ROYAUME DE BELGIQUE.

---

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 26 avril 1972, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "règlant la tutelle administrative sur les agglomérations, fédérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture", a donné le 28 avril 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

---

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e april 1972 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het administratief toezicht op de agglomeraties, de federaties, de gemeenten die er toe behoren en de commissies voor de cultuur", heeft de 28e april 1972 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat a déjà été saisi à deux reprises d'un projet d'arrêté ayant le même objet que le présent projet.

Dans son premier avis (L. 11.527/2), il a observé notamment :

> "Le projet tend à exécuter l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes et, plus particulièrement, le § 6.
>
> Les articles 2 et 5, alinéa 1er, attribuent au gouverneur le pouvoir de recevoir, au nom du ministre compétent ou au nom de la députation permanente, suivant qu'il s'agit d'une agglomération ou d'une fédération, les actes qui doivent être communiqués à l'autorité de tutelle en vertu de l'article 56, § 3, de la loi et ceux qui doivent être approuvés.
>
> La loi ne prévoit pas une telle communication au gouverneur en ce qui concerne les actes sur lesquels la tutelle appartient au Roi. Il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que ces actes parviennent au Gouvernement par l'intermédiaire du gouverneur dès lors que les délais d'annulation ou d'approbation commencent à courir dès la réception au gouvernement provincial. Telle est bien l'intention du Gouvernement.
>
> Le Gouvernement n'organise la communication au gouverneur que comme une règle de bonne administration. Rien n'empêche les autorités des agglomérations, ou des communes qui les composent, ou des commissions de la culture de transmettre directement leurs actes au ministre compétent".

Le Conseil d'Etat avait proposé un texte qui faisait ressortir que l'intervention du gouverneur n'était que facultative.

Le Conseil d'Etat a rappelé cette observation dans son avis L. 11.588/2.

.../...

L'article 1er du projet dispose :

"Pour l'application de l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971, tout acte, communiqué par une autorité d'agglomération, de fédération, de communes qui les composent et des commissions de la culture au ministre compétent ou à la députation permanente du conseil provincial, est également communiqué au gouverneur de la province".

Dans la mesure où il imposerait aux autorités auxquelles l'arrêté doit s'appliquer l'obligation de communiquer leurs actes au gouverneur de la province, cet article serait dénué de fondement légal pour les motifs exposés par le Conseil d'Etat dans ses avis antérieurs. Dans la mesure où la communication au gouverneur doit, dans l'esprit du Gouvernement, demeurer facultative, le texte n'est pas adéquat et devrait être remplacé par celui de l'article 1er du texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis L. 11.527/2. Si, enfin, l'article 1er n'a d'autre portée que d'imposer au Gouvernement la communication au gouverneur des actes reçus par lui, il ne s'agirait là que d'une disposition d'ordre intérieur qui ne doit pas figurer dans un arrêté organique et réglementaire.

L'article 3 du projet attribue au Roi ou à la députation permanente le pouvoir de suspendre les actes des autorités auxquelles l'arrêté sera applicable, alors que les projets précédents attribuaient ce pouvoir au gouverneur. Il ressort de ce texte que le commissaire du Gouvernement dans la province n'intervient pas dans la tutelle.

L'article 7 du projet donne au commissaire du Gouvernement pour la capitale du Royaume, le pouvoir de recevoir, au nom du ministre compétent, les actes des autorités de l'agglomération bruxelloise, des communes qui la composent et des commissions de la culture. Ce fonctionnaire se voit, en outre,

.../...

attribuer le pouvoir de suspendre les actes des mêmes autorités.

Indépendamment des observations faites à propos de l'article 1er, qui s'appliquent à l'article 7, il y a lieu d'observer qu'aux termes de l'article 5 de la loi provinciale, le vice-gouverneur est chargé :

"1° d'assister le gouverneur de la province dans l'exercice de ses attributions relatives à l'ensemble de celle-ci;

2° d'exercer, dans les limites et conditions fixées par arrêté royal, les attributions du gouverneur de la province à l'égard des communes constituant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale".

