivement les droits qui seraient nés d'un "acte administratif, l'arrêté de suspension doit ré-

.../...

"pondre aux conditions de fond et de forme requises "par la loi, et il faut que la décision de retrait "elle-même ne soit pas prise irrégulièrement par "l'autorité communale. Sur tous ces points, les "administrés justifiant d'un intérêt pourront comme "par le passé, bénéficier du contrôle juridictionnel".

Ce commentaire a été admis par l'exposé des motifs de ce projet de loi, qui a même précisé que

"le retrait des actes ayant conféré des "droits à des tiers ne peut intervenir qu'au moment "où l'autorité prend connaissance de la suspension "et doit donc normalement être acté dans le même "acte".

Le Conseil d'Etat propose d'insérer cette précision dans le texte (voir article 101, alinéa 3, du texte proposé).

5° A l'alinéa 3, le délai de quinze jours dans lequel doit être notifiée au gouverneur la décision qui a pris acte de la suspension, ne saurait être considéré que comme un délai d'ordre; on n'aperçoit pas quelle pourrait être la sanction de l'inobservation de ce délai. Au surplus, l'autorité dont l'acte est suspendu a tout intérêt à statuer à ce sujet et à connaître au plus tôt le sort qui sera réservé à son acte.

.../...

B. Article 96 (article 87 de la loi communale).

1° Il ressort de l'exposé des motifs que l'observation faite au II,A, 1°, à propos du sens à donner à l'expression "viole la loi" doit s'appliquer ici. A l'énumération valable pour les autorités provinciales il s'indique sans nul doute d'ajouter, pour les autorités communales, la mention des règlements d'administration provinciale, ainsi que le fait l'article 78, alinéa 2 de la loi communale.

2° En ce qui concerne le délai de notification de l'arrêté d'annulation, on peut renvoyer aux observations faites à propos de la notification de l'arrêté de suspension (A, 3°, ci-dessus).

3° L'article 87, § 1er, nouveau, dispose en son alinéa 3 : "l'autorité visée à l'alinéa précédent peut déléguer son pouvoir à toute autre autorité qu'elle désigne".

Il appartiendra au législateur d'examiner s'il ne convient pas qu'il désigne lui-même les autorités auxquelles le pouvoir pourra être délégué.

4° Au § 2, alinéa 3, et au § 3, alinéa 3, il y a lieu de remplacer le mot "définitif" par le mot "exécutoire", ainsi que le projet en dispose d'ailleurs pour l'article 89, § 2, alinéa 3, de la loi provinciale. L'arrêté du gouverneur ne sera en effet définitif qu'après expiration du délai de recours au Conseil d'Etat ou après rejet par le Conseil d'Etat d'un recours éventuel en annulation.

5° Le § 3 doit être complété par une disposition relative à la notification des arrêtés royaux (voir II, A. 5°, ci-dessus).

6° L'exposé des motifs caractérise la tutelle de conformité à l'intérêt général comme étant une tutelle d'opportunité. Sans doute, quelques arrêts du Conseil d'Etat peuvent paraître autoriser une telle interprétation (voir notamment, l'arrêt Peeters, n° 18.255, du 2 mai 1977). Toutefois, ni la Constitution ni la loi n'assimilent l'intérêt général à la simple opportunité. Si les articles 86 et 87 de la loi communale qui, sur ce point, datent de l'époque de la Constitution, ne donnaient pas à la notion d'intérêt général un contenu propre distinct de celui d'opportunité, il eût suffi d'y omettre toute référence aux motifs pour lesquels la suspension et l'annulation peuvent être prononcées. A de nombreuses reprises d'ailleurs, le Conseil d'Etat, qui n'a pas à contrôler l'opportunité d'un acte, a vérifié si l'autorité de tutelle avait donné une juste interprétation à la notion d'intérêt général (voir notamment les arrêts Delwart, n° 913, du 8 juin 1951, commune de Maisières, n° 2343, du 2 avril 1953, commune de Forrières, n° 2866, du 29 octobre 1953, commune de Bas-Oha, n° 7385, du 5 novembre 1959, et les autres arrêts du même jour, commune de Morlanwelz, n° 10408, du 31 janvier 1964, Jasselette et consorts, n° 16988, du 24 avril 1975; Verheyen

.../...

et Vandesande, n° 16.451, du 30 mai 1974, Commune d'Etterbeek, n° 17.490, du 9 décembre 1976 (voir M. Dumont, Le Conseil d'Etat, juge de l'intérêt général, dans Le fait et le droit . Etudes de logique juridique, pp. 191-220 . Bruxelles, 1961).

7° Aux termes de l'article 87, § 4, nouveau de la loi communale, tel qu'il ressort de l'article 96 du projet, "après l'expiration des délais fixés aux paragraphes précédents, les actes des autorités communales ne peuvent, sauf recours au Conseil d'Etat, être annulés que par la loi, le décret ou l'ordonnance." Cette disposition est prise pour l'exécution de l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, aux termes duquel la loi réglant les institutions communales prévoit "6°. l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général, blessé".

Il ressort de l'observation émise concernant l'article 28, paragraphe 2, alinéas 2 et 3, dans l'avis n° 13.160, du 25 juillet 1978, que les régions ne sont pas investies d'un pouvoir législatif mais bien d'un pouvoir réglementaire.

La région ne peut, dès lors, avoir, en régime transitoire, le pouvoir d'annuler sans délai et sans motif les actes des autorités communales, cette compétence étant réservée au pouvoir législatif.

.../...

Dans le texte proposé par le Conseil d'Etat (article 105) les mots "l'ordonnance" sont omis.

8° Il appartiendra au législateur de décider s'il ne convient pas de prescrire que l'arrêté royal prévu par l'article 87, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, nouveaux de la loi communale ne doit pas être motivé.

IV. ARTICLE 99 DU PROJET.

Il y a lieu de se référer à la première observation générale émise sous le titre Ier, chapitre VI, dans l'avis n° 13.162 du 28 juillet 1978.

.../...

Le Conseil d'Etat propose pour le chapitre Ier, un texte. Celui-ci est proposé sous réserve des observations générales et des observations relatives à chacun des articles du projet; toutefois, lorsque ce fut possible, afin de tenir compte de certaines de ces observations, le texte proposé révèle l'alternative devant laquelle le Conseil d'Etat s'est trouvé.

Texte proposé pour le Titre III, chapitre Ier.

CHAPITRE Ier. DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE, ETABLIE PAR L'ARTICLE 108, DE LA CONSTITUTION (1).

Section première - Dispositions applicables aux provinces.

M.Sp. Article 93.

Lorsque le conseil provincial ou la députation permanente a pris une résolution qui viole la Constitution, une loi, un décret, une ordonnance, un arrêté royal ou un arrêté ministériel ou qui blesse l'intérêt général, le gouverneur est tenu de prendre son recours auprès de l'autorité compétente pour en prononcer l'annulation.

Il notifie ce recours dans le jour au conseil ou à la députation permanente.

.../...

---

(1) M. Sp. : majorité spéciale.
M. S. : majorité simple.

Le recours est suspensif de l'exécution pendant trente jours à dater de la notification. Ce délai peut être prorogé, pour un seul terme de quarante jours au maximum, par un arrêté motivé de l'autorité compétente pour annuler la résolution.

Si dans ce délai, il n'a pas été statué par l'autorité ayant reçu le recours, la résolution est exécutoire.

p.

Article 94.

Sans préjudice des lois et des décrets qui organisent une tutelle d'annulation particulière, le Roi, pour la province de Brabant, le collège exécutif régional, pour les autres provinces, peut, par arrêté motivé, annuler les actes du conseil provincial ou de la députation permanente qui violent la Constitution, une loi, un décret, une ordonnance, un arrêté royal ou un arrêté ministériel ou qui blessent l'intérêt général.

L'arrêté d'annulation doit intervenir dans le délai fixé par l'article 93.

Il est notifié immédiatement (ou dans les quinze jours) à la province, sous pli recommandé à la poste.

Sp.

Article 95.

Lorsque l'acte annulé a été pris en une matière visée à l'article 28, § ler (ou §§ ler et 3), l'arrêté d'annulation pris par le collège exécutif régional peut, sur

recours de la députation permanente, être annulé par le Roi.

Le recours doit être exercé dans les quinze jours de la réception de l'arrêté d'annulation par la province. Il est transmis par le gouverneur au ministre compétent, et communiqué, pour information, au collège exécutif régional.

Si, dans les quarante jours de la réception du recours par le Ministre compétent, il n'a pas été statué par le Roi, l'arrêté du collège exécutif régional est exécutoire. Ce délai peut être prorogé par arrêté royal motivé, pour un seul terme de quarante jours maximum.

Les arrêtés royaux visés au présent article sont notifiés immédiatement au collège exécutif régional et à la province.

M.Sp.

Article 96.

Le Roi exerce seul la tutelle administrative sur les décisions des autorités de la province de Brabant.

Il fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités d'exercice de cette tutelle en consacrant, en tout cas, l'application des principes énoncés dans la loi provinciale et aux articles 93 et 94 de la présente loi.

.../...

Sp.

Article 97.

Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une ordonnance prise en application de l'article 28, § 2, 19°, les décisions des autorités provinciales relatives aux budgets des provinces autres que la province de Brabant sont soumises à l'approbation du collège exécutif régional.

Sp.

Article 98.

Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une ordonnance prise en application de l'article 28, § 2, 19°, ou par un arrêté royal pris conformément à l'article 96, les articles 87, alinéa 1er, et 88 de la loi provinciale demeurent applicables aux délibérations prévues aux articles 96 et 97.

.Sp.

Article 99.

Les actes pris par les autorités provinciales avant l'entrée en vigueur de la présente section resteront soumis, en ce qui concerne l'exercice de la tutelle, aux dispositions légales qui sont d'application à ce moment.

L.S.

Article 100.

Les modifications suivantes sont apportées à la loi provinciale:

1° à l'article 67, à l'article 88 et à l'article 118, les mots "du Roi" sont remplacés par les mots "de l'autorité de tutelle";

2° à l'article 86, alinéa ler, les mots "sur le budget des dépenses de la province, les moyens d'y faire face" sont remplacés par les mots "les moyens de faire face au budget des dépenses de la province";

3° à l'article 87, alinéas ler, 2 et 3, et à l'article 88, les mots "le Roi" sont remplacés par les mots "l'autorité de tutelle";

4° les articles 89 et 125 sont abrogés;

5° à l'article 116, alinéa ler, est supprimée la mention de l'article 89.

Section 2 - Dispositions applicables aux communes.

M.Sp.

Article 101.

Le gouverneur peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte d'une autorité communale qui viole la Constitution, une loi, un décret, une ordonnance, un arrêté royal, un arrêté ministériel ou un règlement d'administration provinciale.

L'arrêté de suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte au gouvernement provincial; il est envoyé, dans les quinze jours, sous pli recommandé à la poste, à la commune (ou il est envoyé sous pli recommandé à la poste remis à la commune dans les quinze jours), à défaut de quoi la suspension est levée.

.../...

L'autorité donc l'acte est suspendu prend sans délai connaissance de l'arrêté de suspension. Elle peut en même temps soit justifier l'acte suspendu, soit le retirer s'il est régulièrement suspendu. Sa décision est notifiée immédiatement au gouverneur.

Passé le délai prévu à l'article 102, alinéa 3, la suspension est levée.

Sp. Article 102.

Sans préjudice des lois et des décrets qui organisent une tutelle d'annulation particulière, et de l'article 106 en ce qui concerne les communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966,

1° l'acte par lequel une autorité communale viole la Constitution, une loi, un décret, une ordonnance, un arrêté royal, un arrêté ministériel ou un règlement d'administration provinciale, peut être annulé par un arrêté motivé pris par le collège exécutif régional ou par le gouverneur;

2° l'acte par lequel une autorité communale blesse l'intérêt général peut être annulé par le collège exécutif régional.

.../...

Le collège exécutif régional et les autorités habilitées en vertu des lois qui organisent une tutelle d'annulation particulière, peuvent déléguer leur pouvoir d'annulation à toute autre autorité qu'ils désignent.

L'arrêté d'annulation doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte au gouvernement provincial ou, le cas échéant, dans les quarante jours de la réception au gouvernement provincial de l'acte par lequel l'autorité communale a pris acte de la suspension.

L'arrêté d'annulation est notifié dans les quinze jours sous pli recommandé à la poste, à la commune (ou "est envoyé sous pli recommandé à la poste, à la commune dans les quinze jours"), à défaut de quoi l'annulation est non avenue.

L'arrêté d'annulation pris par le gouverneur est publié par extrait au Mémorial administratif.

M.Sp.

Article 103.

L'arrêté d'annulation pris par le gouverneur peut, sur recours de la commune, être annulé par l'autorité visée à l'article 102, alinéa 2.

Le recours doit être exercé dans les quinze jours à compter de celui de la réception de l'arrêté d'annulation par la commune. Il doit être adressé au gouverneur qui le transmet immédiatement, avec le dossier complet, à l'autorité compétente.

.../...

Si, dans les quarante jours de la réception du recours, il n'a pas été statué par cette autorité, l'arrêté du gouverneur est exécutoire.

M.Sp.

Article 104.

Lorsque l'acte annulé a été pris en une matière visée à l'article 28, § 1er (ou "§§ 1er et 3"), l'arrêté d'annulation pris par le collège exécutif régional peut, sur recours de la commune, être mis à néant par le Roi.

Le recours doit être exercé dans les quinze jours de la réception de l'arrêté d'annulation par la commune. Il doit être adressé au gouverneur qui le transmet immédiatement au ministre compétent, et le communique, pour information, au président du collège exécutif régional.

Si dans les quarante jours de la réception du recours par le ministre compétent, il n'a pas été statué par le Roi, l'arrêté du collège exécutif régional est exécutoire. Ce délai peut être prorogé par arrêté royal motivé, pour un seul terme de quarante jours maximum.

Les arrêtés royaux pris en vertu du présent article sont notifiés sans délai au collège exécutif régional et à la province.

M.Sp.

Article 105.

