KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 3e augustus 1979 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, van advies te dienen over een ontwerp van "Gewest- en Gemeenschapswet", heeft de 13e augustus 1979 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 3 août 1979, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas huit jours, sur un projet de loi "des Régions et des Communautés", a donné le 13 août 1979 l'avis suivant :

Het ontwerp brengt ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid van de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven tweeërlei problemen aan de orde. Wat is, ten eerste, de reikwijdte van het ontwerp en in hoever strookt het met de bedoeling van de Regering; is het, vervolgens, in overeenstemming met de Grondwet.

A. Reikwijdte van het ontwerp.

1. De tekst zelf van het ontwerp bevat geen bepaling die de politieke verantwoordelijkheid van de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven vastlegt.

Volgens de memorie van toelichting echter zullen zij verantwoordelijk zijn voor hun onderscheiden raden, en wel ten volle, want "een uiting van wantrouwen van een Gewest- of Gemeenschapsassemblée jegens haar Executieve moet tot politiek gevolg hebben dat die Executieve, dan wel één of meer van haar leden aftreden" (1). Steeds volgens de memorie van toelichting : "als Ministers en Staatssecretarissen van de Nationale Regering zullen de leden van de Executieven ook, overeenkomstig de bestaande grondwettige (gewoonte)-regelen politiek verantwoordelijk zijn tegenover de Wetgevende Kamers" (2).

Om het ontbreken van een bepaling tot vastlegging van de verantwoordelijkheid van de Executieven voor hun raden in het ontwerp te verklaren ontwikkelt de Regering een aantal beschou-

.../...

---

(1) Memorie van toelichting, blz. 5.

(2) Ibidem, blz. 6.

wingen van uiteenlopende aard. Zij stelt dat de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers "niet op teksten gesteund is" (3) en geeft als haar opvatting te kennen dat het "een wijze oplossing lijkt die regeling (dat wil zeggen de regeling voor de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven) over te laten aan een nieuw gewoonterechtelijk systeem dat zich ongetwijfeld zal ontwikkelen en dat zal leiden tot een de facto verantwoordelijkheid die daarom politiek niet minder reëel is" (4). Die laatste passus, waarin de Regering afstapt van het rechtsconcept "gewoonte", is alleen dienstig ter aanduiding van wat niet meer zou zijn dan een praktijk, die niet aan enige rechtsregel zou beantwoorden.

2. De oplossing die de Regering zo voordraagt, is niet erg samenhangend. In haar opvatting immers zal de regel van de politieke verantwoordelijkheid van de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven dadelijk, van bij de inwerkingtreding van de ontwerpwet bestaan. De Regering spreekt zichzelf dan ook tegen als ze het bestaan van die regel wil doen afhangen van het tot stand komen van een gewoonte of het zich ontwikkelen van een praktijk.

3. Het is onjuist te beweren dat de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers niet op teksten stoelt. Die verantwoordelijkheid is met zoveel woorden neergelegd in de artike-

.../...

---

(3) Ibidem, blz. 5.

(4) Ibidem, loc. cit.

len 63 en 64 van de Grondwet (5), die op hun beurt slechts de bekrachtiging zijn van de fundamentele beslissing welke het Nationaal Congres reeds bij zijn decreet van 22 november 1830 heeft genomen en waarin het verklaart : "la Belgique adopte pour forme de son Gouvernement la monarchie constitutionnelle représentative, sous un chef héréditaire".

Zo heeft het Congres van meet af, vier dagen na het decreet ter afkondiging van België's onafhankelijkheid en nog eer het de Grondwettekst in bijzonderheden zou uitwerken, beslist dat België's politiek bestel een parlementair stelsel zou zijn naar het voorbeeld van wat zich in Groot-Brittannië sinds het begin van de XVIIIe eeuw had ontwikkeld en van wat met de juli-omwenteling in Frankrijk aan bod was gekomen, namelijk een stelsel waarin een regering, in strijd met wat Willem I daarover dacht, niet kan bestaan zonder het vertrouwen van het Parlement.

Dat komt ook duidelijk tot uiting in een aantal ondubbelzinnige verklaringen, onder meer van NOTHOMB in de vergadering van 19 november 1830 en van LEBEAU en FORGEUR op de vergadering van daags nadien (6). Zo zegde LEBEAU : "La Chambre, une fois composée, confirme, modifie ou renvoie le ministère selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspire", "elle impose à la Couronne ses exclusions et ses choix" et "élit donc, quoique indirectement, le ministère tout entier".

.../...

---

(5) Zie in die zin L. DUPRIEZ, les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, deel I, blz. 256 (Paris 1892); Pandectes belges , dl LXV, v° Ministre, nrs 138 e.v. (Bruxelles 1900); G. DOR en A. BRAAS, la Constitution, nrs 635 en 713-717 (in Novelles, Lois politiques et administratives, dl II, Bruxelles 1935); P. WIGNY, Droit constitutionnel. Principes et droit positif, dl II, nrs 368 e.v., 424 e.v., 531 en 537 (Bruxelles 1952) en P. WIGNY, Cours de droit constitutionnel, blz. 268 en 270 (Bruxelles 1973).

(6) Zie daarover, VAN OVERLOOP, Exposé des motifs de la Constitution belge, blz. 104-106, 123 en 148.

