

Vandemeulebroucke

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre et chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 17 avril 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'article 2 de la loi communale et complétant l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", ainsi que sur les amendements à ladite proposition, a donné le 7 mai 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer en verenigde kamers, op 17 april 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 2 van de gemeentewet en tot aanvulling van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen", en over de amendementen op dat voorstel, heeft op 7 mei 1986 het volgend advies gegeven :

En son article 1er, la proposition de M. DIEGENANT (1) tend à modifier l'article 2 de la loi communale en prévoyant notamment que "le bourgmestre est nommé par le Roi, au sein du conseil, sur proposition du président de l'Exécutif régional wallon pour les communes de la Région wallonne, du président de l'Exécutif flamand pour les communes de la Région flamande". L'article 2 de la proposition tend à compléter l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par un 4°, rédigé comme suit :

"4° la présentation des bourgmestres conformément à l'article 2, deuxième alinéa, de la loi communale".

Les amendements de MM. TOBBACK et ANCIAUX (2) soumis au Conseil d'Etat tendent à supprimer l'article 2, les auteurs de ces amendements estimant que l'objet de la proposition qui est de modifier l'article 2 de la loi communale ne nécessite pas une modification de la loi spéciale du 8 août 1980.

+

.../...

(1) Chambre des Représentants, Doc. n° 101/1, 1985-1986.

(2) Chambre des Représentants, Doc. n° 101/2, 1985-1986, n°s 3 et 4.

Dans la lettre par laquelle il saisit le Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des Représentants formule la demande dans les termes suivants :

"La proposition comporte deux articles dont l'un modifie la loi communale et l'autre la loi spéciale de réformes institutionnelles. L'article 2 doit être voté à la majorité spéciale des deux tiers et par voie de conséquence l'ensemble de la proposition.

On peut douter pour l'article 1 dans la mesure où il confère certaines attributions aux Présidents des Exécutifs régionaux.

Certains, soutenant que l'article 1 doit être voté à la majorité simple, ont estimé qu'il convenait de supprimer l'article 2 et ont déposé des amendements dans ce sens.

S'ils étaient admis, on peut se demander si l'article 1 peut être voté sans une modification des lois de réformes institutionnelles qui est précisément fournie à l'article 2".

La seule question qui se pose est de savoir si, au cas où les amendements seraient adoptés, l'article 1er de la proposition, devenu article unique, ne peut être voté qu'à la majorité spéciale prévue à l'article 107quater, alinéa 3, de la Constitution, puisqu'il ne peut faire de doute que l'adoption de l'article 2 de la proposition qui modifie expressément la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut se faire qu'à cette majorité.

+

Il existe une discordance de terminologie entre l'article 1er selon lequel le bourgmestre serait proposé à la nomination du Roi par le Président de l'Exécutif et l'article 2 selon lequel il s'agit non pas d'une "proposition" mais d'une "présentation". Malgré cette imprécision, il est évident que la volonté de l'auteur de la proposition est que l'intervention du Président de l'Exécutif n'ait pas simplement la valeur d'un avis qui ne lierait pas le Roi.

Il entend que le pouvoir de nommer le bourgmestre et la responsabilité de cette nomination soient partagés entre l'autorité nationale qui nomme et l'autorité régionale qui propose ou présente le candidat, car il est évident que l'arrêté royal de nomination ne pourra pas être contresigné par le Président de l'Exécutif mais devra, en vertu de l'article 64 de la Constitution, être contresigné par un ministre national.

+

Aucun principe constitutionnel n'interdit qu'une coopération soit instituée entre l'Etat et la Région. L'article 107quater, alinéa 2, de la Constitution n'interdit pas que la loi spéciale qui attribue à un organe régional la compétence de régler une matière, réserve à la compétence de l'Etat une partie de cette matière. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a d'ailleurs institué en plusieurs matières, sous des formes diverses, un partage du pouvoir de décision entre les autorités de l'Etat et les autorités de la Région (notamment article 6, § 1er, VI, 2ème partie, 2°; article 6, § 5, alinéas 2, 3 et 4; article 80).