Après l'expiration des délais prévus aux articles 102 à 104, les actes des autorités communales ne peuvent, sauf recours au Conseil d'Etat, être annulés que par la loi

M.Sp.

Article 106.

Le Roi exerce seul la tutelle administrative sur les décisions des autorités des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966.

Il fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'exercice de cette tutelle en consacrant, en tout cas, l'application des principes énoncés dans la loi communale et aux articles 101 et 102 de la présente loi.

M.Sp.

Article 107.

Jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une ordonnance prise en application de l'article 28, § 2, 19°, les décisions des autorités communales relatives aux budgets, aux comptes et aux cadres du personnel des communes autres que les communes visées à l'article 106, sont soumises à l'approbation du collège exécutif régional.

M.Sp.

Article 108.

Jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une ordonnance prise en application de l'article 28, § 2, 19°, ou par un arrêté royal pris conformément à l'article 106, les dispositions de la loi communale, ainsi que, le cas échéant, l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes,

demeurent applicables aux délibérations prévues aux articles 106 et 107.

.Sp. Article 109.

Les actes des autorités communales parvenus au gouvernement provincial avant l'entrée en vigueur de la présente section restent soumis, en ce qui concerne l'exercice de la tutelle, aux dispositions légales qui sont d'application à ce moment.

M.S. Article 110.

Les modifications suivantes sont apportées à la loi communale :

1° l'article 77, alinéa ler, 8°, est remplacé par la disposition suivante : "8° les moyens de pourvoir aux budgets des dépenses communales";

2° l'article 77, alinéa ler, 9°, est abrogé;

3° à l'article 77, alinéa 3, les mots "sur les objets visés aux 8° et 9° du présent article" sont remplacés par les mots "sur les objets visés au 8°";

4° à l'article 84, § ler, les alinéas 2 et 5 sont abrogés;

.../...

5° à l'alinéa 3 du même paragraphe, les mots "soumises à l'approbation" sont remplacés par les mots "relatives à la fixation des cadres";

6° les articles 86 et 87 sont abrogés;

7° à l'article 141, les alinéas ler et 2 sont abrogés;

8° à l'alinéa 3 du même article, les mots "par la députation permanente du conseil provincial ou par le Roi" sont remplacés par les mots "par l'autorité de tutelle";

9° à l'alinéa 4 du même article, les mots "de la députation permanente du conseil provincial" sont remplacés par les mots "de l'autorité de tutelle";

10° à l'article 142, les mots "à la députation permanente" sont remplacés par les mots "à l'autorité de tutelle";

11° à l'article 143, les mots "à la députation permanente du conseil provincial" sont remplacés par les mots "à l'autorité de tutelle";

12° à l'article 144, alinéa ler, les mots "par la députation permanente du conseil provincial" sont remplacés par les mots "par l'autorité de tutelle";

13° aux alinéas 2 et 5 du même article, les mots "de la députation permanente" sont remplacés par les mots "de l'autorité de tutelle";

.../...

14° à l'article 145, alinéas ler et 2, les mots "à la députation permanente du conseil provincial" sont remplacés par les mots "à l'autorité de tutelle".

M.S.

Article 111.

Les modifications suivantes sont apportées à l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes :

1° au § ler, alinéa ler, et au § 2, alinéa ler, les mots " sans préjudice de l'article 107 de la loi du ... portant diverses réformes institutionnelles," sont insérés entre les mots "ainsi que" et les mots "sur les communes";

2° au § 3, les mots ",au collège exécutif régional" sont insérés entre les mots "au ministre compétent" et les mots "ou à la députation permanente";

3° au § 4, alinéa ler, les mots ",le collège exécutif régional" sont insérés entre les mots "le ministre compétent" et les mots "ou la députation permanente".

M.S.

Article 112.

§ ler. La section lère de l'arrêté royal du 6 juin 1972 réglant la tutelle administrative sur les agglomérations, les fédérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture, cesse d'être applicable aux communes qui composent les agglomérations et les fédérations de communes.

§ 2. L'article 7 du même arrêté royal cesse d'être applicable aux mêmes communes dans la mesure où il concerne les compétences prévues par les articles ler, 2 et 3.

M.Sp. Article 113 (Article 99 du projet).

Voir observation IV.

.../...

TABLE DE CONCORDANCE ENTRE LE TEXTE PROPOSE ET LE PROJET.

Projet.	Texte proposé.	Texte proposé.	Projet.
93 (L.P. 89, § 1er)	94	93	94 (L.P., 125)
(L.P. 89, § 2)	95	94	93 (L.P., 89,§ 1er
94 (L.P. 125)	93	95	93 (L.P.,89, § 2)
95 (L.C. 86)	101	96	97, § 1er partim
96 (L.C. 87, § 1er)	102	97	97, § 2 partim
(L.C. 87, § 2)	103	98	nouveau
(L.C. 87, § 3)	104	99	98, alinéa 1er
(L.C. 87, § 4)	105	100	nouveau
97, § 1er partim	96	101	95 (L.C. 86)
" "	106	102	96 (L.C. 87,§ 1er)
97, § 2 "	97	103	96 (L.C. 87,§ 2)
" "	107	104	96 (L.C. 87, § 3)
98, alinéa 1er	99	105	96 (L.C. 87, § 4)
alinéa 2	109	106	97, § 1 partim
		107	97, § 2 partim
99	113	108	nouveau
		109	98, alinéa 2
		110 à	
		112	nouveaux
		113	99

.../...

TITRE III.

CHAPITRE II.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

A. En ordre principal, le projet tend à adapter les lois coordonnées du 12 janvier 1973 à la situation résultant du pouvoir attaché aux régions d'édicter des ordonnances. Il dispense le Gouvernement, en cas d'urgence, de soumettre les projets de décrets à la section de législation. En ce qui concerne les décrets, il supprime le contrôle spécial sur la compétence des conseils culturels, organisé par l'article 4, alinéa 4, des mêmes lois coordonnées. En outre, il dispense les assesseurs de la section des conflits de compétence de l'obligation d'être bilingues.

B. Pour les raisons qui ont permis le vote de la loi du 3 juin 1971 à la majorité simple, le présent chapitre ne requiert que cette majorité.

C. Il ressort des articles 59bis, § 5, et 67 de la Constitution que c'est le Roi qui exécute les décrets, sous le contreseing des ministres reponsables. Dans la période transitoire, c'est-à-dire en attendant une revision de la Constitution, les dispositions du projet relatives aux exécutifs communautaires manquent de fondement constitutionnel (voir sur ce point les

.../...

observations émises par le Conseil d'Etat sous les articles 76 et 77 dans son avis n° 13.167 du 1er août 1978). Les différentes dispositions du chapitre doivent être revues compte tenu de ces observations.

II. ARTICLES 101 à 103.

A. L'article 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit en son alinéa 1er que tous avant-projets de décret sont soumis à l'avis motivé de la section de législation "les projets de budgets culturels exceptés". L'exception relative aux projets budgétaires est reprise dans l'article 3 nouveau des lois coordonnées (art. 101 du projet). Il y a lieu de rappeler que la notion de projet de budgets culturels a été interprétée par la section de législation dans un avis rendu le 16 mai 1975, avis relatif à des amendements au projet de budget des affaires culturelles de la communauté culturelle française pour 1975, secteur Santé publique et famille et secteur Agriculture.

Le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent dans la mesure qu'il expliquait en ces termes :

"lorsque par voie d'amendement à un projet de décret budgétaire, un conseil culturel est invité à introduire, à supprimer ou à modifier des dispositions normatives, la section de législation peut être appelée

.../...

à donner son avis tant sur la portée et les effets juridiques de ces dispositions que sur la forme des textes.

Il en va de même lorsque de tels amendements ne pourraient être adoptés par un conseil culturel sans impliquer une norme de compétence de ce conseil". (Sess. 1974-1975 Conseil cult. de la com. cul. française Doc. 4-V, n°4).

Cet avis a été demandé par le président du conseil culturel de la communauté culturelle française après que la compétence du Conseil d'Etat eut été discutée et que tous les arguments en faveur ou contre cette compétence eurent été développés et après qu'une motion demandant que l'avis du Conseil d'Etat soit sollicité eut été rejetée (compte-rendu intégral du 27 mars 1975, n° 8).

(On consultera Les Novelles - Droit administratif VI, Conseil d'Etat n°s 461 et 462).

B. L'article 101 remplace l'article 3 des lois coordonnées du 12 janvier 1973. L'article 102 abroge l'article 4 des mêmes lois. Comme l'article 101 comporte deux alinéas qui traitent d'idées différentes, il serait préférable de faire du deuxième alinéa un article 4 nouveau des lois coordonnées.

C. Aux deux alinéas de l'article 101, les mots "communautaires et", ainsi qu'à l'alinéa 1er, les mots "communautaire ou" doivent être omis (voir I, D).

.../...

D. Il y aurait lieu de préciser si l'article 101, alinéa 1er s'appliquera aux dispositions réglementaires prises par le conseil régional bruxellois sur base de l'article 67.

E. La même observation vaut pour l'article 103, qui remplace l'article 6 des lois coordonnées.

F. Au même article, pour les motifs déjà indiqués, les mots "communautaires et" doivent être omis.

III. ARTICLE 104.

A. Les observations faites ci-dessus, II, D et F valent pour l'article 104.

B. L'article 8 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 dispose que "la section (d'administration) n'est consultée et n'émet d'avis que sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre et de trancher". Selon l'exposé des motifs, "les Ministres et les membres des exécutifs ... peuvent soumettre, à l'avis de la section d'administration ... toutes difficultés qu'il appartient aux différents pouvoirs exécutifs de résoudre ou de trancher ...".

Dans l'acception constitutionnelle, le "pouvoir exécutif" appartient au Roi et aux ministres. C'est

.../...

sans aucun doute dans cette acception que l'expression a été reprise à l'article 8 des lois coordonnées. En régime transitoire, pour les motifs déjà indiqués, cette expression s'applique au Roi et aux ministres chargés de l'exécution des décrets. Il s'indiquerait d'étendre expressément l'article 8 aux difficultés qu'il appartient aux exécutifs régionaux de résoudre ou de trancher. A cette fin, il y aurait lieu d'insérer dans le projet, à la suite de l'article 103, l'article suivant :

"Article ... . A l'article 8 des mêmes lois coordonnées, les mots "et aux exécutifs régionaux" sont insérés entre les mots "pouvoir exécutif" et les mots "de résoudre" ".

C. La modification apportée par l'article 104 à l'article 9 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 doit entraîner l'adaptation de l'article 51 de ces lois, par l'insertion dans le projet d'un article qui pourrait être rédigé comme suit :

"Article ___ (à insérer après l'article 110 ci-dessous).

Un article 51bis, rédigé comme suit est inséré dans les mêmes lois coordonnées :

"Article 51bis. Les avis donnés aux membres du collège exécutif régional wallon par application de l'article 9 sont formulés en français.

.../...

Les avis donnés aux membres du collège exécutif régional flamand par application de l'article 9 sont formulés en néerlandais.

Les avis donnés aux membres du collège exécutif régional bruxellois par application de l'article 9 sont formulés dans la langue dont la législation sur l'emploi des langues en matière administrative impose l'emploi dans leurs services intérieurs, aux services régionaux dont l'activité s'étend exclusivement à des communes de Bruxelles-Capitale. Si cette législation n'impose pas l'emploi d'une langue déterminée, l'avis sera donné dans la langue de la demande".

IV. ARTICLES 105 et 106.

Les articles 105 et 106 étendent la compétence de la section des conflits de compétence aux conflits entre les ordonnances et les lois et les décrets ou entre les ordonnances. Les ordonnances seront ainsi soumises à la fois au contrôle de légalité prévu par l'article 107 de la Constitution (article 28, § 2, alinéa 3, et § 3, alinéa 3, du projet) et au contrôle de la section des conflits de compétence. Il ressort toutefois de l'exposé des motifs que le premier de ces contrôles ne jouera qu'en régime transitoire.

Ce double contrôle appelle une observation importante. Dans le cas où les cours et tribunaux et autres juridictions seront saisis de la question de la conformité d'une ordonnance avec la Constitution, avec la loi ou avec un décret, ils auront, en vertu de l'article 28, à trancher eux-mêmes cette question; il ressort

de l'article 107 de la Constitution qu'il s'agit là pour eux d'une obligation.

Du reste, l'article 107quater de la Constitution, à défaut de contenir une habilitation expresse semblable à celle de l'article 59bis, § 8, ne permet pas au législateur d'obliger les cours et tribunaux à se dessaisir d'une partie de leur compétence constitutionnelle au profit d'une juridiction qui n'appartient pas au pouvoir judiciaire au sens strict.

L'article 106 du projet doit, dès lors, être revu.

V. ARTICLES 107 et 108.

Pour les motifs indiqués dans l'observation générale 1, c :

1° dans le nouveau texte de l'article 37 des lois coordonnées résultant de l'article 107 du projet, il y a lieu, dans la première phrase, d'omettre les mots "communautaires et"; dans la seconde phrase, d'omettre les mots "communautaire ou";

2° dans l'article 40 des lois coordonnées auquel l'article 108 du projet apporte des modifications, il y a lieu d'omettre les mots "communautaire ou".

.../...

VI. ARTICLE 109.

L'article 109 attribue au Roi et au président de l'exécutif communautaire ou régional, chacun pour ce qui le concerne, la mission de présenter un projet de loi, de décret ou d'ordonnance en exécution de l'arrêt de règlement ou de la décision des Chambres législatives.

Cette disposition n'appelle pas d'observation en tant qu'elle confère au Roi la mission de présenter un projet de loi.

En ce qui concerne les projets de décrets, l'article 59bis, § 5, alinéa ler, de la Constitution attribue le droit d'initiative au Roi; en vertu de l'alinéa 2 du même paragraphe, c'est le Roi qui a le pouvoir d'exécuter les décrets. C'est à lui seul en conséquence que peut être attribuée, au moins en régime transitoire, la mission prévue par l'article 109 du projet (voir sur ce point l'observation générale I, c).