B. Overeenstemming van het ontwerp met de Grondwet.

1. Evenals de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat heeft de Regering haar voorkeur uitgesproken voor de formule waarin de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven tijdens de zogeheten "overgangsfase" binnen de landsregering gevormd zouden zijn.

a. Voor de Gemeenschappen lag die keuze voor de hand, want, zoals de Raad van State vroeger al heeft gememoreerd : "volgens de geldende grondwetsbepalingen is het de nationale uitvoerende macht, bestaande uit de Koning en zijn Ministers, die binnen de Gemeenschappen de aan een uitvoerende macht toekomende bevoegdheden uitoefent. Die grondregel van de organisatie van de Gemeenschappen treedt duidelijk naar voren in artikel 59bis, § 5, tweede lid, van de Grondwet, hetwelk artikel 67 toepasselijk verklaart op de decreten : het is dus zaak van de Koning, handelend met de medeondertekening door de verantwoordelijke Ministers, de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Het op 4 mei 1979 door de Regering ingediende voorstel tot grondwetsherziening brengt geen verandering in artikel 59bis, § 5, tweede lid" (7).

Artikel 59bis sluit de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers voor de cultuurraden uit. Dat blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling en met name uit de afwijzing van een aantal amendementen die strekten om die verantwoordelijkheid in te voeren (8). Artikel 13, vierde lid, van de wet van 21 juli 1971 heeft dat alleen maar bevestigd (9).

.../...

---

(7) Advies nr. 13.334 van 31 mei en 6 juni 1979, blz. 80.

(8) P. de STEXHE, la revision de la Constitution belge 1968-1971, nr. 151 (Bruxelles 1972).

(9) Verslagen van P. WIGNY, Gedr. St. Kamer 1053 (1970-1971) nr. 4, blz. 10, en nr. 6, blz. 2. Zie redevoeringen van M. A. PIERSON, Hand. Senaat, 8 juli 1971, blz. 2415, en van F. DEHOUSSE, ibidem, blz. 2416.

b. Voor de Gewesten zouden de thans geldende bepalingen van de Grondwet, met name artikel 107quater, stellig de mogelijkheid hebben geboden om zelfstandige, uit hun assemblées gekozen Executieven tot stand te brengen. Die formule is echter niet in aanmerking genomen en het voor de Gewesten gekozen systeem is hetzelfde als dat voor de Gemeenschappen, namelijk Executieven die binnen de Regering worden gevormd.

2. Die eenmaal gedane keuze leidt onvermijdelijk tot welbepaalde consequenties ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de Ministers en Staatssecretarissen waaruit de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven bestaan.

Hun verantwoordelijkheid tegenover hun onderscheiden raden zou denkbaar zijn als die Executieven los van de landsregering opgericht werden en slechts de emanatie van die raden zouden zijn. In die veronderstelling zou niets verhinderen dat de beginselen van het parlementair stelsel worden doorgetrokken op het niveau van de Gemeenschappen en op dat van de Gewesten.

Als de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven eenmaal binnen de landsregering gevormd zijn, kunnen zij alleen voor het landsparlement verantwoordelijk zijn.

Het invoeren van de regel dat bepaalde Ministers politiek verantwoordelijk zijn tegenover de assemblées die de Gemeenschappen of de Gewesten vertegenwoordigen, zou immers niet alleen neerkomen op een aanvulling van de regel dat Ministers politiek verantwoordelijk zijn voor de Wetgevende Kamers, maar ook op een verwringing van de toepassing van die regel, en zou dus niet overeen te brengen zijn met de grondwettelijke voorschriften.

.../...

Het is denkbaar dat een Gemeenschaps- of een Gewestexecutieve zich na een uiting van wantrouwen tot ontslag gedwongen ziet. Zolang het onmogelijk zou zijn die Executieve opnieuw samen te stellen, zou de Regering dus onvoltallig zijn en dan ook zeer grote moeilijkheden ondervinden in het vervullen van haar taken van landsbelang.

Krachtens de regeringssolidariteit mag het niet zijn dat een Gemeenschaps- of een Gewestraad, zij het slechts door een weigering van vertrouwen in één enkele Minister of in één enkele Staatssecretaris, het voortbestaan en het evenwicht van een landsregering op het spel zou zetten, terwijl die regering het vertrouwen van het landsparlement zou blijven genieten. Dat geldt des te meer daar diezelfde regering krachtens artikel 86bis van de Grondwet noodzakelijk "evenveel Nederlandstalige als Franstalige Ministers" moet tellen.

Volgens artikel 25, tweede lid, van de Grondwet worden de machten "uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald". Fundamenteel is de grondwettelijke regel dat de Ministers verantwoordelijk zijn voor het Parlement. Het is niet aan de wetgever om daar, zelfs bij bijzondere meerderheid, elementen aan toe te voegen die de toepassing ervan zouden verdraaien en bovendien hinderlijk zouden zijn voor de samenhang in de rechtsorde, voor een doelmatige werking van de instellingen en voor het globale evenwicht tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten, even zoveel gebiedende eisen die de Raad van State in zijn vorige adviezen reeds gememoreerd heeft (10).

.../...

---

(10) Advies nr. 13.334 van 31 mei en 6 juni 1979, blz. 25-26.

Men onthoude bovendien dat de Ministerraad in de economie van het ontwerp een essentiële taak te vervullen krijgt bij het oplossen van moeilijkheden die zich kunnen voordoen binnenin de in zijn midden gevormde bijzondere executieven, tussen die executieven onderling en zelfs tussen de Gemeenschaps- en de Gewestraden. Zulk een opdracht kan niet gevoeglijk worden uitgevoerd door een orgaan waarvan sommige leden zowel tegenover een Gemeenschaps- of een Gewestraad, als tegenover het landsparlement verantwoordelijk zouden zijn.

De keuze van de formule van de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven binnenin de landsregering sluit dus uiteraard uit dat zij tegenover andere assemblées dan die waaruit het landsparlement bestaat verantwoordelijk zouden zijn.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 40.