A défaut d'une disposition semblable inscrite dans la Constitution ou dans la loi spéciale, l'indépendance réciproque des autorités de l'Etat, des Communautés et des Régions s'oppose à ce que la décision d'une de ces autorités soit subordonnée à la décision d'une autre autorité, soit directement, soit indirectement, par l'exigence d'une proposition ou d'une présentation.

Certes, en vertu de l'article 108 de la Constitution c'est la loi qui règle les institutions communales et qui peut donc déterminer l'autorité compétente pour nommer les bourgmestres et fixer les modalités de leur nomination. L'article 108

.../...

n'exige pas que cette loi soit votée à une majorité spéciale; mais si elle attribue une compétence nouvelle à une autorité régionale - ce qui serait le cas de la loi qui partagerait entre le Roi et le Président de l'Exécutif le pouvoir de nommer les bourgmestres - cette loi doit, en vertu de l'article 107quater de la Constitution, être votée à la majorité prévue à cet article. Telle est l'opinion de l'auteur de la proposition puisque, selon lui, la modification qu'il veut apporter au mode de nomination des bourgmestres nécessite une modification de la loi spéciale du 8 août 1980.

Si par l'adoption des amendements, la proposition était réduite à son article 1er, devenant l'article unique, elle ne modifierait pas expressément la loi spéciale du 8 août 1980. Cela n'empêcherait pas qu'elle ne pourrait être votée qu'à la majorité spéciale prévue à l'article 107quater de la Constitution puisque - ainsi qu'il a été exposé ci-dessus - elle attribuerait une compétence nouvelle à une autorité régionale.

Artikel 1 van het voorstel van de heer DIEGENANT (1) strekt tot wijziging van artikel 2 van de gemeentewet door onder meer te bepalen dat "de burgemeester door de Koning wordt benoemd uit de leden van de raad op voorstel van de voorzitter van de Vlaamse Executieve voor de gemeenten in het Vlaamse Gewest, de voorzitter van de Waalse Executieve voor de gemeenten in het Waalse Gewest". Artikel 2 van het voorstel strekt ertoe artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen met een 4°, luidend als volgt :

"4° het voordragen van de burgemeesters conform artikel 2, lid 2, van de gemeentewet".

De aan de Raad van State voorgelegde amendementen van de heren TOBBACK en ANCIAUX (2) strekken tot weglating van artikel 2. De indieners van die amendementen zijn immers van mening dat het doel van het voorstel, dat erin bestaat artikel 2 van de gemeentewet te wijzigen, geen wijziging vereist van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

+

In de brief waarbij hij de Raad van State verzoekt advies uit te brengen, formuleert de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de aanvraag als volgt :

"Het voorstel bevat twee artikels. Het eerste wijzigt de gemeentewet, het tweede de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 101/1, 1985-1986.

(2) Gedr. St. Kamer, nr. 101/2, 1985-1986, nrs. 3 en 4.

Voor de goedkeuring van artikel 2 en dus ook voor het voorstel in zijn geheel, is een bijzondere tweederde meerderheid vereist.

Met betrekking tot artikel 1 rijst wel enige twijfel, omdat het bepaalde bevoegdheden verleent aan de Voorzitters van de Executieven van de Gewesten.

Sommigen, die meenden dat artikel 1 aangenomen kan worden met een eenvoudige meerderheid en dat artikel 2 derhalve geschrapt moet worden dienden amendementen in die zin in.

Als die aangenomen worden, rijst de vraag of artikel 1 aangenomen kan worden zonder een wijziging van de wet tot hervorming der instellingen, wijziging waarin precies artikel 2 voorziet".

De enige vraag is of, ingeval de amendementen aangenomen worden, artikel 1 van het voorstel, dat dan het enig artikel zal zijn, alleen met de bijzondere meerderheid bepaald in artikel 107quater, derde lid, van de Grondwet kan worden aangenomen. Het lijdt immers geen twijfel dat artikel 2 van het voorstel, dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitdrukkelijk wijzigt, niet anders dan met die meerderheid kan worden goedgekeurd.