En ce qui concerne les projets d'ordonnances, la même mission doit être attribuée non pas au président du collège exécutif régional qui n'a qualitate qua aucun droit d'initiative, mais, en vertu de l'article 13 du projet, au collège lui-même.

L'article 46 nouveau des lois coordonnées du 12 janvier 1973 devrait dès lors être rédigé comme suit :

.../...

"Le Roi ou le collège exécutif régional, chacun pour ce qui le concerne, présente selon le cas, aux Chambres législatives ou au conseil culturel, ou au conseil régional compétent, un projet de loi ou de décret, ou un projet d'ordonnance tendant à l'abrogation ou à la mise en concordance de la disposition déférée au Conseil d'Etat, soit avec l'arrêt de règlement, soit avec la décision des Chambres législatives".

VII. ARTICLES 110 à 112.

A. Ces articles tendent à modifier les articles 47, 49 et 50 des lois coordonnées du 12 janvier 1973. L'occasion se présente ainsi de simplifier la rédaction de tout le chapitre Ier du titre VI de ces lois. Le texte proposé par le Conseil d'Etat tient compte en outre de l'intention exprimée par l'exposé des motifs, selon laquelle le principe que la demande d'avis portant sur un texte rédigé en une seule langue doit être portée devant la chambre qui fait usage de cette langue sera "d'application lorsqu'il s'agit de la demande adressée à la section de législation de rédiger des textes, en application de l'article 6 des lois coordonnées".

Le texte suivant est proposé :

"Article 110.

Les articles 47 à 50 des mêmes lois coordonnées sont remplacés par les dispositions suivantes :

.../...

"Article 47 (article 47, alinéas 1er (modifié par le projet) et 3, et article 48 du texte actuel). Les textes sont soumis à la section de législation et l'avis de celle-ci est formulé dans la langue ou dans les langues où ils doivent être promulgués ou arrêtés.

Article 48 (article 47, alinéa 2, du texte actuel). Lorsque la section est saisie de textes rédigés en français et en néerlandais, son examen porte tant sur les textes rédigés dans chacune des deux langues que sur la concordance de ces textes.

Article 49 (article 49 du texte actuel, modifié par le projet). Lorsque la section est chargée de rédiger un des avant-projets visés à l'article 6, elle en établit le texte en la langue ou en les langues où il doit être promulgué ou arrêté.

Article 50 (article 50 du texte actuel modifié par le projet et précisé par l'exposé des motifs). Lorsque l'avis doit être rendu ou le texte établi en une seule langue, la demande est portée devant la chambre qui fait usage de cette langue."

B. Le texte proposé ci-dessus pour les articles 47 à 50 a été rédigé de manière telle qu'il ne doive pas être modifié en régime définitif. Si le législateur suit sur ce point la suggestion du Conseil d'Etat, il

.../...

estimera sans doute opportun d'ajouter à l'article 145 du projet un alinéa 3 rédigé comme suit :

"Les alinéas 1er et 2 du présent article ne sont pas applicables à l'article 110".

VIII. ARTICLE 113.

Cet article supprime pour les assesseurs de la section des conflits de compétence la nécessité de la connaissance suffisante de la seconde langue.

Cette modification apportée à l'article 95 des lois coordonnées entraînera pour la section des conflits de compétence l'organisation d'un service de traduction simultanée.

On peut dès lors se demander pour quelles raisons le projet maintient l'obligation de la connaissance suffisante de la seconde langue pour les magistrats du Conseil d'Etat.

.../...

TITRE III.

CHAPITRE III.

Ce chapitre a pour objet :

1. de scinder l'arrondissement électoral de Bruxelles tel qu'il est constitué par l'article 3, § 2, dernier alinéa, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, en deux arrondissements électoraux distincts celui de Bruxelles et celui de Hal-Vilvorde, et d'établir un régime particulier pour les élections législatives dans l'arrondissement électoral de Bruxelles (section 1);

2. de modifier, eu égard aux dispositions qui règleront le régime électoral dans l'arrondissement de Bruxelles, certains articles de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales (section 2).

Section 1. Modification du Code électoral.

Le régime électoral dans l'arrondissement de Bruxelles se caractérise comme suit :

1. Les listes doivent être unilingues, en ce sens que les candidats d'expression française et d'expression néerlandaise doivent être présentés sur des listes séparées. Les candidats doivent déclarer leur appartenance linguistique et cette déclaration peut, selon les modalités précisées dans le projet, faire l'objet d'un recours devant le bureau principal d'arrondissement, puis, éventuellement, devant le Conseil d'Etat.

2. Le groupement des listes prévu par l'article 132 du Code électoral est soumis au même principe de l'unilinguisme, en manière telle que, dans la province de Brabant, le groupement n'est admis qu'entre listes de candidats de même expression linguistique.

3. Avant la répartition des sièges selon le mode prévu par l'article 167 du Code électoral, les sièges seront répartis, dans l'arrondissement électoral de Bruxelles, entre les deux groupes de listes de candidats francophones et néerlandophones, selon le système de la représentation proportionnelle.

4. En cas de groupement, une procédure particulière est prévue.

OBSERVATION GENERALE .

Tant dans l'exposé des motifs que dans le projet lui-même, les expressions "arrondissement électoral de Bruxelles" et "arrondissement électoral de Bruxelles-capitale" sont indifféremment employées. Il conviendrait que la terminologie soit uniformisée à cet égard.

Article 117.

I. Suivant l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2, inséré dans le Code électoral par l'article 117 du projet :

.../...

"Dans l'arrondissement électoral de Bruxelles, les candidats d'expression française et d'expression néerlandaise doivent être présentés sur des listes séparées.

Dans leur déclaration d'acceptation, les candidats proposés doivent certifier qu'ils sont d'expression française ou d'expression néerlandaise".

Suivant l'exposé des motifs "Dans l'arrondissement électoral de Bruxelles, il sera instauré, pour les élections législatives et, en régime transitoire, pour les élections provinciales, un système de déclaration linguistique, de parrainage et de listes unilingues semblable à celui qui a été proposé pour l'élection du Parlement européen ... Le système des listes **scindées** selon la langue des candidats tel qu'il est instauré pour l'arrondissement électoral de Bruxelles-capitale, implique que, dans leur déclaration d'acceptation, les candidats indiquent expressément qu'ils sont francophones ou néerlandophones".

La constitutionnalité de la disposition ainsi commentée est douteuse. Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat ne peut qu'indiquer la difficulté et émettre à son sujet quelques observations.

1° L'article 50 de la Constitution qui concerne la Chambre des Représentants dispose :

"Pour être éligible, il faut :

.../...

1° être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation;

2° jouir des droits civils et politiques;

3° avoir atteint l'âge de vingt-cinq ans accomplis;

4° avoir son domicile en Belgique.

Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise".

Il ne peut pas, dès lors, appartenir au législateur de fixer d'autres conditions d'éligibilité.

La question qui se pose est donc celle de savoir si l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2, nouveau, du Code électoral n'établit pas une condition d'éligibilité que seul le Constituant pourrait fixer.

2° La référence que l'exposé des motifs fait au projet de loi relatif aux élections européennes, manque de pertinence. Les situations sont fondamentalement différentes, en ce sens que s'agissant, en l'occurrence, d'élections législatives, il y a lieu de tenir compte de l'article 50 de la Constitution alors que pour l'élection au Parlement européen, le législateur n'est pas tenu par cette règle.

3° On pourrait soutenir que l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2, instaure une condition d'éligibilité non prévue par l'article 50 de la Constitution en ne permettant que des listes francophones et néerlandophones et, par

.../...

conséquent, en rejetant toute possibilité d'existence d'une liste germanophone ou d'une liste comprenant des candidats francophones et néerlandophones. Si la première de ces hypothèses semble un cas d'école, la seconde cependant est plus préoccupante : en effet, le texte proposé empêche que dans l'arrondissement de Bruxelles, soit présentée aux électeurs une liste de candidats groupés uniquement pour la défense d'un programme commun étranger à toute considération relevant de l'appartenance linguistique des candidats, ce qui pourrait porter atteinte au libre exercice des droits politiques.

4° L'article 32 de la Constitution aux termes duquel "Les membres des deux Chambres représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés", semble également être un argument à l'appui du caractère de condition d'éligibilité de la règle énoncée à l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2.

5° Par contre, la thèse selon laquelle la condition prévue par l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2, ne constitue pas une nouvelle condition d'éligibilité peut trouver un certain fondement dans l'article 32bis de la Constitution qui dispose :

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

.../...

Sans doute, cette répartition ne peut-elle avoir d'effet que "pour les cas déterminés dans la Constitution".

Toutefois, l'existence du groupe linguistique français et du groupe linguistique néerlandais est un fait reconnu par la Constitution.

Les députés et les sénateurs élus sur les listes unilingues de l'arrondissement de Bruxelles feront nécessairement partie d'un de ces groupes.

Partant de là, on peut défendre la thèse selon laquelle la condition fixée à l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2, n'établit pas une condition d'éligibilité mais fixe une condition de présentation de liste qui est de la même nature que celles qui sont déterminées par le Code électoral.

A l'appui de ce point de vue, on peut aussi faire valoir que la règle énoncée à l'article 116bis, § 1er, alinéas 1er et 2, ne constitue pas une condition d'éligibilité étant donné que le nombre de sièges attribués respectivement au groupe français et au groupe néerlandais n'est pas déterminé avant l'élection.

*

Il appartiendra, dès lors, au législateur d'apprécier si le système électoral particulier prévu pour l'arrondissement de Bruxelles est compatible avec la lettre, sinon l'esprit des articles 32 et 50 de la Constitution et respecte les principes de l'égalité et de la liberté des candidats.

II. L'article 116bis, § 2, nouveau, du Code électoral organise des recours contre la déclaration d'appartenance linguistique.

La Constitution et beaucoup de lois ou de règlements qui organisent des institutions disposent que celles-ci seront composées de membres d'expression néerlandaise et de membres d'expression française. Mais le plus souvent, ces textes le font en établissant eux-mêmes un critère ou en prévoyant l'établissement ultérieur d'un critère. Par exemple, l'article 32bis de la Constitution prévoit que, pour les cas déterminés par celle-ci, les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, mais cet article charge le législateur de déterminer le mode de répartition et l'article 1er de la loi du 3 juillet 1971 y a pourvu. Par exemple, également les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, font mention de "groupes linguistiques", notamment en leur article 21, § 7, qui concerne le personnel des administrations des communes de Bruxelles-capitale et des personnes de droit public subordonnées à ces communes : l'article 21, § 7, peut et doit déterminer de quel groupe linguistique un membre dudit personnel fait partie.

.../...

En revanche, pour la généralité des citoyens, aucune disposition ne détermine selon quel critère les uns doivent être considérés comme étant d'expression française, les autres d'expression néerlandaise et les autres encore d'expression allemande, alors que certaines dispositions réglementaires, législatives ou même constitutionnelles se réfèrent à une telle distinction.

A défaut de l'établissement de tout critère légal, la détermination de la qualité de citoyen d'expression française ou néerlandaise se déduit uniquement d'éléments de fait, parfois incertains.

En cette matière, le projet recourt à un système de déclaration à faire par le candidat lui-même; cette déclaration est soumise à un contrôle en ce qui concerne les candidats présentés par les électeurs : selon l'article 116bis, § 2, nouveau, "les candidats peuvent introduire auprès du bureau principal d'arrondissement une réclamation contre la déclaration linguistique formulée par un autre candidat présenté par des électeurs". Quant à la décision du bureau principal, elle est, aux termes du même article, susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat selon une procédure qui sera déterminée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

On observera qu'en cas de contestation, c'est la cour d'appel qui, en vertu des articles 125 à 125ter du Code électoral, est compétente pour statuer sur l'existence des conditions d'éligibilité.

.../...

Le législateur appréciera si cette dualité de compétences se justifie.

Article 113.

Le groupement des listes tel qu'il est imposé dans la province de Brabant est, dans le système du projet, la conséquence logique de la scission des listes dans l'arrondissement électoral de Bruxelles selon un critère linguistique.

Le système proposé par le projet ne paraît pas répondre complètement à l'intention exprimée dans l'exposé des motifs. Il ne prévoit pas, en effet, l'hypothèse où une liste francophone serait constituée dans l'arrondissement de Louvain ou de Hal-Vilvorde ni celle où une liste néerlandophone serait constituée dans l'arrondissement de Nivelles.

Section 2. Modification de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

Selon l'exposé des motifs, "dans le régime transitoire, qui est instauré en attendant que la revision de la Constitution supprime les provinces en tant que collectivités de droit public, la réforme prévue pour les

.../...

élections législatives dans le nouvel arrondissement de Bruxelles-capitale sera également d'application pour les élections provinciales. A cet effet, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales devra être modifiée de la même manière que le Code électoral pour les élections législatives".

Aux fins de réaliser cette intention, le projet introduit, dans la loi du 19 octobre 1921, en ce qui concerne les élections provinciales dans les districts électoraux de l'arrondissement de Bruxelles, les mêmes modifications que dans le Code électoral en ce qui concerne les élections législatives dans l'arrondissement électoral de Bruxelles.

L'article 108 de la Constitution dispose :

"Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;

.....".

.../...

La section 2 du projet ne soulève pas la même difficulté d'ordre constitutionnel relevée dans l'observation sous l'article 116bis, § 1er, nouveau, du Code électoral.

Par contre, l'observation concernant l'article 116bis, § 2, nouveau, du Code électoral, vaut pour la section 2.

Het advies over de artikelen 93 tot 124 wordt verleend onder hetzelfde voorbehoud als gemaakt is in het advies L. 13.160.

*
* *

TITEL III. GEMEENSCHAPPELIJKE EN DIVERSE BEPALINGEN.

HOOFDSTUK I.

Hoofdstuk I "Administratief toezicht" wijzigt met de artikelen 93 en 94 de artikelen 89 en 125 van de provinciewet en met de artikelen 95 en 96, de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet.

Het bevat bovendien drie bepalingen (de artikelen 97 tot 99) die, ofschoon zij op het toezicht betrekking hebben, niet tot de eigenlijke provincie- of gemeentewet behoren.