De woorden "... tot aan de goedkeuring door het Parlement ... bij koninklijk besluit van 15 mei 1979" in paragraaf 1 geven alleen maar een voornemen van de Regering te kennen. Ze zijn niet op hun plaats in een rechtstekst en moeten dan ook achterwege blijven.

+

.../...

Dezelfde paragraaf, 2°, tweede lid, voorziet in de aanwezigheid van het lid dat tot het Brusselse Gewest behoort. In dit verband zij herinnerd aan hetgeen de Raad van State gezegd heeft in zijn adviezen van 31 mei en 6 juni 1979 (L. 13.334/1 blz. 30 tot 33). De regel van de strenge scheiding laat niet toe dat de gemeenschapsaangelegenheden en de gewestelijke aangelegenheden aan één uitvoerend orgaan worden opgedragen.

+

De bepaling onder 3° hoort niet thuis in de titel die over de gewesten handelt. Ze zou onder een titel III "Gemeenschappelijke bepalingen voor de Gewesten en de Gemeenschappen" moeten komen. Hetzelfde geldt voor artikel 27, § 2, van het ontwerp van Gewest- en Gemeenschapswet.

Daarbij komt dat, met de nu geldende grondwetsteksten, met de teksten die thans niet ter herziening staan, en gelet op de inhoud van de voorstellen tot grondwetsherziening die bij een van de Wetgevende Kamers zijn ingediend, samenvoeging van een Gemeenschapsexecutieve en een Gewestexecutieve uitgesloten is. Tegen de onder 3° voorgestelde regeling is in dat opzicht niets in te brengen voor zover de woorden "het houden van gemeenschappelijke vergaderingen" niet in dier voege worden uitgelegd dat zij een praktijk mogelijk maken die op samenvoeging zou gaan gelijken. De bedoelde werkwijze zou ook voor de samenwerking tussen de Executieve van de Nederlandse Gemeenschap en de Executieve van het Vlaamse Gewest kunnen worden aangenomen.

.../...

Artikel 41.

In de woorden "beraadslaagt over ..." onder 1°ligt, behalve voor het opstellen van een ontwerp-ordonnantie of van een ontwerp-koninklijk besluit, generlei beslissings-bevoegdheid besloten.

Diezelfde woorden onder 4° houden geen bevoegdheid in om te beslissen over oprichting, decentralisatie of de-concentratie van openbare diensten, lichamen en instellingen die belast zijn met de uitvoering van het gewestbeleid. Ze betekenen enkel dat daarover aan de Gewestraden, in voorkomend geval aan de Koning, voorstellen kunnen worden gedaan. Inhoudelijk zit het onder 4° bepaalde dus reeds verwerkt in de tekst onder 1°. Het moet dan ook worden geschapt.

+

Adviezen uitbrengen over het Gewestbeleid is, behoudens andersluidende bepaling, zaak van de Gewestraad. De tekst onder 5° moet dan ook worden aangevuld als volgt : "onverminderd de bevoegdheid van de Gewestraad".

Artikel 42.

Het is niet uitgesloten dat een Minister of een Staatssecretaris tegelijk een nationale en een gewestelijke functie uitoefent. Aan de wetgever uit te maken of de weddelast niet over Rijk en Gewest behoort te worden verdeeld.

.../...

Artikel 43.

Uit de tekst van § 1 kan niet met zekerheid worden opgemaakt of de daarin bedoelde werkwijze onderwerp van een koninklijk besluit of gewoon van een door de leden van de Executieve aan te nemen huishoudelijk reglement moet zijn.

+

Nu de betekenis van de term "consensus" verduidelijkt is in het verslag van P. Ch. Goossens en H. Weckx (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, n° 217/1, blz. 45-46), kunnen de woorden "die in de Ministerraad wordt gevolgd" als overbodig vervallen. Voorts is er discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst : "de Executieven ..." en "les membres des Exécutifs régionaux".

Artikel 45.

De strekking van de eerste volzin van het eerste lid moet worden verduidelijkt. Het Gewest bezit naast publiekrechtelijke bevoegdheden ook een aantal andere bevoegdheden van uiteenlopende aard, die terug te voeren zijn op het feit dat het rechtspersoonlijkheid heeft. Het komt er dus op aan duidelijk te stellen welke bevoegdheden door ieder van de Gewestorganen kunnen worden uitgeoefend. Als voorbeeld moge worden genoemd de bevoegdheid om onroerend goed te vervreemden. Voorgesteld wordt die eerste volzin als volgt te lezen : "de Executieve vertegenwoordigt het Gewest in en buiten rechte". Men kan zich overigens afvragen of artikel 45 van het ontwerp niet moet worden aangevuld naar

.../...

het voorbeeld van artikel 705 van het Gerechtelijk Wetboek, om mede te voorzien in het geval dat Rijk of Gewest verkeerdelijk worden gedagvaard.

In de Franse tekst vervange men in de tweede volzin van het eerste lid de woorden "l'Exécutif" door "la Région".

Artikel 70.

(artikel 32)

De woorden "Tot aan de goedkeuring door het Parlement ... bij koninklijk besluit van 15 mei 1979" geven, zoals reeds bij artikel 40 is opgemerkt, slechts een voornemen van de Regering te kennen. Zij zijn in een rechtstekst niet op hun plaats en moeten dus achterwege blijven.

In de laatste volzin staat dat in de Gemeenschaps-executieven mede een lid zitting heeft dat tot het Brusselse Gewest behoort. Het ontwerp geeft generlei maatstaf aan waarmee ten aanzien van Ministers of Staatssecretarissen die geen lid zijn van een der Wetgevende Kamers, kan worden uitgemaakt of zij tot het Brusselse Gewest behoren.

.../...

(artikel 33).