+

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de terminologie van artikel 1, volgens hetwelk de burgemeester voor benoeming door de Koning voorgesteld zou worden door de Voorzitter van de Executieve, en die van artikel 2, volgens hetwelk het niet gaat om een "voorstel" maar om een "voordracht". Ondanks die onnauwkeurigheid, is het duidelijk de wil van de indiener van het voorstel dat de bemoeiing van de Voorzitter van de Executieve niet gewoon de waarde zou hebben van een advies dat niet bindend zou zijn voor de Koning.

.../...

Hij ziet het zo, dat de bevoegdheid om de burgemeester te benoemen en de verantwoordelijkheid voor die benoeming zouden worden gedeeld door de nationale overheid die benoemt en de gewestelijke overheid die voorstelt of voordraagt; het is immers duidelijk dat het koninklijk benoemingsbesluit niet medeondertekend zal kunnen worden door de Voorzitter van de Executieve, maar dat de medeondertekening krachtens artikel 64 van de Grondwet van een nationaal minister zal moeten komen.

+

Geen enkel grondwettelijk beginsel verbiedt dat een samenwerking tot stand wordt gebracht tussen de Staat en het Gewest. Artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet verbiedt niet dat de bijzondere wet die aan een gewestelijk orgaan de bevoegdheid opdraagt om een aangelegenheid te regelen, een deel van die aangelegenheid onder de uitsluitende bevoegdheid van de Staat houdt. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft trouwens voor verscheidene aangelegenheden, in diverse vormen, een verdeling van de beslissingsmacht tussen de overheden van de Staat en de overheden van de Gewesten ingevoerd (inzonderheid artikel 6, § 1, VI, tweede deel, 2°; artikel 6, § 5, tweede, derde en vierde lid; artikel 80).

Bij ontstentenis van een soortgelijke bepaling in de Grondwet of in de bijzondere wet, verzet de wederzijdse onafhankelijkheid van de overheden van de Staat, van de Gemeenschappen en van de Gewesten zich ertegen dat de beslissing van een van die overheden, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, door het eisen van een voorstel of van een voordracht, afhankelijk zou worden gemaakt van de beslissing van een andere overheid.

.../...

Krachtens artikel 108 van de Grondwet, is het stellig de wet die de gemeentelijke instellingen regelt en die dus kan bepalen welke overheid bevoegd is om de burgemeesters te benoemen en de nadere regels voor hun benoeming kan vaststellen. Artikel 108 eist niet dat die wet wordt aangenomen met een bijzondere meerderheid; maar indien zij een nieuwe bevoegdheid opdraagt aan een gewestelijke overheid - wat het geval zou zijn met de wet die de bevoegdheid om de burgemeesters te benoemen zou verdelen onder de Koning en de Voorzitter van de Executieve - moet die wet, krachtens artikel 107quater van de Grondwet, aangenomen worden met de in dat artikel bepaalde meerderheid. Dat is de opvatting van de indiener van het voorstel, aangezien volgens hem, de verandering die hij aangebracht wil zien in de wijze waarop de burgemeesters benoemd worden, een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 noodzakelijk maakt.

Indien het voorstel, door de aanneming van de amendementen, beperkt zou worden tot artikel 1, dat dan het enig artikel wordt, zou het de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet uitdrukkelijk wijzigen. Dat zou niet wegnemen dat het voorstel niet zou kunnen worden aangenomen dan met de bijzondere meerderheid bepaald in artikel 107quater van de Grondwet, aangezien het - zoals hierboven is uiteengezet - een nieuwe bevoegdheid zou opdragen aan een gewestelijke overheid.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

J. LIGOT,

Ch. HUBERLANT,

F. RIGAUX,

F. DELPEREE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

assesseurs de la section
de législation,
assessoren van de afdeling
wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.

Les chambres réunies étaient composées de :

Messieurs : P. VERMEULEN,
de Heren :

H. ROUSSEAU,
J. LIGOT,

Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

F. RIGAUX,
J. GIJSSELS,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS,

Mesdames : R. DEROY,
Mevrouwen : F. LIEVENS,

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

Les rapports ont été présentés par Mme M.-L. THOMAS, auditeur, et par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De verenigde kamers waren samengesteld uit :

président,
voorzitter,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffiers,
griffiers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur, en door de H. E. HAESBROUCK, adjunct auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. VERMEULEN.