Wegens het technische karakter van dit hoofdstuk acht de Raad van State het dienstig, gebruik makend van zijn ervaring inzake toetsing van het toezicht, en met de bedoeling de taak van de Kamer van Volksvertegenwoordigers te verlichten, zelf een ontwerp-tekst voor te stellen die tegemoet komt aan de algemene opmerkingen over het hoofdstuk in zijn geheel en aan de bijzondere opmerkingen over bepaalde artikelen.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. Het opschrift van het hoofdstuk luidt : "Administratief toezicht". Vanzelfsprekend is dat alleen het ad-

ministratief toezicht over provincies en gemeenten, en over het Brusselse gewest in zover dit de bevoegdheden heeft gekregen die thans door de Brusselse agglomeratie worden uitgeoefend. Het hoofdstuk geldt niet voor de instellingen van openbaar nut die onder de Staat ressorteren of onder de gewesten zullen ressorteren. Wel is het vraag of het toepassing zal vinden op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en op de andere aan provincies en gemeenten ondergeschikte rechtspersonen als de bergen van barmhartigheid en de kerkfabrieken.

Wat de genoemde openbare centra betreft is het administratief toezicht in al zijn bijzonderheden geregeld in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, en niet meer door uitdrukkelijke of stilzwijgende verwijzing naar de gemeentewet. Mocht de wetgever voornemens zijn die centra aan de nieuwe toezichtsregelen te onderwerpen, dan zou die wet uitdrukkelijk gewijzigd moeten worden, en wel met de bijzondere meerderheid die voorgeschreven is in artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet (zie infra, C).

Wat de wijze van aanpassen betreft richte men zich naar hetgeen voor de provinciewet en de gemeentewet wordt voorgesteld.

B. Zoals het hoofdstuk geredigeerd is, slaat het niet op het administratief toezicht in zijn geheel genomen, ook al zou dat beperkt zijn tot provincies, gemeenten en het Brusselse gewest. Het behandelt volledig het algemeen toezicht met bevoegdheid tot vernietiging, maar slechts gedeel-

.../...

telijk het toezicht met bevoegdheid tot goedkeuring, en het rept met geen woord over het toezicht met bevoegdheid tot vervangend optreden (bijzondere commissaris) of tot vervangend beslissen (teniet doen van een beslissing). Uit artikel 28, § 2, 19°, blijkt echter dat de gewestraden bevoegd zullen zijn om die aangelegenheden te regelen (zie 1°, c, hierna).

1° Over het goedkeuringstoezicht wordt in hoofdstuk I van titel III slechts in artikel 97, § 1 (stilzwijgend) en § 2 (uitdrukkelijk) gehandeld.

a) Paragraaf 1 is een bevoegdheidsopdracht aan de Koning, niet alleen om het toezicht op de provincie Brabant en op de randgemeenten uit te oefenen maar ook om de nadere regels te stellen volgens welke het wordt uitgeoefend.

De onder A gemaakte opmerking over de werkingssfeer, die beperkt is tot provincies en gemeenten, met uitzondering van de aan gemeenten ondergeschikte overheidspersonen, geldt voor artikel 97, § 1.

b) De grondwettigheid van § 1 kan worden betwist in zover zonder enige beperking aan de Koning de bevoegdheid wordt overgedragen om de wijze van uitoefening van het toezicht te regelen. Krachtens artikel 108, tweede lid, 2° en 6°, van de Grondwet heeft alleen de wetgever een zodanige bevoegdheid. Men kan zich hier niet beroepen op het precedent van artikel 56, § 6, van de wet van 26 juli 1971, dat de Koning heeft gemachtigd om bij een in Ministerraad over-

legd besluit de nadere regels te bepalen voor de uitoefening van het administratief toezicht op agglomeraties en federaties van gemeenten. Met dezelfde wet had de wetgever immers zelf in de meeste regelen terzake van goedkeuringstoezicht voorzien; hij had de voornaamste regelen inzake vernietigingstoezicht en inzake het vervangend optreden uitgevaardigd, door de Koning te gelasten in ieder geval toepassing te geven aan de artikelen 86, 87 en 88 van de gemeentewet. Een zodanig voorbehoud komt niet tot uiting in artikel 97, § 1, van het ontwerp, hetwelk zonder moeite zo kan worden aangevuld dat er geen plaats meer is voor enig grondwettigheidsbezwaar. Met de artikelen 96 en 106 van de door de Raad van State voorgestelde tekst zou zodanig bezwaar worden ondervangen.

c) Artikel 97, § 2, van het ontwerp regelt de goedkeuring van de besluiten van provinciale en gemeentelijke overheden inzake begrotingen, rekeningen en personeelsformatie "totdat erin zal worden voorzien bij ordonnantie genomen in toepassing van artikel 28, § 2, 19°". Daarbij draagt het de goedkeuring van die aangelegenheden op aan het gewestelijk uitvoerend college, dat zodoende naar gelang van het geval in de plaats van de bestendige deputatie, van de gouverneur of van de Koning wordt gesteld.

Paragraaf 2 bevat geen enkele bepaling betreffende andere dan de erin vermelde handelingen en betreffende andere toezichtprocédés dan de goedkeuring. Uit artikel 28, § 2, 19°, blijkt echter dat, behalve voor de provincie Brabant en de randgemeenten, ordonnanties voortaan zullen voorzien in de organisatie van het administratief toezicht over alle handelingen van ondergeschikte besturen, "met uit-

.../...

zondering van de handelingen in verband met aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van de Staat of de Gemeenschappen en voor dewelke de wet of het decreet, naargelang het geval, een bijzondere voogdij inricht". De goedkeuring van handelingen die in § 2 niet bedoeld zijn zal, aangezien er geen enkele overgangsbepaling aan gewijd is, blijven berusten bij de overheden bij wie ze nu berust. Evenzo zullen de overheden die thans belast zijn met het uitoefenen van de andere vormen van toezicht, behalve dan het algemene vernietigingstoezicht, die bevoegdheden behouden. In de teksten die de Raad voorstelt is met het beperkende karakter van de overgangsbepaling rekening gehouden. Mocht de wetgever voornemens zijn haar een ruimere draagwijdte te geven, dan zou het voldoende zijn de opsomming van de gewijzigde bepalingen aan te vullen én in de overgangsbepalingen én in de bepalingen die de provinciewet of de gemeentewet wijzigen.

d) De nadere regelen voor het uitoefenen van het goedkeuringstoezicht worden in artikel 97, § 2, niet gesteld. Ze blijven derhalve principieel bestaan zoals zij thans gesteld zijn door de wet, met name door de provincie- en de gemeentewet totdat erin wordt voorzien bij ordonnanties die krachtens artikel 28, § 2, tweede lid, deze wetsbepalingen zullen kunnen opheffen, aanvullen of wijzigen.

Volgens de tekst van artikel 97, § 2, en volgens de memorie van toelichting zal alleen het gewestelijk uitvoerend college in de plaats worden gesteld van de overheden die thans het goedkeuringstoezicht uitoefenen. Dit zal interpretatiemoeilijkheden opleveren in het geval waarin dat toezicht thans op twee niveaus wordt uitgeoefend, onder meer door

.../...

de bestendige deputatie met mogelijkheid van beroep bij de Koning (bijvoorbeeld gemeentewet, artikel 77, eerste lid, 8° en 9°, en tweede tot zesde lid). De Raad van State heeft soortgelijke moeilijkheden moeten beslechten in verband met artikel 56, § 1, van de wet van 26 juli 1971 (arresten DOYEN, nr. 17.047, van 29 mei 1975; DEPELCHIN, nr. 17.101, van 26 juni 1975; gemeente Schaarbeek, nr. 17.137, van 15 juli 1975; BERODES, nr. 17.499, van 11 maart 1976, en HORRIE, nr. 17.516, van 16 maart 1976). Uit die rechtspraak volgt in ieder geval dat bij stilzwijgen van de teksten de procedure van twee niveaus in het goedkeuringstoezicht zal vervallen.

e) Zoals onder d is opgemerkt, blijven de huidige regelen inzake goedkeuringstoezicht voorlopig bestaan tot ordonnanties die er nieuwe vaststellen zijn afgekondigd. Ze zullen derhalve op verschillende wijzen in werking blijven naargelang het gaat om gemeenten die tot een agglomeratie behoren (artikel 56, §§ 3 tot 5, van de wet van 26 juli 1971) dan wel om andere (gemeenrechtelijke regeling, bepaald onder meer door de gemeentewet, die niet altijd stelt dat goedkeuring binnen een dwingende termijn moet plaatshebben en dat niet-goedkeuring naar de vorm gemotiveerd moet worden).

Artikel 56, § 1, van de wet van 26 juli 1971 zal, wat de tot een agglomeratie behorende gemeenten betreft, door artikel 97, § 2, van de ontwerp-wet stilzwijgend maar stellig worden opgeheven ten aanzien van de in laatstgenoemde bepaling bedoelde handelingen.

2° Inzake het vervangend beslissen (teniet doen) wordt de bevoegdheid om de nadere regelen van dat toezicht

.../...

vast te stellen aan de gewestraden overgedragen door artikel 28, § 2, 19°, "met uitzondering van de handelingen in verband met aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van de Staat of de Gemeenschappen en voor dewelke de wet of het decreet, naargelang het geval, een bijzondere voogdij inricht".

Daar in hoofdstuk I van titel III geen bijzondere bepaling betreffende het vervangend beslissen voorkomt, moet worden aangenomen dat in beginsel zowel de bevoegdheden als de nadere regelen inzake uitoefening ervan, zoals die thans door de wet zijn vastgesteld, blijven bestaan tot ordonnanties worden afgekondigd.

3° Het vervangend optreden (bijzondere commissaris) is bedoeld als repressief op het in gebreke blijven van ondergeschikte overheden. Artikel 28, § 2, 19°, betreft alleen het toezicht "op handelingen". Er moet dan ook op gewezen worden dat de wetgever, indien hij de gewestelijke overheden bevoegdheid wil geven om die vorm van toezicht te regelen en uit te oefenen, dat met zoveel woorden moet bepalen.

4° Schorsing is een vorm van toezicht. De artikelen 93 tot 96 verlenen de schorsingsbevoegdheid in het algemeen aan de gouverneur. Artikel 97 draagt het toezicht op besluiten van de overheden van de provincie Brabant en van de randgemeenten uitsluitend aan de Koning op. Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt of de gouverneur de besluiten van die overheden zal kunnen schorsen. In een strikte interpretatie van de tekst kan hij dat niet.

Een soortgelijk probleem stelde de wet van 26 juli 1971 waarvan artikel 56, § 1, bepaalt dat het administratief toezicht op de agglomeraties ... door de Koning alleen worden

.../...

uitgeoefend. Toch heeft artikel 1 van het koninklijk besluit van 6 juni 1972 de schorsingsbevoegdheid aan de gouverneur toegekend. De Raad van State heeft de wettigheid van die bepaling erkend, rekening houdend met § 6 van artikel 56 van de wet, die de Koning verplicht voor het bepalen van de nadere regelen voor de uitoefening van het administratief toezicht toepassing te geven aan de beginselen van de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet. Volgens de Raad is schorsing dus een nadere regel voor de uitoefening van het administratief, meer bepaald van het vernietigingstoezicht; het was de Koning niet verboden die bevoegdheid aan de gouverneur op te dragen (arrest Brusselse agglomeratie en stad Brussel, nr. 16.182, van 28 december 1973).

In de huidige stand van het ontwerp (B, 1°, d, hiervoren) kan het optreden van de gouverneur niet op dezelfde grond gewettigd worden als in de wet van 26 juli 1971. De wet zou derhalve, onder aanvulling van artikel 97, § 1, van het ontwerp, nader moeten bepalen of, voor de provincie Brabant en de randgemeenten, de schorsingsbevoegdheid alleen bij de Koning zal berusten dan wel aan de gouverneur kan worden gegeven. Als de door de Raad voorgestelde tekst (artikelen 96 en 106) wordt aangenomen, zou die bevoegdheid aan de gouverneur kunnen worden opgedragen.

Zonder te willen vooruitlopen op de door de wetgever te nemen beslissing moet de Raad opmerken dat het nieuwe artikel 125 van de provinciewet, dat slechts een ter-

.../...

mijn van tien dagen bepaalt om schorsend beroep in te stellen, in de praktijk moeilijk toepasbaar zou zijn indien de gouverneur geen schorsingsbevoegdheid bezat in de provincie Brabant. Anderzijds dreigt het gevaar dat besluiten van de randgemeenten, met de omweg die ze moeten maken langs het provinciebestuur, en die overigens voor die gemeenten nuttig kan zijn wanneer zij niet kunnen uitmaken welke minister voor een eventueel koninklijk besluit tot vernietiging verantwoordelijk is (arrest Brusselse agglomeratie en stad Brussel eerdervermeld), niet te rechter tijd bij het hoofdbestuur toekomen.

C. Het gehele hoofdstuk houdt rechtstreeks verband met artikel 28, § 2, 19°. Het gaat inderdaad om bepalingen die vastgesteld worden op grond van artikel 107quater ter uitvoering van artikel 108 van de Grondwet. Daar is de in artikel 107quater, tweede lid, voorgeschreven bijzondere meerderheid voor vereist.

Zoals bij wijze van voorafgaande opmerking is gezegd in het advies nr. 13.160 van 25 juli 1978, is het uit een oogpunt van wetgevingstechniek verkeerd dat in gewone wetten wetsbepalingen worden opgenomen waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is. Het ligt dan ook in de rede de artikelen 93 tot 96 van het ontwerp de vorm te geven van autonome bepalingen, die dus niet met wijziging van provinciewet en gemeentewet werken, en in die wetten de bepa-

.../...

lingen betreffende de aldus geregelde aangelegenheden op te heffen. Vanuit die benadering is de tekst geredigeerd die de Raad voorstelt.

D. Artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet volstaat met de algemene term "toezichthoudende overheid" ter aanduiding van de andere overheid dan de wetgevende macht, die optreedt om te beletten dat de wet geschonden of het algemeen belang geschaad wordt.

Om de onder C opgegeven wetgevingstechnische redenen is het geraden, met een bepaling waarvoor slechts de gewone meerderheid vereist is, in provincie- en gemeentewet de diverse overheden die toezicht uitoefenen op de in artikel 97 bedoelde besluiten te vervangen door "toezichthoudende overheid" (tekstvoorstel artikelen 100 en 110), en dan die overheid uitdrukkelijk aan te wijzen door middel van bij bijzondere meerderheid aangenomen bepalingen.

.../...

II. WIJZIGINGEN IN DE PROVINCIEWET (artikelen 93 en 94 van het ontwerp).

A. Artikel 93 (Provinciewet artikel 89).

1° Naar luid van de memorie van toelichting moet onder wet waarvan de schending de vernietiging van een provincieraadsbesluit kan wettigen, voortaan worden verstaan "elke norm die uitgaat van een hogere overheid, namelijk onder meer de wet sensu stricto, het decreet, de ordonnantie, het koninklijk besluit en het ministerieel besluit".

Volgens die uitleg zal de toezichthoudende overheid de handelingen waarmee de provincieraad zijn eigen verordeningen of gemeenteverordeningen zou schenden niet langer kunnen vernietigen. Dat is een aanzienlijke beperking ten opzichte van de huidige toezichtspraktijk, en ten opzichte van het begrip wet zoals het door de rechtspraak van de Raad van State wordt gehuldigd.

Vertekeningen in de materiële definitie van de wet kunnen worden voorkomen als in de tekst zelf van de wet de rechtsregels worden neergeschreven waarvan de schending kan leiden tot vernietiging door de toezichthoudende overheid.

In de artikelen 93 en 94 van 's Raads tekstvoorstel is rekening gehouden met de definitie van de "wet" in de memorie van toelichting. Mocht de wetgever zich aan de traditionele interpretatie van die term willen houden, dan zouden de voorgestelde teksten dienovereenkomstig gewijzigd moeten worden.

.../...

2° De ontwerp-wet voorziet niet meer, zoals artikel 108, 6°, van de Grondwet toestaat aan de wet die de provinciale instellingen regelt, in het optreden van de gewone wetgever inzake administratief toezicht. De ontworpen bepaling zal slechts bij bijzondere meerderheid kunnen worden aangenomen (zie I, C). Daarmee zal zij voor de gewone wetgever bindend zijn.

De wetgever is hoe dan ook, als hij het voor de provincies ooit gedaan heeft, slechts bij hoge uitzondering opgetreden op grond van artikel 108, 6°, van de Grondwet.

3° Om redenen waarop nader zal worden ingegaan bij het onderzoek van de wijzigingen aan de gemeentewet, ware het geraden voor de termijn voor kennisgeving van het vernietigingsbesluit, als hij slechts een termijn van orde hoeft te zijn, geen duur te bepalen, maar alleen te voorzien in een dadelijke kennisgeving (zie III, A, 3°).

4° Krachtens het nieuwe artikel 89, § 2, van de provinciewet zal de bestendige deputatie tegen het vernietigingsbesluit van het gewestelijk uitvoerend college geen beroep kunnen instellen dan in de gevallen dat het vernietigde besluit van de provincieraad genomen is in een aangelegenheid die niet tot de bevoegdheid van de gewestelijke overheid behoorde.

Dat is kennelijk zo met de aangelegenheden die genoemd zijn in artikel 28, § 1, van de ontwerp-wet. Even vanzelfsprekend is het beroep uitgesloten in de aangelegenheden genoemd onder de §§ 2 en 4 van dat artikel. Twijfel zou kunnen rijzen ten aanzien van de aangelegenheden bedoeld in § 3. Die twijfel kan worden weggenomen als de tekst in een van de volgende twee vormen wordt geredigeerd (Zie tekstvoorstel artikel 95) :

.../...

"Wanneer het vernietigde besluit genomen is in een aangelegenheid bedoeld in artikel 28, § 1 (§§ 1 en 3)..."

5° de tekst zou moeten worden aangevuld met een bepaling betreffende de kennisgeving, aan provincie en gewestelijk college, van het koninklijk besluit tot verlenging van de termijn (Zie tekstvoorstel artikel 95, vierde lid).

6° De wetgever zal hebben uit te maken of niet moet worden voorgeschreven dat het koninklijk besluit bedoeld in het nieuw artikel 89, § 2, eerste lid, met redenen omkleed moet worden.

B. Artikel 94 (Provinciewet artikel 125).

De opmerkingen A, 1° en 5°, in verband met artikel 89 van de provinciewet gelden onderscheidenlijk voor het eerste en het tweede lid.

C. Slotopmerkingen.

1° De door de Raad voorgestelde tekst handelt eerst over de schorsingsprocedure, vervolgens over de vernietigingsprocedure; zo herstelt hij de logische gang van zaken.

2° In de provinciewet handelen de volgende bepalingen over de goedkeuring van de besluiten bedoeld in artikel 97, § 2, van het ontwerp : artikel 67, artikel 86 voor zover het de begroting betreft, artikel 87, eerste lid (door verwijzing) tweede en derde lid, artikel 88 (door verwijzing). Daar is rekening mee gehouden in artikel 100 van de voorgestelde tekst.

.../...

De overige bepalingen die handelen over het goedkeuringstoezicht zijn artikel 50, tweede lid, artikel 86, behalve in zover het de begroting betreft, artikel 87, eerste lid, artikel 88 (door verwijzing).

3° In 's Raads tekstvoorstel maken de artikelen 96 en 97 geen melding van de besluiten van de provincieoverheden met betrekking tot de rekeningen en de personeelsformatie.

a) Rekeningen van provincies zijn door de provinciewet niet aan het goedkeuringstoezicht onderworpen. Zij worden door het Rekenhof vastgesteld krachtens artikel 66 van die wet. Niets wijst erop dat de wetgever voornemens is van die werkwijze af te zien.

b) De provinciale personeelformaties zijn in de huidige stand van de wetgeving niet aan goedkeuring onderworpen. Wil de wetgever daar verandering in brengen, dan behoort hij de artikelen 96 en 97 van de door de Raad voorgestelde tekst dienovereenkomstig aan te vullen.

III. WIJZIGINGEN IN DE GEMEENTEWET. (artikelen 95 en 96 van het ontwerp).

A. Artikel 95 (Gemeentewet artikel 86).

1° Uit de memorie van toelichting blijkt dat de opmerking die onder II, A, 1°, gemaakt is, over de betekenis die moet worden gegeven aan de woorden "onwettig is" (in artikel 93 : "de wet schendt") ook hier geldt. Aan de

.../...

opsomming die voor de provincieoverheden geldt moet, voor de gemeenteoverheden, op zijn minst worden toegevoegd de vermelding van de verordeningen van provinciaal bestuur, zoals die voorkomt in artikel 78, tweede lid, van de gemeentewet.

2° De bepaling van het tweede lid, volgens welke de overheid wier besluit wordt geschorst onverwijld kennis neemt van de schorsing, zou om redenen van wetgevingstechniek in het derde lid moeten komen.

3° In dat tweede lid lijkt de nieuwe bepaling betreffende de termijn van kennisgeving van het schorsingsbesluit te moeten worden geacht een dwingende termijn te stellen waarvan niet-inachtneming verval van de schorsing zou meebrengen. De memorie van toelichting volgens welke die termijn de rechtszekerheid moet verhogen, luidt in dezelfde zin. Als dit de sanctie moet zijn, verdient het aanbeveling het met zoveel woorden te zeggen. Ook dient dan te worden bepaald of het de afgifte ter post dan wel de ontvangst van het aangetekend schrijven is die moet plaatshebben binnen vijftien dagen na de datum van het schorsingsbesluit.

Is de termijn van kennisgeving slechts een termijn van orde, dan is het voldoende de woorden "binnen vijftien dagen nadat het genomen werd" te vervangen door "dadelijk".

Nog steeds met betrekking tot die termijn zij opgemerkt dat de kennisgeving moet worden gedaan aan de gemeente, niet aan de overheid die het geschorste besluit heeft vastgesteld.

4° In het derde lid moet de bepaling betreffende de mogelijkheid tot intrekking worden uitgelegd op dezelfde wijze als in de huidige tekst. 's Raads advies over het wetsontwerp dat de wet van 27 juni 1962 geworden is, zegt in dat verband (Gedr. St., Senaat, 1961-1962, nr. 20) :

.../...

"Met die bepaling wil de Regering de overheid die de geschorste handeling heeft verricht, de mogelijkheid bieden ze in te trekken, zelfs al is die schorsing alleen wegens krenking van het algemeen belang uitgesproken. Schorsing vanwege de gouverneur is dus niet langer een louter conservatoire maatregel, inzover ze intrekking van een niet onwettige handeling mogelijk maakt. Naar gemeenrecht kunnen inderdaad alleen onwettige handelingen worden ingetrokken.

De door het ontwerp ingevoerde regeling laat de regelmatigheid van een intrekking en de gevolgen ervan ten aanzien van de rechten der bestuurden, niet uitsluitend afhangen van het feit dat de gouverneur zijn schorsingsbevoegdheid uitoefent. Opdat uit een bestuurshandeling ontstane rechten met terugwerkende kracht teniet kunnen worden gedaan, moet het schorsingsbesluit aan de door de wet gestelde vereisten terzake van grond en vorm voldoen, en mag de beslissing tot intrekking zelf niet op onregelmatige wijze door de gemeenteoverheid zijn genomen. Ten aanzien van al deze punten kunnen de bestuurden die van een belang doen blijken, zoals in het verleden, een beroep doen op juridictionele controle.

Die commentaar is aangenomen in de memorie van toelichting van het wetsontwerp, die zelfs verduidelijkt heeft :

"De intrekking van de handelingen, waarbij rechten aan derden zijn toegekend, mag slechts geschieden op het ogenblik, waarop de overheid kennis van de schorsing neemt en moet dus normaal in dezelfde akte worden geakteerd".

.../...

De Raad stelt voor deze verduidelijking in de tekst op te nemen (zie tekstvoorstel artikel 101, derde lid).

5° In het derde lid kan de termijn van vijftien dagen binnen welke aan de gouverneur kennis moet worden gegeven van de beslissing die van de schorsing akte heeft genomen, slechts als een termijn van orde worden beschouwd. Het is niet duidelijk welke sanctie op niet-inachtneming ervan zou kunnen worden gelegd. Bovendien heeft de overheid wier besluit geschorst is er alle belang bij over dat punt te beslissen en zo spoedig mogelijk te weten welk lot haar besluit beschoren zal zijn.

B. Artikel 96 (Gemeentewet artikel 87).

1° Uit de memorie van toelichting blijkt dat de opmerking die onder II, A, 1° gemaakt is, over de betekenis van de uitdrukking "de wet schendt", ook hier geldt. Aan de opsomming die voor de provincieoverheden geldt, moet voor de gemeenteoverheden, ongetwijfeld worden toegevoegd de vermelding van de verordeningen van provinciaal bestuur, zoals die voorkomt in artikel 78, tweede lid, van de gemeentewet.

2° Wat de termijn van kennisgeving van het vernietigingsbesluit betreft kan worden verwezen naar de opmerkingen in verband met de kennisgeving van het schorsingsbesluit (A, 3°, hiervoren).

3° Het nieuwe artikel 87, § 1, bepaalt in zijn derde lid : "De in het vorige lid bedoelde overheid kan haar bevoegdheid overdragen aan elke andere overheid die zij aanwijst".

.../...

De wetgever zal behoren uit te maken of hij niet zelf de overheden dient aan te wijzen aan wie de bevoegdheid kan worden overgedragen.

4° In § 2, derde lid, en in § 3, derde lid, moet het woord "definitief" worden vervangen door "uitvoerbaar", zoals het ontwerp trouwens doet voor artikel 89, § 2, derde lid, van de provinciewet. Het gouverneursbesluit zal immers eerst definitief zijn nadat de termijn van beroep bij de Raad van State verstreken of een eventueel beroep tot nietigverklaring door de Raad afgewezen is.

5° Paragraaf 3 moet worden aangevuld met een bepaling betreffende de kennisgeving van de koninklijke besluiten (zie II, A, 5°, hiervoren).

6° De memorie van toelichting (blz. 38) kenschetst het "toezicht inzake overeenstemming met het algemeen belang" als een "opportuniteitstoezicht". Enkele arresten van de Raad van State kunnen de indruk wekken dat zij een zodanige interpretatie toestaan (Zie onder meer het arrest PEETERS, nr. 18.255, van 2 mei 1977). Noch de Grondwet echter, noch de wet stellen algemeen belang zonder meer gelijk met opportuniteit. Als de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet, die op dat punt uit de tijd van de Grondwet stammen aan "algemeen belang" geen eigen, van "opportuniteit" te onderscheiden begripsinhoud gaven, was het voldoende geweest dat ze iedere verwijzing naar de redenen waarom de schorsing en de vernietiging kunnen worden uitgesproken achterwege lieten. Bij herhaling overigens heeft de Raad van State, die de opportuniteit van een handeling niet heeft te controleren, zich vergewist of de toezichthoudende overheid het begrip algemeen belang juist heeft geïnterpreteerd (zie onder meer de arresten DELWART, nr. 913, van 8 juni 1951; gemeente Maisières, nr. 2343, van 2 april 1953, gemeente Forrières, nr. 2866, van 29 oktober 1953, gemeente Bas-Oha, nr. 7385, van 5 november 1959, en de andere

arresten van dezelfde datum, gemeente Morlanwelz, nr. 10408, van 31 januari 1954, Jasselette c.s., nr. 16.988, van 24 april 1975, Verheyen en Vandesande, nr. 16.451, van 30 mei 1974, gemeente Etterbeek, nr. 17.990 van 9 december 1976 (zie M. Dumont "Le Conseil d'Etat, juge de l'intérêt général" in "Le fait et le droit, Etudes de logique juridique", blz. 191-220, Brussel 1961).