Bij dit artikel zijn dezelfde opmerkingen te maken als in verband met artikel 41 van het ontwerp zijn geformuleerd.

(artikel 34).

Bij het eerste lid is hetzelfde op te merken als in verband met artikel 42.

Het tweede lid, dat samenvoeging van de Executieven van de Nederlandse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest veronderstelt, moet worden weggelaten. Zulk een samenvoeging is immers, zoals hiervoren is uiteengezet, niet in overeenstemming met de Grondwet.

Artikel 35.

Bij artikel 35 zijn dezelfde opmerkingen te maken als bij artikel 43 zijn geformuleerd.

Artikel 37.

Hier is hetzelfde op te merken als bij artikel 45.

\+
\+ \+

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is opgemerkt en van een aantal zuiver redactionele opmerkingen, stelt de Raad van State voor, de tekst als volgt te lezen :

Artikel 40.

De uitvoerende macht in het Gewest, zoals zij door de Grondwet en door deze wet is geregeld, berust bij de Koning.

.../...

Artikel 41.

De Koning wijst in de Regering, bij een in ministerraad overlegd besluit, de Ministers en de Staatssecretarissen aan die de Executieve van het Gewest vormen.

Artikel 42.

De Executieve van het Vlaamse en de Executieve van het Waalse Gewest bestaan uit een voorzitter en uit zoveel leden als de Koning bepaalt.

De Executieve van het Brusselse Gewest bestaat uit een Minister, die voorzitter is, en uit twee Staatssecretarissen, van wie er een tot een andere taalgroep behoort dan de Minister.

Artikel 43.

Behoudens voor het tot stand brengen van de consensus nemen de leden van de Executieve van de Nederlandse Gemeenschap en de leden van de Executieve van de Franse Gemeenschap, die tot het Brusselse Gewest behoren, deel aan het beraad in de Executieve van het Brusselse Gewest.

Artikel 44.

De Executieve, in de tot de bevoegdheid van het Gewest behorende aangelegenheden :

.../...

1° beraadslaagt over ieder ontwerp van ordonnantie of van koninklijk besluit;

2° stelt de bestemming van de begrotingskredieten voor;

3° ontwerpt en coördineert het beleid van het Gewest;

4° geeft advies over het gewestbeleid, onverminderd de bevoegdheid van de Gewestraad.

Artikel 45.

Het beraad in de Gewestexecutieve komt in de plaats van het bij wet of koninklijk besluit voorgeschreven overleg in de ministerraad of in een nationaal ministercomité, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van de Gewestexecutieve behoort.

Artikel 46.

Onverminderd ... (zie de opmerking bij artikel 43, § 1).

Artikel 47.

De Gewestexecutieven beraadslagen volgens de consensusregel, onverminderd de delegaties die zij aan hun leden kunnen verlenen.

Als er geen overeenstemming is, wordt de zaak ter beslissing voorgelegd aan de ministerraad.

.../...

Artikel 48.

§ 1. De Koning maakt, op voorstel van een of meer leden van de Gewestexecutieve, de verordeningen en besluiten die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn, zonder ooit de ordonnanties zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.

§ 2. Voor de wetten welker uitvoering krachtens de bepalingen van deze wet bij de Gewesten berust, maakt de Koning de verordeningen en besluiten, op voorstel van een of meer leden van de Gewestexecutieve.

Artikel 49.

De bezoldiging van de voorzitter en de leden van de Executieve komt ten bezware van ... (zie de opmerking bij artikel 42 van het ontwerp).

Artikel 50.

De Executieve vertegenwoordigt het Gewest in en buiten rechte. Het Gewest wordt gedagvaard aan het kabinet van de voorzitter van de Executieve.

De rechtsgedingen van het Gewest, als eiser of als verweerder, worden gevoerd namens de Executieve, ten verzoeke van het door deze aangewezen lid.

(Zie voorts de opmerking bij artikel 45).

.../...

Artikel 70.

In dezelfde wet wordt een hoofdstuk V ingevoegd, luidende :

"HOOFDSTUK V. - De Gemeenschapsexecutieven.

Artikel 32. De Koning wijst in de Regering, bij een in ministerraad overlegd besluit, de Ministers en de Staatssecretarissen aan die de Executieve van de Gemeenschap vormen. Die Executieve omvat een lid dat tot het Brusselse Gewest behoort.

Artikel 33. De Executieve, in de tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behorende aangelegenheden :

1° beraadslaagt over ieder ontwerp van decreet of van koninklijk besluit;

2° stelt de bestemming van de begrotingskredieten voor;

3° ontwerpt en coördineert het beleid van de Gemeenschap;

4° geeft advies over het gemeenschapsbeleid, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschapsraad.

Artikel 34. Het beraad in de Gemeenschapsexecutieve komt in de plaats van het bij wet, decreet of koninklijk besluit voorgeschreven overleg in de ministerraad of in een nationaal ministercomité, telkens als het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van de Gemeenschapsexecutieve behoort.

.../...

Artikel 35. § 1. (Zie de opmerking bij artikel 35, § 1, van het ontwerp).

§ 2. De Gemeenschapsexecutieven beraadslagen volgens de consensusregel, onverminderd de delegaties die zij aan hun leden kunnen verlenen.

Als er geen overeenstemming is, wordt de zaak ter beslissing voorgelegd aan de ministerraad.

Artikel 36. § 1. De Koning maakt, op voorstel van een of meer leden van de Gemeenschapsexecutieve, de verordeningen en besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.

§ 2. Voor de wetten welker uitvoering krachtens de bepalingen van deze wet bij de Gemeenschappen berust, maakt de Koning de verordeningen en besluiten op voorstel van een of meer leden van de Gemeenschapsexecutieve.

Artikel 37. ... (Zie de opmerking bij artikel 34 van het ontwerp).

Artikel 38. De Executieve vertegenwoordigt de Gemeenschap in en buiten rechte. De Gemeenschap wordt gedagvaard aan het kabinet van de voorzitter van de Executieve.

.../...

De rechtsgedingen van de Gemeenschap, als eiser of als verweerder, worden gevoerd namens de Executieve, ten verzoeke van het door deze aangewezen lid.

(Zie voorts de opmerking bij artikel 45).

TITEL III. Gemeenschappelijke bepalingen voor de Gemeenschappen en de Gewesten.

Artikel 70bis. De Executieve van het Vlaamse Gewest en de Executieve van de Nederlandse Gemeenschap eensdeels, de Executieve van het Waalse Gewest en de Executieve van de Franse Gemeenschap anderdeels kunnen hun onderlinge samenwerking en die van hun diensten regelen. Zij kunnen, indien daartoe aanleiding bestaat, gemeenschappelijke vergaderingen houden en gemeenschappelijke diensten organiseren".

Le projet soulève, en ce qui concerne la responsabilité politique des Exécutifs des Communautés et des Exécutifs des Régions, deux séries de problèmes : les premiers ont trait à la portée même du projet et sa concordance avec les intentions du Gouvernement, les seconds concernent la conformité du projet à la Constitution.

A. Quant à la portée du projet.

1. Le texte même du projet ne comprend aucune disposition établissant la responsabilité politique des Exécutifs des Communautés et des Exécutifs des Régions.

Toutefois, selon l'exposé des motifs, ces Exécutifs seront responsables devant leurs conseils respectifs : ils le seront pleinement en ce qu'"une manifestation de méfiance de la part d'une assemblée régionale ou communautaire à l'égard de son Exécutif doit avoir pour conséquence politique la démission de cet Exécutif ou de l'un ou plusieurs membres de celui-ci" (1).

En outre, l'exposé des motifs ajoute "conformément à la coutume constitutionnelle actuelle, les membres des Exécutifs seront aussi responsables devant les Chambres législatives en tant que Ministres et Secrétaires d'Etat du Gouvernement national" (2).

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Exposé des motifs, p. 5.

(2) Ibidem, p. 6.

Le Gouvernement présente diverses considérations pour expliquer l'absence dans le projet d'une disposition consacrant la responsabilité des Exécutifs devant leurs conseils. Il affirme que la responsabilité politique des ministres "n'est pas fondée sur des textes explicites" (3) et émet l'opinion que, pour les Exécutifs des Communautés et ceux des Régions, il est "plus sage de laisser se développer un nouveau régime coutumier qui aboutira à une responsabilité de facto, qui n'en sera pas moins réelle politiquement (4). Ce dernier passage, dans lequel le Gouvernement s'écarte du concept juridique de "coutume", ne convient que pour désigner une simple pratique, qui ne correspondrait pas à une règle de droit.

2. La solution ainsi présentée par le Gouvernement manque de cohérence. En effet, dans la pensée du Gouvernement, la règle de la responsabilité politique des Exécutifs des Communautés et des Exécutifs des Régions existera immédiatement, dès l'entrée en vigueur de la loi en projet. Dès lors, le Gouvernement se contredit en considérant que l'existence de cette règle dépendrait de la formation d'une coutume ou du développement d'une pratique.

3. Il est inexact de prétendre que la responsabilité politique des ministres n'est pas fondée sur des textes. Cette responsabilité se trouve expressément consacrée par les articles 63 et 64 de la Constitution (5), qui ne sont eux-mêmes que la

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(3) Ibidem, p. 5.

(4) Ibidem, loc. cit.

(5) Voir, en ce sens, L. DUPRIEZ, les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, tome Ier, p. 256 (Paris 1892); Pandectes belges, tome LXV, v° Ministre, n°s 138 et suivants (Bruxelles 1900); G. DOR et A. BRAAS, la Constitution, n°s 635 et 713-717 (dans les Novelles, Lois politiques et administratives, Tome II, Bruxelles 1935); P. WIGNY, Droit constitutionnel. Principes et droit positif, Tome II, n°s 368 et suivants, 424 et suivants, 531 et 537 (Bruxelles 1952) et P. WIGNY, Cours de droit constitutionnel, pages 268 et 270 (Bruxelles 1973).

confirmation de la décision fondamentale déjà prise par le Congrès national en son décret du 22 novembre 1830, par lequel il déclara que "la Belgique adopte pour forme de son Gouvernement la monarchie constitutionnelle représentative, sous un chef héréditaire".

C'est ainsi que, d'emblée, quatre jours après le décret proclamant l'indépendance de la Belgique et avant même d'élaborer en détail le texte de la Constitution, le Congrès avait décidé que le régime politique de la Belgique serait un régime parlementaire semblable à celui qui s'était développé en Grande-Bretagne depuis le début du XVIIIe siècle et que la révolution de juillet venait de faire prévaloir en France, c'est-à-dire un régime dans lequel, contrairement à ce que pensait Guillaume Ier, un Gouvernement ne peut exister sans la confiance du Parlement.

C'est ce que font aussi apparaître clairement plusieurs déclarations non équivoques, notamment celles de NOTHOMB à la séance du 19 novembre 1830 et celles de LEBEAU et de FORGEUR à la séance du lendemain (6). Ainsi LEBEAU a pu dire que "la Chambre, une fois composée, confirme, modifie ou renvoie le ministère selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspire", qu'elle "impose à la Couronne ses exclusions et ses choix" et "élit donc, quoique indirectement, le ministère tout entier".

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(6) Voir à ce sujet, (VAN OVERLOOP, Exposé des motifs de la Constitution belge, pages 104-106, 123 et 148.