7° Luidens het nieuwe artikel 87, § 4, van de gemeentewet (artikel 96 van het ontwerp) kunnen, na het verstrijken van de in de vorige paragrafen bedoelde termijnen, besluiten van gemeenteoverheden slechts door wet, ordonnantie of decreet vernietigd worden, behoudens beroep bij de Raad van State. Deze bepaling dient ter uitvoering van artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, volgens hetwelk de wet tot regeling van de provinciale en gemeentelijke instellingen "verzekert ... 6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad".

Uit de opmerking die in het advies nr. L. 13.160 van 25 juli 1978 gemaakt is bij artikel 28, § 2, tweede en derde lid, blijkt dat de gewesten geen wetgevende bevoegdheid, wel een bevoegdheid van regelende aard hebben.

Derhalve kan het gewest in een overgangsregeling niet de bevoegdheid bebben om, zonder gebonden te zijn door een termijn en zonder motivering, besluiten van gemeenteoverheden te vernietigen; die bevoegdheid komt alleen de wetgevende macht toe.

.../...

In 's Raads tekstvoorstel (artikel 105) zijn de woorden "de ordonnantie" vervallen.

8° De wetgever behoort uit te maken of niet moet worden bepaald dat het koninklijk besluit dat bedoeld is in het nieuwe artikel 87, § 2, eerste lid, en § 3, eerste lid, van de gemeentewet, niet met redenen omkleed moet worden.

IV. ARTIKEL 99 VAN HET ONTWERP.

Verwezen moge worden naar de eerste algemene opmerking die onder titel I, hoofdstuk VI, gemaakt is in het advies nr. 13.162 van 28 juli 1978.

.../...

De Raad van State stelt voor hoofdstuk I een tekst voor, onder voorbehoud van de algemene en de artikelsgewijze gemaakte opmerkingen bij het ontwerp; ter inachtneming van sommige van die opmerkingen echter laat de voorgestelde tekst, waar dit mogelijk was, het alternatief uitkomen waarvoor de Raad zich geplaatst zag.

Tekst voorgesteld voor titel III, hoofdstuk I.

HOOFDSTUK I. ADMINISTRATIEF TOEZICHT INGESTELD DOOR ARTIKEL 108 VAN DE GRONDWET (1).

Afdeling 1. Bepalingen voor de provincies.

B.M. Artikel 93.

Wanneer de provincieraad of de bestendige deputatie een besluit heeft genomen dat de Grondwet, een wet, een decreet, een ordonnantie, een koninklijk besluit of een ministerieel besluit schendt of het algemeen belang schaadt, is de gouverneur gehouden beroep in te stellen bij de overheid die bevoegd is om de vernietiging ervan uit te spreken.

Hij geeft hiervan binnen een dag kennis aan de raad of aan de bestendige deputatie.

Het beroep schorst de uitvoering gedurende dertig dagen te rekenen van de kennisgeving. Die termijn kan één-

.../...

---

(1) B.M. = bijzondere meerderheid.

maal, met ten hoogste veertig dagen, worden verlengd bij een met redenen omkleed besluit van de overheid die bevoegd is om het besluit te vernietigen.

Indien de overheid die het beroep ontvangen heeft, binnen die termijn geen uitspraak heeft gedaan, is het besluit uitvoerbaar.

B.M.

Artikel 94.

Onverminderd de wetten en decreten die een bijzonder vernietigingstoezicht organiseren, kan de Koning wat de provincie Brabant betreft, het gewestelijk uitvoerend college wat de overige provincies betreft, de besluiten van de provincieraad of van de bestendige deputatie die de Grondwet, een wet, een decreet, een ordonnantie, een koninklijk besluit of een ministerieel besluit schenden of het algemeen belang schaden, bij een met redenen omkleed besluit vernietigen.

Het vernietigingsbesluit moet worden genomen binnen de termijn bepaald in artikel 93.

Er wordt dadelijk (of : binnen vijftien dagen) aan de provincie kennis van gegeven bij een ter post aangetekende brief.

B.M.

Artikel 95.

Wanneer het vernietigde besluit genomen is in een aangelegenheid bedoeld in artikel 28, § 1 (of : §§ 1 en 3),

.../...

kan het door het gewestelijk uitvoerend college genomen vernietigingsbesluit, op beroep van de bestendige deputatie, door de Koning worden vernietigd.

Het beroep moet worden ingesteld binnen vijftien dagen nadat het vernietigingsbesluit bij de provincie is ingekomen. Het wordt door de gouverneur aan de bevoegde minister gezonden en ter informatie aan het gewestelijk uitvoerend college meegedeeld.

Indien de Koning geen uitspraak heeft gedaan binnen veertig dagen nadat de bevoegde minister het beroep heeft ontvangen, is het besluit van het gewestelijk uitvoerend college uitvoerbaar. Die termijn kan, bij een met redenen omkleed koninklijk besluit, éénmaal met ten hoogste veertig dagen worden verlengd.

Van de in dit artikel bedoelde koninklijke besluiten wordt dadelijk kennis gegeven aan het gewestelijk uitvoerend college en aan de provincie.

B.M.

Artikel 96.

Het administratief toezicht op de beslissingen van de overheden van de provincie Brabant oefent alleen de Koning uit.

Hij stelt, bij in Ministerraad overlegd besluit, de nadere regelen voor de uitoefening van dat toezicht en past daarbij in ieder geval de beginselen toe die zijn neergelegd in de provinciewet en in de artikelen 93 en 94 van deze wet.

.../...

B.M. Artikel 97.

Totdat erin wordt voorzien bij een ordonnantie, vastgesteld op grond van artikel 28, § 2, 19°, worden de beslissingen van de provincieoverheden betreffende de begrotingen van de andere provincies dan de provincie Brabant aan de goedkeuring van het gewestelijk uitvoerend college onderworpen.

B.M. Artikel 98.

Totdat erin wordt voorzien bij een ordonnantie, vastgesteld op grond van artikel 28, § 2, 19°, of bij een koninklijk besluit, vastgesteld overeenkomstig artikel 96, blijven de artikelen 87, eerste lid, en 88 van de provinciewet van toepassing op de besluiten bedoeld in de artikelen 96 en 97.

B.M. Artikel 99.

De besluiten die door de provincieoverheden zijn genomen vóór de inwerkingtreding van deze afdeling, blijven, wat de uitoefening van het toezicht betreft, onderworpen aan de wetsbepalingen die op dat tijdstip van toepassing zijn.

G.M. Artikel 100.

In de provinciewet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

1° in artikel 67, in artikel 88 en in artikel 118 worden de woorden "de Koning" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

2° in artikel 86, eerste lid, worden de woorden "betreffende de begroting van uitgaven van de provincie, de middelen om daarin te voorzien" vervangen door de woorden "betreffende de middelen om in de begroting van uitgaven van de provincie te voorzien";

3° in artikel 87, eerste, tweede en derde lid, en in artikel 88 worden de woorden "de Koning" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

(in artikel 87, eerste en tweede lid, wordt het woord "zijn" vervangen door het woord "haar";

... in artikel 88 wordt het woord "hij" vervangen door het woord "zij");

4° de artikelen 89 en 125 worden opgeheven;

5° in artikel 116, eerste lid, vervalt de vermelding van artikel 89.

Afdeling 2. Bepalingen voor de gemeenten.

B.M. Artikel 101.

De provinciegouverneur kan bij een met redenen omkleed besluit de uitvoering schorsen van het besluit van een gemeenteoverheid dat de Grondwet, een wet, een decreet, een

.../...

ordonnantie, een koninklijk besluit, een ministerieel besluit of een verordening van provinciaal bestuur schendt.

Het schorsingsbesluit moet worden genomen binnen veertig dagen nadat het besluit op het provinciaal gouvernement is ingekomen; het wordt binnen vijftien dagen bij een ter post aangetekende brief aan de gemeente gezonden (of "het wordt verzonden bij een ter post aangetekende brief die binnen vijftien dagen aan de gemeente wordt bezorgd"), zoniet dan is de schorsing opgeheven.

De overheid wier besluit geschorst is, neemt zonder verwijl kennis van het schorsingsbesluit. Zij kan tevens ofwel het geschorste besluit rechtvaardigen ofwel het intrekken indien het regelmatig geschorst is. Van haar beslissing wordt dadelijk kennis gegeven aan de gouverneur.

Na het verstrijken van de termijn, bepaald in artikel 102, derde lid, is de schorsing opgeheven.

B.M.

Artikel 102.

Onverminderd de wetten en decreten die een bijzonder vernietigingstoezicht organiseren, en onverminderd artikel 106 wat betreft de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineer op 18 juli 1966,

1° kan het besluit waardoor een gemeenteoverheid de Grondwet, een wet, een decreet, een ordonnantie, een koninklijk besluit, een ministerieel besluit of een verordening van

.../...

provinciaal bestuur schendt, worden vernietigd bij een met redenen omkleed besluit, vastgesteld door het gewestelijk uitvoerend college of door de gouverneur;

2° kan het besluit waardoor een gemeenteoverheid het algemeen belang schaadt, worden vernietigd door het gewestelijk uitvoerend college.

Het gewestelijk uitvoerend college en de overheden die gemachtigd zijn krachtens de wetten welke een bijzonder vernietigingstoezicht organiseren, kunnen hun vernietigingsbevoegdheid opdragen aan een andere door hen aangewezen overheid.

Het vernietigingsbesluit moet worden genomen binnen veertig dagen nadat het besluit op het provinciaal gouvernement is ingekomen, of in voorkomend geval binnen veertig dagen nadat de akte waaruit blijkt dat de gemeenteoverheid kennis heeft genomen van de schorsing, op het provinciaal gouvernement is ingekomen.

Van het vernietigingsbesluit wordt binnen vijftien dagen aan de gemeente kennis gegeven bij een ter post aangetekende brief (of : "Het vernietigingsbesluit wordt binnen vijftien dagen bij een ter post aangetekende brief aan de gemeente gezonden"), zoniet dan is de vernietiging opgeheven.

Het door de gouverneur genomen vernietigingsbesluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Bestuursmemoriaal.

.../...

B.M.

Artikel 103.

Het door de gouverneur genomen vernietigingsbesluit kan op beroep van de betrokken gemeente worden vernietigd door de overheid bedoeld in artikel 102, tweede lid.

Het beroep moet worden ingesteld binnen vijftien dagen te rekenen van de dag waarop het vernietigingsbesluit bij de gemeente is ingekomen. Het moet worden toegezonden aan de gouverneur die het, samen met het volledige dossier, dadelijk doorzendt aan de bevoegde overheid.

Indien die overheid geen uitspraak heeft gedaan binnen veertig dagen nadat het beroep is ingekomen, is het besluit van de gouverneur uitvoerbaar.

B.M.

Artikel 104.

Wanneer het vernietigde besluit genomen is in een aangelegenheid bedoeld in artikel 28, § 1 (of §§ 1 en 3), kan het door het gewestelijk uitvoerend college genomen vernietigingsbesluit, op beroep van de gemeente, door de Koning worden teniet gedaan.

Het beroep moet worden ingesteld binnen vijftien dagen nadat het vernietigingsbesluit bij de gemeente is ingekomen. Het moet worden toegezonden aan de gouverneur, die het dadelijk aan de bevoegde minister doorzendt en het ter informatie aan de voorzitter van het gewestelijk uitvoerend college meedeelt.

.../...

Indien de Koning geen uitspraak heeft gedaan binnen veertig dagen nadat de bevoegde minister het beroep heeft ontvangen, is het besluit van het gewestelijk uitvoerend college uitvoerbaar. Die termijn kan, bij een met redenen omkleed koninklijk besluit, éénmaal met ten hoogste veertig dagen worden verlengd.

Van de krachtens dit artikel genomen koninklijke besluiten wordt zonder verwijl kennis gegeven aan het gewestelijk uitvoerend college en aan de provincie.

B.M. Artikel 105.

Na het verstrijken van de termijnen bepaald in de artikelen 102 tot 104 kunnen de besluiten van de gemeenteoverheden, behoudens beroep bij de Raad van State, alleen bij wet of decreet, al naar het geval, vernietigd worden.

B.M. Artikel 106.

Het administratief toezicht op de beslissingen van de overheden van de gemeenten, bedoeld in artikel 7 van de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, oefent alleen de Koning uit.

Hij stelt, bij in Ministerraad overlegd besluit, de nadere regelen voor de uitoefening van dat toezicht en past daarbij in ieder geval de beginselen toe die zijn neergelegd in de gemeentewet en in de artikelen 101 en 102 van deze wet.

.../...

B.M. Artikel 107.

Totdat erin wordt voorzien bij een ordonnantie, vastgesteld op grond van artikel 28, § 2, 19°, worden de beslissingen van de gemeenteoverheden betreffende de begrotingen, de rekeningen en de personeelsformaties van de andere gemeenten dan bedoeld zijn in artikel 106, aan de goedkeuring van het gewestelijk uitvoerend college onderworpen.

B.M. Artikel 108.

Totdat erin wordt voorzien bij een ordonnantie, vastgesteld op grond van artikel 28, § 2, 19°, of bij een koninklijk besluit, vastgesteld overeenkomstig artikel 106, blijven de bepalingen van de gemeentewet en, in voorkomend geval, artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, van toepassing op de besluiten bedoeld in de artikelen 106 en 107.

B.M. Artikel 109.

De besluiten van gemeenteoverheden, die bij het provinciaal gouvernement zijn ingekomen vóór de inwerkingtreding van deze afdeling, blijven, wat de uitoefening van het toezicht betreft, onderworpen aan de wetsbepalingen die op dat tijdstip van toepassing zijn.

.../...

G.M.

Artikel 110.