B. Quant à la conformité du projet à la Constitution.

1. Comme la Chambre des Représentants et le Sénat, le Gouvernement a opté pour la formule selon laquelle les Exécutifs des Communautés et ceux des Régions seraient, pendant la phase dite "transitoire", constitués au sein du Gouvernement national.

a. Pour les Communautés, ce choix s'imposait nécessairement. En effet, comme le Conseil d'Etat l'a déjà rappelé antérieurement, "selon les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur, c'est le pouvoir Exécutif national, constitué par le Roi et les Ministres, qui exerce au sein des Communautés les compétences appartenant à un pouvoir Exécutif. Cette règle fondamentale de l'organisation des Communautés ressort clairement de l'article 59bis, §5, alinéa 2, de la Constitution, lequel rend l'article 67 applicable aux décrets : il appartient donc au Roi, agissant sous le contreseing des Ministres responsables, de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des décrets. La proposition de revision faite le 4 mai 1979 par le Gouvernement n'apporte pas de changement à l'article 59bis, §5, alinéa 2" (7).

L'article 59bis exclut la responsabilité politique des Ministres devant les conseils culturels. Ceci résulte des travaux préparatoires de cette disposition et notamment du rejet de plusieurs amendements qui tendaient à l'instaurer (8). L'article 13, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 1971 n'a fait que le confirmer (9).

.../...

(7) Avis n°13.334 des 31 mai et 6 juin 1979, page 175.
(8) P. de STEXHE, la revision de la Constitution belge 1968-1971, n° 151, (Bruxelles 1972).
(9) Rapports de P. WIGNY, Doc. Chambre 1053 (1970-1971) n° 4, p. 10, et n° 6, p. 2. Voir les interventions de M. A. PIERSON, Ann. parl. Sénat, 8 juillet 1971, p. 2415 et de F. DEHOUSSE, ibidem, p. 2416.

b. Pour les Régions, les dispositions de la Constitution actuellement en vigueur et notamment l'article 107quater auraient assurément permis la constitution d'Exécutifs autonomes élus au sein de leurs assemblées. Mais cette formule n'a pas été retenue et le système proposé pour les Régions est le même que celui proposé pour les Communautés, c'est-à-dire celui d'exécutif constitué au sein du Gouvernement.

2. Le choix ainsi fait entraîne inévitablement des conséquences précises quant à la responsabilité des Ministres et des Secrétaires d'Etat qui composent les Exécutifs des Communautés et les Exécutifs des Régions.

Leur responsabilité à l'égard de leurs conseils respectifs pourrait se concevoir, si ces Exécutifs étaient constitués indépendamment du Gouvernement national et n'émanaient que de ces conseils. Rien n'empêcherait, dans cette hypothèse, l'application des principes du régime parlementaire au niveau des Communautés et à celui des Régions.

Mais si les Exécutifs des Communautés et ceux des Régions sont constitués au sein du Gouvernement national, ils ne peuvent être responsables que devant le parlement national.

L'instauration de la règle de la responsabilité politique de Ministres déterminés devant les assemblées représentant les Communautés ou les Régions n'aurait pas seulement pour effet de compléter la règle de la responsa-

bilité politique des Ministres devant les Chambres législatives. Elle fausserait l'application de cette dernière règle et, dès lors, elle ne se concilierait pas avec les prescriptions constitutionnelles.

Supposons qu'à la suite d'une manifestation de méfiance, un Exécutif de Communauté ou un Exécutif de Région se soit vu obligé de démissionner. Aussi longtemps qu'il n'aurait pas été possible de constituer à nouveau cet Exécutif, le Gouvernement n'aurait plus qu'un caractère incomplet. Il éprouverait, dès lors, les plus grandes difficultés dans l'accomplissement de ses tâches d'intérêt national.

En raison de la solidarité gouvernementale, il ne peut appartenir à un conseil de Communauté , ou à un conseil de Région de mettre en cause, fût-ce par un refus de confiance ne concernant qu'un seul Ministre ou un seul Secrétaire d'Etat, l'existence et l'équilibre d'un Gouvernement national alors que celui-ci continue à jouir de la confiance du parlement national. Cette considération vaut d'autant plus que ce gouvernement doit nécessairement, en vertu de l'article 86bis de la Constitution, compter "autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise".

Selon l'article 25, alinéa 2, de la Constitution, les pouvoirs "sont exercés de la manière établie par la Constitution". La règle constitutionnelle de la responsabilité des Ministres devant le parlement est fondamentale. Il n'appartient pas au législateur, fût-ce à la majorité

spéciale, d'y ajouter des éléments qui en fausseraient l'application et qui, de plus, compromettraient la cohérence de l'ordre juridique, le fonctionnement efficace des institutions et l'équilibre global entre l'Etat, les Communautés et les Régions, impératifs déjà rappelés par le Conseil d'Etat dans un de ses avis antérieurs (10).

On notera, par ailleurs, que, dans l'économie du projet, le Conseil des Ministres est appelé à jouer un rôle essentiel dans la solution des difficultés qui peuvent surgir à l'intérieur des Exécutifs particuliers constitués en son sein ou entre ceux-ci, voire même entre les conseils des Communautés et les conseils des Régions. Un tel rôle ne pourrait être exercé utilement par un organe dont certains membres seraient aussi bien responsables devant un conseil de Communauté ou un conseil de Région que devant le parlement national.

Ainsi le choix de la formule d'Exécutifs communautaires et régionaux constitués au sein du Gouvernement national doit exclure leur responsabilité devant d'autres assemblées que celles qui constituent le parlement national.

.../...

(10) Avis n° 13.334 des 31 mai et 6 juin 1979, pp. 120-121.

ANALYSE DES ARTICLES.