In de gemeentewet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° artikel 77, eerste lid, 8°, wordt door de volgende bepaling vervangen : "8° de middelen om in de begrotingen van uitgaven der gemeente te voorzien";

2° artikel 77, eerste lid, 9°, wordt opgeheven;

3° in artikel 77, derde lid, worden de woorden "de zaken genoemd in 8° en 9° van dit artikel" vervangen door de woorden "de zaken genoemd in 8°";

4° in artikel 84, § 1, worden het tweede en het vijfde lid opgeheven;

5° in het derde lid van dezelfde paragraaf worden de woorden "waarvoor goedkeuring vereist is" vervangen door de woorden "betreffende de vaststelling van de personeelsformaties";

6° de artikelen 86 en 87 worden opgeheven;

7° in artikel 141 worden het eerste en het tweede lid opgeheven;

8° in het derde lid van hetzelfde artikel worden de woorden "door de bestendige deputatie of door de Koning" vervangen door de woorden "door de toezichthoudende overheid";

.../...

9° in het vierde lid van hetzelfde artikel worden de woorden "de bestendige deputatie" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

10° in artikel 142 worden de woorden "aan de bestendige deputatie van de provincieraad" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

11° in artikel 143 worden de woorden "de bestendige deputatie van de provincieraad" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

12° in artikel 144, eerste lid, worden de woorden "de bestendige deputatie van de provincieraad" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

13° in het tweede en het vijfde lid van hetzelfde artikel worden de woorden "de bestendige deputatie" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid";

14° in artikel 145, eerste en tweede lid, worden onderscheidenlijk de woorden "de bestendige deputatie van de provincieraad" en "de bestendige deputatie" vervangen door de woorden "de toezichthoudende overheid".

G.M.

Artikel 111.

In artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

1° in § 1, eerste lid, en in § 2, eerste lid, worden de woorden "onverminderd artikel 107 van de wet van ... houdende diverse institutionele hervormingen" ingevoegd, onderscheidenlijk tussen het woord "en" en de woorden "op de gemeenten" en tussen het woord "alsook" en de woorden "op de gemeenten";

2° in § 3 worden de woorden ", aan het gewestelijk uitvoerend college" ingevoegd tussen de woorden "aan de bevoegde minister" en de woorden "of aan de bestendige deputatie";

3° in § 4, eerste lid, worden de woorden ", door het gewestelijk uitvoerend college" ingevoegd tussen de woorden "door de bevoegde minister" en de woorden "of door de bestendige deputatie"

G.M. Artikel 112.

§ 1. Afdeling 1 van het koninklijk besluit van 6 juni 1972 tot regeling van het administratief toezicht op de agglomeraties, de federaties, de gemeenten die ertoe behoren en de commissies voor de cultuur houdt op van toepassing te zijn op de gemeenten die tot de agglomeraties en de federaties van gemeenten behoren.

§ 2. Artikel 7 van hetzelfde koninklijk besluit houdt op van toepassing te zijn op dezelfde gemeenten in zover het betrekking heeft op de bevoegdheden bepaald in de artikelen 1, 2 en 3.

B.M. Artikel 113 (artikel 99 van het ontwerp).

Zie opmerking IV.

.../...

TITEL III.

HOOFDSTUK II.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. Het ontwerp heeft voornamelijk tot doel de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 aan te passen aan de toestand die hierdoor ontstaat dat aan de gewesten de bevoegdheid wordt gegeven om ordonnanties uit te vaardigen. Het ontslaat de Regering, in geval van dringende noodzakelijkheid, van de verplichting om de ontwerpen van decreten aan de afdeling wetgeving voor te leggen. Ter zake van de decreten maakt het een eind aan de bijzondere controle op de bevoegdheid van de cultuurraden, zoals die door artikel 4, vierde lid, van dezelfde gecoördineerde wetten georganiseerd is. Ook ontslaat het de assessoren van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de verplichting tweetalig te zijn.

B. Met gewone meerderheid kan, om dezelfde redenen als voor de wet van 3 juni 1971 golden, ook voor dit hoofdstuk worden volstaan.

C. Uit de artikelen 59bis, § 5, en 67 van de Grondwet volgt dat de decreten worden uitgevoerd door de Koning, met medeondertekening door de verantwoordelijke ministers. In de overgangsperiode, dat is in afwachting dat de Grondwet wordt herzien, hebben de bepalingen van het ontwerp betreffende de gemeenschapsexecutieven geen constitutionele grondslag.

.../...

(zie hieromtrent 's Raads opmerkingen bij de artikelen 76 en 77, advies nr. 13.167 van 1 augustus 1978). De bepalingen van het hoofdstuk moeten worden herzien aan de hand van die opmerkingen.

II. ARTIKELEN 101 tot 103.

A. Artikel 4, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat alle voorontwerpen van decreet aan het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving worden onderworpen, "uitgezonderd de ontwerpen van culturele begrotingen".

De uitzondering die voor de begrotingsontwerpen is gemaakt, is overgenomen in het nieuwe artikel 3 van de gecoördineerde wetten (artikel 101 van het ontwerp).

Er moge worden op gewezen dat het begrip "ontwerp van culturele begrotingen" door de afdeling wetgeving geïnterpreteerd is in een op 16 mei 1975 gegeven advies betreffende amendementen op de ontwerp-begroting voor culturele aangelegenheden van de Franse Cultuurgemeenschap voor 1975, sector Volksgezondheid en Gezin en sector Landbouw.

De Raad van State heeft zich bevoegd geacht in de mate die hij als volgt omschreef :

"lorsque par voie d'amendement à un projet de décret budgétaire, un conseil culturel est invité à introduire, à supprimer ou à modifier des dispositions normatives, la section de législation peut être appelée à donner son avis tant sur la portée et les effets juridiques de ces dispositions que sur la forme des textes.

.../...

Il en va de même lorsque de tels amendements ne pourraient être adoptés par un conseil culturel sans impliquer une norme de compétence de ce conseil".
(Sess. 1974-1975 Conseil culturel de la communauté culturelle française Doc. 4-V n° 4).

Dat advies werd door de voorzitter van de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap gevraagd nadat over de bevoegdheid van de Raad van State was gediscussieerd, alle argumenten voor of tegen die bevoegdheid aan de orde waren gekomen en een motie strekkend tot raadpleging van de Raad van State was verworpen (integraal verslag van 27 maart 1975, nr. 8). (Men raadplege "Les Novelles Droit administratif" VI Conseil d'Etat nrs. 461 en 462).

B. Artikel 101 vervangt artikel 3 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973. Artikel 102 heft artikel 4 van die wetten op. Aangezien artikel 101 bestaat uit twee leden met elk zijn eigen onderwerp, kan het tweede lid beter een nieuw artikel 4 van de gecoördineerde wetten worden.

C. In de twee leden van artikel 101 moeten de woorden "gemeenschaps- en" en in het eerste lid de woorden "gemeenschaps- of" vervallen (zie I, D).

D. Verduidelijkt dient te worden of artikel 101, eerste lid, toepassing zal vinden op de verordeningsbepalingen die de Brusselse gewestraad zal vaststellen op grond van artikel 67.

E. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 103, dat artikel 6 van de gecoördineerde wetten vervangt.

.../...

F. In hetzelfde artikel moeten om de reeds opgegeven redenen de woorden "gemeenschaps- en" vervallen.

III. ARTIKEL 104.

A. De hiervoren gemaakte opmerkingen II, D en F, gelden ook voor artikel 104.

B. Artikel 8 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 bepaalt : "De afdeling (administratie) wordt enkel geraadpleegd en dient slechts van advies over de moeilijkheden en betwistingen waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort". Volgens de memorie van toelichting (blz. 41), kunnen de ministers en de leden van de executieven "aan het advies van de afdeling administratie ... alle moeilijkheden voorleggen waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid van de verschillende uitvoerende machten behoort".

De "uitvoerende macht", in haar grondwettelijke betekenis, berust bij de Koning en bij de ministers. Zonder enige twijfel hanteert ook artikel 8 van de gecoördineerde wetten de term in die betekenis. In de overgangsregeling slaat die term, om de reeds opgegeven redenen, op de Koning en op de ministers die met de uitvoering van de decreten belast zijn. Het is geraden artikel 8 uitdrukkelijk te verruimen tot de moeilijkheden waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid van de gewestelijke executieven behoort. Hiertoe kan in het ontwerp, na artikel 103, het volgende artikel worden ingevoegd :

.../...

"Artikel ...

In artikel 8 van dezelfde gecoördineerde wetten worden de woorden "en der gewestelijke executieven" ingevoegd tussen de woorden "uitvoerende macht" en "behoort".".

C. De wijziging welke artikel 104 aanbrengt in artikel 9 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 maakt aanpassing van artikel 51 van die wetten noodzakelijk, via een in het ontwerp in te voegen artikel, luidende :

"Artikel ...(in te voegen na artikel 110 infra).

In dezelfde gecoördineerde wetten wordt een artikel 51bis ingevoegd, luidend als volgt :

"Artikel 51bis.

De adviezen, aan de leden van het Waalse gewestelijk uitvoerend college te verstrekken met toepassing van artikel 9, worden in het Frans gesteld.

De adviezen, aan de leden van het Vlaamse gewestelijk uitvoerend college te verstrekken met toepassing van artikel 9, worden in het Nederlands gesteld.

De adviezen, aan de leden van het Brusselse gewestelijk uitvoerend college te verstrekken met toepassing van artikel 9, worden gesteld in de taal die de diensten waarvan de werkkring uitsluitend de gemeenten van Brussel-Hoofdstad bestrijkt krachtens de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken, moeten gebruiken in hun binnendiensten. Indien die wetgeving het gebruik van een bepaalde taal niet voorschrijft, wordt het advies gesteld in de taal van de aanvraag".

.../...

IV. ARTIKELEN 105 en 106.

De artikelen 105 en 106 breiden de bevoegdheid van de afdeling bevoegdheidsconflicten uit tot de conflicten tussen ordonnanties en wetten en decreten of tussen ordonnanties. De ordonnanties zullen dus onderworpen zijn aan de wettigheidscontrole bedoeld in artikel 107 van de Grondwet (artikel 28, § 2, derde lid, en § 3, derde lid, van het ontwerp) en tevens aan de controle van de afdeling bevoegdheidsconflicten. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de eerste van die controles slechts voor de overvangsregeling geldt.

Bij die tweevoudige controle is een belangrijke opmerking te maken. Hoven, rechtbanken en andere rechtscolleges waarvoor de vraag is aangebracht of een ordonnantie in overeenstemming is met Grondwet, wet of decreet, zullen, op grond van artikel 28, zelf die vraag hebben op te lossen; naar uit artikel 107 van de Grondwet blijkt, zijn zij daartoe verplicht.

Overigens staat artikel 107quater van de Grondwet, bij gebreke van een uitdrukkelijke machtiging als die van artikel 59bis, § 8, de wetgever niet toe hoven en rechtbanken te verplichten een gedeelte van hun grondwettelijke bevoegdheid uit handen te geven ten voordele van een rechtscollege dat niet tot de rechterlijke macht in strikte zin behoort.

Artikel 106 van het ontwerp moet derhalve worden herzien.

.../...

V. ARTIKELEN 107 en 108.

Om de redenen die zijn opgegeven in de algemene opmerking 1, C, moeten

1° in de nieuwe tekst van artikel 37 van de gecoördineerde wetten, zoals die volgt uit artikel 107 van het ontwerp, in de eerste volzin de woorden "gemeenschaps- en", in de tweede volzin de woorden "gemeenschaps- of" vervallen.

2° in artikel 40 van de gecoördineerde wetten, waarin artikel 108 van het ontwerp wijzigingen aanbrengt, de woorden "gemeenschaps- of" vervallen.

VI. ARTIKEL 109.

Artikel 109 belast de Koning en de voorzitter van de gemeenschaps- of gewestexecutieve, ieder wat hem betreft, met het indienen van een ontwerp van wet, van decreet of van ordonnantie ter uitvoering van het regelingsarrest of van de beslissing van de Wetgevende Kamers.

In zover die bepaling de Koning met het indienen van een wetsontwerp belast is er niets tegen in te brengen.

Inzake ontwerpen van decreet kent artikel 59bis, § 5, eerste lid, van de Grondwet, aan de Koning het recht van initiatief toe; krachtens het tweede lid van dezelfde paragraaf is het de Koning die bevoegd is om de decreten uit te voeren. Alleen aan Hem kan dus, althans in de overgangsregeling, de in artikel 109 van het ontwerp bepaalde taak worden opgedragen (zie hieromtrent de algemene opmerking I, C).

.../...

Voor ontwerpen van ordonnantie moet dezelfde taak worden opgedragen, niet aan de voorzitter van het gewestelijk uitvoerend college, die als zodanig geen enkel recht van initiatief heeft, maar, krachtens artikel 13 van het ontwerp, aan het college zelf.

Het nieuwe artikel 46 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 stelle men derhalve als volgt :

"De Koning of het gewestelijk uitvoerend college dienen, ieder wat hem betreft, al naar het geval bij de Wetgevende Kamers, de cultuurraad of de bevoegde gewestraad, een ontwerp van wet of van decreet, of een ontwerp van ordonnantie in, dat ertoe strekt de naar de Raad van State verwezen bepaling op te heffen of in overeenstemming te brengen, hetzij met het regelingsarrest, hetzij met de beslissing van de Wetgevende Kamers".

VII. ARTIKELEN 110 tot 112.

A. Deze artikelen strekken tot wijziging van de artikelen 47, 49 en 50 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973. De gelegenheid kan worden benut om de redactie van het hele hoofdstuk I van titel VI van die wetten te vereenvoudigen. In de tekst die de Raad voorstelt wordt ook rekening gehouden met het in de memorie van toelichting te kennen gegeven voornemen om het principe, dat de adviesaanvraag over een in één taal gestelde tekst aanhangig wordt gemaakt bij de kamer die in die taal werkt, toepassing te doen vinden "op het verzoek gericht tot de afdeling wetgeving, om teksten op te maken zoals voorzien in artikel 6 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

.../...

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 110.

De artikelen 47 tot 50 van dezelfde gecoördineerde wetten worden door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 47. (artikel 47, eerste lid (gewijzigd door het ontwerp) en derde lid, en artikel 48 van de huidige tekst).

De teksten worden aan de afdeling wetgeving voorgelegd en dezer advies wordt opgesteld in de taal of talen waarin de tekst afgekondigd of vastgesteld moet worden.