Article 40.

Au § 1er, les mots "jusqu'à l'approbation par le Parlement... par arrêté royal du 15 mai 1979", qui énoncent simplement une intention du Gouvernement, ne trouvent pas leur place dans un texte juridique, et doivent dès lors être omis.

+

L'alinéa 2 du 2° du même paragraphe prévoit la présence du membre appartenant à la Région bruxelloise. A ce sujet, le Conseil d'Etat se doit de rappeler l'avis qu'il a donné les 31 mai et 6 juin 1979 (L. 13.334/1, pp. 125 à 127). La règle de la stricte séparation ne permet pas que les matières communautaires et régionales soient confiées à un organe exécutif unique.

+

La disposition du 3° n'a pas sa place dans le titre relatif aux Régions. Elle devrait faire l'objet d'un titre III "Dispositions communes aux Régions et aux Communautés". Il en est de même de l'article 27, § 2, du projet de loi des Régions et des Communautés.

Par ailleurs, compte tenu des textes constitutionnels actuellement en vigueur, des textes qui ne sont pas soumis à la procédure de revision en cours et

.../...

voire même selon le contenu des propositions de revision de la Constitution déposées devant une des Chambres législatives, la fusion d'un Exécutif communautaire et d'un Exécutif régional n'est pas possible. A cet égard, le système proposé au 3° ne soulève pas d'objection pour autant que les termes "tenue de séances communes" ne soient pas interprétés comme permettant une pratique qui s'apparenterait à une fusion. Ce mode de fonctionnement pourrait également être adopté pour la coopération entre l'Exécutif de la Communauté néerlandaise et l'Exécutif de la Région flamande.

Article 41.

Au 1°, les mots "délibère de ..." n'impliquent aucun pouvoir de décision sauf en ce qui concerne l'établissement d'un projet d'ordonnance ou d'arrêté royal.

Au 4°, les mêmes termes n'impliquent pas le pouvoir de décider de la création, de la décentralisation ou de la déconcentration des services, organismes et institutions publics chargés de l'exécution de la politique régionale. Ces termes impliquent seulement le pouvoir de faire des propositions relatives à ces objets aux conseils régionaux ou, le cas échéant, au Roi. L'objet de cette disposition est, dès lors, compris dans l'objet du 1° et le 4° doit être omis.

+

Sauf disposition contraire, il appartient au conseil régional d'émettre les avis relatifs à la politique régionale. Le 5° devrait, dès lors, être complété comme suit : "sans préjudice des compétences du Conseil régional".

.../...

Article 42.

Il n'est pas exclu qu'un ministre ou un secrétaire d'Etat exerce à la fois des fonctions nationales et régionales. Il appartiendra au législateur de décider s'il n'y a pas lieu de ventiler entre l'Etat et la Région la charge du traitement.

Article 43.

Le texte du paragraphe 1er ne permet pas de déterminer avec précision si les règles de fonctionnement prévues doivent faire l'objet d'un arrêté royal ou d'un simple règlement d'ordre intérieur adopté par les membres de l'Exécutif.

+

Au 1er alinéa du paragraphe 2, la signification du terme "consensus" se trouvant explicitée dans le rapport fait par P. Ch. GOOSENS et H. WECKS (Doc. parl., Sénat, sess. extr. 1979, n° 217/1, pp. 45-46), les mots "suivie en conseil des ministres" sont superflus et peuvent dès lors être omis. D'autre part, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais : "de Executieven ..." et "les membres des Exécutifs régionaux".

Article 45.

La portée de la première phrase de l'alinéa 1er doit être précisée. La Région a, outre des pouvoirs ressortissant au droit public, d'autres pouvoirs de natures diverses résultant de sa qualité de personne juridique. Il est donc indispensable de préciser quels pouvoirs peuvent être exercés par chacun des organes de la Région.

On citera,à titre d'exemple, le pouvoir d'aliéner des biens immobiliers.
Il est proposé de rédiger cette première phrase comme suit : "l'Exécutif représente la Région dans les actes judiciaires et extra-judiciaires". On peut se demander s'il ne conviendrait pas de compléter l'article 45 du projet en s'inspirant de l'article 705 du Code judiciaire pour régler le cas où l'Etat ou la Région serait cité erronnément.

Dans le texte français, il convient de remplacer à la seconde phrase du 1er alinéa les mots "l'Exécutif" par les mots "la Région".

Article 70.

(article 32).

Comme il a été dit à propos de l'article 40, les mots "jusqu'à l'approbation par le Parlement ... par arrêté royal du 15 mai 1979", qui énoncent simplement une intention du Gouvernement, ne trouvent pas leur place dans un texte juridique et doivent dès lors être omis.

La dernière phrase prévoit la présence dans les Exécutifs de Communauté d'un membre qui appartient à la Région bruxelloise. Pour les Ministres et Secrétaires d'Etat qui n'ont pas la qualité de membre d'une des Chambres législatives, le projet ne prévoit pas de critère permettant de déterminer leur appartenance à la région bruxelloise.

(article 33).

Cet article appelle les observations qui sont faites à propos de l'article 41 du projet.

(article 34).

Le premier alinéa appelle la même observation que l'article 42.

Le second alinéa, qui implique la fusion des Exécutifs de la Communauté néerlandaise et de la Région

.../...

flamande, doit être omis, cette fusion n'étant pas conforme à la Constitution comme il a été déjà exposé antérieurement.

Article 35.

L'article 35 appelle les mêmes observations que l'article 43.

Article 37.

L'article 37 appelle les mêmes observations que l'article 45.

+

\+ +

Compte tenu des observations ci-avant et des considérations de pure forme, il est proposé de rédiger le texte comme suit :

"Article 40.

Au Roi appartient le pouvoir Exécutif dans la Région, tel qu'il est réglé par la Constitution et la présente loi.

Article 41.

Le Roi désigne au sein du Gouvernement, par un arrêté délibéré en conseil des ministres, les Ministres et les Secrétaires d'Etat qui constituent l'Exécutif de la Région.

Article 42.

L'Exécutif de la Région wallonne et celui de la Région flamande comprennent un président et des membres dont le Roi fixe le nombre.

L'Exécutif de la Région bruxelloise comprend un Ministre, président, et deux Secrétaires d'Etat, dont l'un appartient à un groupe linguistique différent de celui du Ministre.

Article 43.

Sauf pour ce qui concerne l'établissement du consensus,les membres de l'Exécutif de la Communauté française et de l'Exécutif de la Communauté néerlandaise qui appartiennent à la Région bruxelloise, participent aux délibérations de l'Exécutif de la Région bruxelloise.

Article 44.

Dans les matières qui sont de la compétence de la Région,l'Exécutif :

1° délibère de tout projet d'ordonnance ou d'arrêté royal;

2° propose l'affectation des crédits budgétaires;

3° élabore et coordonne la politique de la Région;

4° émet tout avis relatif à la politique régionale, sans préjudice des compétences du conseil régional.

Article 45.

La délibération de l'Exécutif régional remplace la délibération du conseil des ministres ou d'un comité ministériel national qui est requise par une loi ou par un arrêté royal, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de l'Exécutif régional.

Article 46.

Sans préjudice ... (voir l'observation faite à propos de l'article 43, § 1er).

Article 47.

Les Exécutifs régionaux délibèrent selon la procédure du consensus, sans préjudice des délégations qu'ils peuvent accorder à leurs membres.

A défaut d'accord, l'affaire est soumise, pour décision, au conseil des ministres.

.../...

Article 48.

§ 1er. Le Roi fait, sur proposition d'un ou de plusieurs membres de l'Exécutif régional, les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.

§ 2. En ce qui concerne les lois dont l'exécution appartient aux Régions en vertu des dispositions de la présente loi, le Roi fait les règlements et arrêtés, sur proposition d'un ou plusieurs membres de l'Exécutif régional.

Article 49.

La rémunération ... (voir l'observation faite à propos de l'article 42 du projet).

Article 50.

L'Exécutif représente la Région dans les actes judiciaires et extra-judiciaires. La Région est citée au cabinet du président de l'Exécutif.

Les actions de la Région, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom de l'Exécutif, poursuites et diligences du membre désigné par celui-ci.

(Pour le surplus, voir l'observation faite à l'article 45).

.../...

Article 70.

Dans la même loi est inséré un chapitre V, rédigé comme suit :

"CHAPITRE V. - Les Exécutifs de Communauté.

Article 32. Le Roi désigne au sein du Gouvernement, par un arrêté délibéré en conseil des ministres, les Ministres et les Secrétaires d'Etat qui constituent l'Exécutif de la Communauté. L'Exécutif comprend un membre qui appartient à la Région bruxelloise.

Article 33. Dans les matières qui sont de la compétence de la Communauté, l'Exécutif :

1° délibère de tout projet de décret ou d'arrêté royal;

2° propose l'affectation des crédits budgétaires;

3° élabore et coordonne la politique de la Communauté;

4° émet tout avis relatif à la politique communautaire sans préjudice des compétences du conseil de la Communauté.

Article 34. La délibération de l'Exécutif de Communauté remplace la délibération du conseil des ministres ou d'un comité ministériel national requise par une loi, par un décret ou par un arrêté royal, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de l'Exécutif de Communauté.

.../...

Article 35.... § 1er. (Voir l'observation faite à propos de l'article 35, § 1er, du projet).

§ 2. Les Exécutifs de Communauté délibèrent selon la procédure du consensus, sans préjudice des délégations qu'ils peuvent accorder à leurs membres.

A défaut d'accord l'affaire est soumise, pour décision, au conseil des ministres.

Article 36. § 1er. Le Roi fait, sur proposition d'un ou de plusieurs membres de l'Exécutif de Communauté, les arrêtés et règlements qui sont nécessaires à l'exécution des décrets sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes ni dispenser de leur exécution.

§ 2. En ce qui concerne les lois dont l'exécution appartient aux Communautés en vertu des dispositions de la présente loi, le Roi fait les règlements et arrêtés, sur proposition d'un ou plusieurs membres de l'Exécutif de Communauté.

Article 37. ... (Voir l'observation faite à l'article 34 du projet).

Article 38. L'Exécutif représente la Communauté dans les actes judiciaires et extra-judiciaires. La Communauté est citée au cabinet du président de l'Exécutif.

.../...

Les actions de la Communauté, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom de l'Exécutif, poursuites et diligences du membre désigné par celui-ci.

(Pour le surplus, voir l'observation faite à l'article 45).

TITRE III. Dispositions communes aux Communautés et aux Régions.

Article 70bis. L'Exécutif de la Région wallonne et l'Exécutif de la Communauté française, d'une part, l'Exécutif de la Région flamande et l'Exécutif de la Communauté néerlandaise, d'autre part, peuvent organiser leur coopération et celle de leurs services. Ils peuvent, s'il y a lieu, tenir des séances communes et organiser des services communs".

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	A. MAST,	eerste voorzitter, premier président,
		P. VERMEULEN,	kamervoorzitter, président de chambre,
		H. ROUSSEAU, A. VANDER STICHELE, J. LIGOT, Ch. HUBERLANT,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, J. DE MEYER, F. RIGAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	J. TRUYENS,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, eerste auditeur, en door de H. J. BORRET, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, premier auditeur, et par M. J. BORRET, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. A. MAST.