Artikel 48.(artikel 47, tweede lid, van de huidige tekst).

Wanneer aan de afdeling teksten worden voorgelegd die in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld, loopt haar onderzoek zowel over de in ieder der twee talen gestelde teksten als over dezer overeenstemming.

Artikel 49. (artikel 49 van de huidige tekst, gewijzigd door het ontwerp).

Wanneer de afdeling belast is met het opmaken van één der in artikel 6 bedoelde voorontwerpen, stelt zij de tekst ervan op in de taal of talen waarin hij afgekondigd of vastgesteld moet worden.

Artikel 50. (artikel 50 van de huidige tekst, gewijzigd door het ontwerp en nader omschreven in de memorie van toelichting).

Wanneer het advies verleend of de tekst opgesteld moet worden in slechts een taal, wordt de aanvraag aanhangig gemaakt bij de kamer die in die taal werkt".

.../...

B. De hier voor de artikelen 47 tot 50 voorgestelde tekst is zo geredigeerd dat hij in de definitieve regeling geen wijziging behoeft. Treedt de wetgever op dat punt in 's Raads voorstel, dan zal hij het wellicht ook dienstig achten artikel 145 van het ontwerp aan te vullen met een derde lid als volgt :

"Het eerste en het tweede lid van dit artikel gelden niet voor artikel 110".

VIII. ARTIKEL 113.

Door dit artikel vervalt voor de assessoren van de afdeling bevoegdheidsconflicten de eis om het bewijs van de voldoende kennis van de andere taal te leveren.

Deze wijziging van artikel 95 van de gecoördineerde wetten heeft tot gevolg dat voor de afdeling bevoegdheidsconflicten een dienst voor simultaanvertaling moet worden ingericht.

De vraag is dan gewettigd waarom het ontwerp de eis van de voldoende kennis van de andere taal in stand houdt voor de magistraten van de Raad van State.

.../...

TITEL III.

HOOFDSTUK III.

Dit hoofdstuk heeft tot doel :

1. het kiesarrondissement Brussel, zoals het opgericht is door artikel 3, § 2, laatste lid, van de gecoördineerde bestuurstaalwetten, te splitsen in een kiesarrondissement Brussel en een kiesarrondissement Halle-Vilvoorde, en een bijzondere regeling in te voeren voor de parlementsverkiezingen in het kiesarrondissement Brussel (afdeling 1);

2. met het oog op de bepalingen die het kiesstelsel in het arrondissement Brussel zullen regelen, een aantal artikelen van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen te wijzigen (afdeling 2).

Afdeling 1. Wijziging van het Kieswetboek.

Het kiesstelsel in het arrondissement Brussel vertoont de volgende kenmerken :

1. De lijsten moeten eentalig zijn, in die zin dat de Nederlandstalige en de Franstalige kandidaten op afzonderlijke lijsten moeten worden voorgedragen. De kandidaten moeten een taalverklaring afleggen en tegen die verklaring kan, volgens de in het ontwerp uitgewerkte regelen, beroep worden ingesteld bij het arrondissementshoofdbureau en vervolgens, eventueel, bij de Raad van State.

.../...

2. Voor de lijstenverbinding waarin voorzien is door artikel 132 van het Kieswetboek, geldt hetzelfde beginsel van eentaligheid, en wel zo dat in de provincie Brabant die verbinding alleen toegestaan is tussen lijsten van kandidaten van een zelfde taal.

3. Vooraleer de zetels worden verdeeld zoals voorgeschreven is in artikel 167 van het Kieswetboek, worden ze in het kiesarrondissement Brussel over de twee groepen kandidatenlijsten, de Nederlandstalige en de Franstalige, verdeeld volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

4. In geval van lijstenverbinding geldt een bijzondere procedure.

ALGEMENE OPMERKING.

Zowel in de memorie van toelichting als in het ontwerp zelf worden de benamingen "kiesarrondissement Brussel" en "kiesarrondissement Brussel-Hoofdstad" door elkaar gebruikt. Men houde het op één term.

Artikel 117.

I. Artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, dat door artikel 117 van het ontwerp in het Kieswetboek wordt ingevoegd, bepaalt :

"In het kiesarrondissement Brussel moeten de Nederlandstalige en de Franstalige kandidaten op afzonderlijke lijsten worden voorgedragen.

.../...

De voorgestelde kandidaten moeten, in hun verklaring van bewilliging, verklaren dat zij Nederlandstalig of Franstalig zijn".

De memorie van toelichting zegt in dit verband : "Tevens zal in het nieuw kiesarrondissement Brussel, voor de parlementsverkiezingen, en in het overgangsstelsel voor de provincieraadsverkiezingen, een stelsel van taalverklaring, patronering en eentalige lijsten ingevoerd worden zoals werd voorgesteld voor de verkiezing van het Europees Parlement ... Het stelsel van de naar de taal van de kandidaten gesplitste lijsten zoals door het ontwerp voor het kiesarrondissement Brussel-Hoofdstad wordt ingevoerd impliceert dat de kandidaten in hun verklaring van bewilliging uitdrukkelijk vermelden dat zij Nederlandstalig of Franstalig zijn".

Of de aldus toegelichte bepaling grondwettig is, kan in twijfel worden getrokken. Binnen de korte tijd die hem is toegemeten, kan de Raad van State slechts op de moeilijkheid wijzen en enkele opmerkingen maken.

1° Artikel 50 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de Kamer van Volksvertegenwoordigers, bepaalt :

"Om verkiesbaar te zijn moet men :

1° Belg zijn door geboorte of grote naturalisatie hebben verkregen;

2° het genot hebben van de burgerlijke en politieke rechten;

3° de volle leeftijd van 25 jaar hebben bereikt;

4° zijn woonplaats hebben in België.

.../...

Geen andere voorwaarde tot verkiesbaarheid kan worden vereist".

Het kan derhalve niet aan de wetgever staan, andere voorwaarden tot verkiesbaarheid te bepalen.

De vraag is dan ook of het nieuwe artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, van het Kieswetboek niet een voorwaarde tot verkiesbaarheid invoert die alleen de grondwetgever zou kunnen stellen.

2° De verwijzing in de memorie van toelichting naar het wetsontwerp betreffende de Europese verkiezingen dient niet tot de zaak. Er is een fundamenteel verschil : hier gaat het om parlementsverkiezingen en moet men zich dus houden aan artikel 50 van de Grondwet, een regel waardoor de wetgever niet gebonden is voor de verkiezing van het Europese Parlement.

3° Men zou kunnen stellen dat artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, wanneer het alleen Nederlandstalige en Franstalige lijsten toestaat en bijgevolg iedere mogelijkheid uitsluit om een Duitstalige lijst of een lijst met Nederlandstalige én Franstalige kandidaten in te dienen, een voorwaarde tot verkiesbaarheid invoert waarin artikel 50 van de Grondwet niet voorziet. De eerste hypothese moge academisch zijn, aan de tweede kan zwaarder worden getild : de voorgestelde tekst belet immers dat de kiezers in het arrondissement Brussel beschikken over een lijst van kandidaten die uitsluitend zouden opkomen voor een gemeenschappelijk programma waarin het in het geheel geen factor is dat zij tot een bepaalde taalgroep behoren; daarmee zou afbreuk kunnen worden gedaan aan de vrije uitoefening van de politieke rechten.

.../...

4° Ook artikel 32 van de Grondwet : "De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie, en niet enkel de provincie of de onderverdeling van een provincie die hen heeft benoemd", lijkt een argument te zijn voor de stelling dat artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, een verkiesbaarheidsvereiste invoert.

5° De stelling daarentegen dat de voorwaarde van artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, geen nieuwe voorwaarde tot verkiesbaarheid is, kan enige grond vinden in artikel 32bis van de Grondwet, hetwelk bepaalt :

"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".

Die indeling kan weliswaar slechts effect sorteren "voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen". Toch is het bestaan van de Nederlandse en de Franse taalgroep een feit dat door de Grondwet is erkend.

De volksvertegenwoordigers en senatoren die zullen worden verkozen op de eentalige lijsten van het (kies)arrondissement Brussel, zullen hoe dan ook tot een van die groepen behoren.

Daarvan uitgaande kan men de stelling verdedigen dat artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, geen voorwaarde tot verkiesbaarheid invoert, maar een voorwaarde inzake het indienen van lijsten stelt, van dezelfde aard als de voorwaarden die het Kieswetboek bepaalt.

.../...

Voor die zienswijze zou ook kunnen pleiten dat de regel van artikel 116bis, § 1, eerste en tweede lid, geen voorwaarde tot verkiesbaarheid is, daar het aantal onderscheidenlijk aan de Nederlandse en aan de Franse groep toe te kennen zetels niet vóór de verkiezing vastgesteld is.

*

De wetgever zal dus behoren uit te maken of het voor het arrondissement Brussel uitgewerkte bijzondere kiesstelsel overeen te brengen is met de letter, zo niet, dan met de geest van de artikelen 32 en 50 van de Grondwet en of het de beginselen van gelijkheid en vrijheid van de kandidaten ontziet.

II. Het nieuwe artikel 116bis, § 2, van het Kieswetboek organiseert beroepen tegen de taalverklaring.

De Grondwet en tal van wetten of verordeningen die instellingen organiseren, bepalen dat deze zijn samengesteld uit Nederlandstaligen en Franstaligen. Meestal echter stellen die teksten hiervoor dan een maatstaf vast of bepalen zij dat die later zal worden vastgesteld. Zo bepaalt artikel 32bis van de Grondwet dat, voor de gevallen welke zij bepaalt, de gekozen leden van elke kamer in een Nederlandse en een Franse taalgroep worden ingedeeld, maar tevens gelast het de wetgever de wijze van indeling te bepalen, hetgeen hij gedaan heeft in artikel 1 van de wet van 3 juli 1971. Zo ook maken de op 18 juli 1966 gecoördineerde bestuurstaalwetten gewag van "taalgroepen", met name in artikel 21, § 7, dat betrekking heeft op het personeel van de besturen van de gemeenten van

.../...

Brussel-Hoofdstad en van de aan die gemeenten ondergeschikte openbare personen : met artikel 21, § 1, is het mogelijk te bepalen tot welke taalgroep een lid van dat personeel behoort.

Voor de burgers in het algemeen echter zegt geen enkele bepaling volgens welke maatstaf de enen als Nederlandstalig, de anderen als Franstalig, nog anderen als Duitstalig moeten worden aangemerkt, terwijl sommige verordenings-, wets- en zelfs grondwetsbepalingen van een zodanig onderscheid uitgaan.

Bij ontstentenis van enige wettelijke maatstaf, is de hoedanigheid van Nederlands- of van Franstalige staatsburger uitsluitend af te leiden uit feitelijke, vaak onzekere gegevens.

In dit verband werkt het ontwerp met een stelsel waarin de kandidaat zelf een verklaring moet afleggen; op die verklaring staat controle wat betreft de kandidaten die door kiezers zijn voorgedragen. Het nieuwe artikel 116bis, § 2, bepaalt immers : "De kandidaten kunnen bij het arrondissementshoofdbureau tegen een andere kandidaat die door kiezers is voorgedragen bezwaar indienen wat de afgelegde taalverklaring betreft". Tegen de beslissing van het hoofdbureau van haar kant kan luidens hetzelfde artikel beroep bij de Raad van State worden ingesteld volgens een bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit te bepalen procedure.

Op te merken valt dat, in geval van betwisting, het hof van beroep krachtens de artikelen 125 tot 125ter van het Kieswetboek bevoegd is om te beslissen of de voorwaarden tot verkiesbaarheid al dan niet vervuld zijn.

.../...

De wetgever zal dienen uit te maken of deze dubbele bevoegdheid verantwoord is.

*

Artikel 118.

De lijstenverbinding zoals die in de provincie Brabant wordt voorgeschreven, is in de regeling van het ontwerp het logisch gevolg van de splitsing van de lijsten naar de taal in het kiesarrondissement Brussel.

De in het ontwerp voorgestelde regeling lijkt niet geheel te beantwoorden aan de bedoeling die in de memorie van toelichting te kennen gegeven is. Niet voorzien wordt immers in het geval dat een Franstalige lijst zou worden samengesteld in het arrondissement Leuven of in het arrondissement Halle-Vilvoorde, noch in het geval dat een Nederlandstalige lijst zou worden samengesteld in het arrondissement Nijvel.

Afdeling 2. Wijzigingen van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen.

De memorie van toelichting zegt in dit verband : "In het overgangsstelsel, dat wordt ingevoerd in afwachting dat bij de grondwetsherziening de provincies als publiekrechtelijke instellingen zullen afgeschaft worden, zal de hervorming inzake parlementsverkiezingen in het nieuwe kiesarrondissement Brussel-Hoofdstad eveneens gelden voor de provincie-

.../...

raadsverkiezingen. Hiertoe moet de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen op dezelfde wijze aangepast worden als het Kieswetboek voor de parlementsverkiezingen".

Om dit voornemen te verwezenlijken brengt het ontwerp in de wet van 19 oktober 1921 voor de provincieraadsverkiezingen in de kiesdistricten van het arrondissement Brussel dezelfde wijzigingen aan als het in het Kieswetboek aanbrengt voor de parlementsverkiezingen in het kiesarrondissement Brussel.

Artikel 108 van de Grondwet bepaalt :

"De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

.....".

Bij afdeling 2 van het ontwerp rijst niet het grondwettigheidsprobleem waarop gewezen is in de opmerking bij het nieuwe artikel 116bis, § 1, van het Kieswetboek.

Wel geldt ook voor afdeling 2 de opmerking die gemaakt is in verband met het nieuwe artikel 116bis, § 2.

La chambre était composée de

Messieurs : F. REMION, président,
de Heren : voorzitter,

J. van den BOSSCHE, conseillers d'Etat,
J. LIGOT, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par MM. M.DUMONT et J. COOLEN, premiers auditeurs.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de HH. M. DUMONT en J. COOLEN, eerste auditeurs.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

F. REMION.