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le vice-gouverneur :

"aura la qualité de vice-gouverneur du Brabant et sera, à ce titre, chargé d'assister le gouverneur de la province dans l'exercice de ses attributions, dans la mesure où elles concernent l'ensemble de la province, et (que), d'autre part, (il) aura la qualité de commissaire du Gouvernement pour la capitale du Royaume, et sera, à ce titre, chargé directement par la loi d'assurer, pour tout ce qui concerne les communes constituant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'exercice des attributions du gouverneur de la province et, en outre, de certaines attributions particulières énumérées au § 3 de l'article 6 proposé" (Annexe II au rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur de la Chambre par M. Saint-Remy, Documents Chambre, session 1961-1962, n° 331/27 ).

En dehors des cas prévus à l'article 6, § 3, de la loi du 2 août 1963, le vice-gouverneur n'a d'autres pouvoirs que ceux du gouverneur de la province en ce qui concerne les communes constituant l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, l'article 6, § 3, de la loi du 2 août 1963 ne confère par lui-même aucune mission de tutelle propre au vice-gouverneur. Ce n'est que dans la mesure où le gouverneur a des pouvoirs de tutelle en vertu de la loi que le vice-gouverneur peut être chargé de les exercer. L'intervention du vice-gouverneur

.../...

se concevait dans le cadre du projet antérieur (L. 11.588/2), qui conférait au gouverneur le pouvoir de suspension, mais non dans le cadre du présent projet, qui ne confère aucun pouvoir au gouverneur.

Le projet appelle, en outre, les observations de forme suivantes :

Au préambule, il n'y a pas lieu de viser les articles 74 et 87 de la loi du 26 juillet 1971.

Dans le texte de l'arrêté, après les mots "députation permanente", il y a lieu d'ajouter "du conseil provincial".

---

De Raad van State is reeds tweemaal om advies verzocht over een ontwerp-besluit met hetzelfde onderwerp.

In zijn eerste advies (L.11.527/2) heeft de Raad onder meer opgemerkt :

> "Het ontwerp strekt tot uitvoering van artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, inzonderheid van § 6.
>
> De artikelen 2 en 5, eerste lid, verlenen aan de gouverneur de bevoegdheid om in naam van de bevoegde minister of van de bestendige deputatie, naargelang het om een agglomeratie dan wel om een federatie gaat, de besluiten die krachtens artikel 56, § 3, van de wet aan de toezichthoudende overheid moeten worden gezonden en de besluiten die goedkeuring behoeven, in ontvangst te nemen.
>
> De wet bepaalt niet dat ook besluiten die aan 's Konings toezicht onderworpen zijn, aan de gouverneur moeten worden gezonden. Juridisch is er niets tegen in te brengen dat die besluiten aan de Regering worden bezorgd door toedoen van de gouverneur, als de termijnen voor vernietiging of goedkeuring maar ingaan zodra de besluiten bij het provinciaal gouvernement inkomen. Dit is wel degelijk wat de Regering bedoelt.
>
> De Regering ziet de toezending aan de gouverneur slechts als een regel van goed bestuur. Niets belet de overheden van agglomeraties, van daartoe behorende gemeenten of van cultuurcommissies hun besluiten rechtstreeks aan de bevoegde minister te zenden".

De Raad van State had een tekst voorgesteld waaruit duidelijk bleek dat de bemoeiing van de gouverneur slechts facultatief was.

De Raad van State heeft die opmerking herhaald in zijn advies L.11.588/2.

.../...

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt :

"Voor de toepassing van artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 wordt elk besluit, dat door een overheid van de agglomeratie, van de federatie, van een gemeente die tot de agglomeratie of de federatie behoort of een cultuurcommissie wordt toegezonden aan de bevoegde Minister of aan de bestendige deputatie van de provincieraad, eveneens medegedeeld aan de gouverneur van de provincie".

Voor zover dit artikel aan de overheden op wie het besluit toepassing moet vinden, de verplichting mocht opleggen om hun besluiten aan de provinciegouverneur te zenden, zou het geen rechtsgrond hebben om de redenen welke de Raad van State in zijn vorige adviezen heeft opgegeven. Mocht de Regering het zo zien, dat de toezending aan de gouverneur facultatief moet blijven, dan is de tekst niet dienstig en moet hij worden vervangen door die van artikel 1 van de door de Raad van State in zijn advies L.11.527/2 voorgestelde tekst. Wil artikel 1, ten slotte, de Regering alleen verplichten om de door haar ontvangen besluiten aan de gouverneur te zenden, dan zou het hier alleen gaan om een bepaling van inwendige orde die niet in een organiek en reglementair besluit hoeft te staan.

Volgens artikel 3 van het ontwerp berust de bevoegdheid om de besluiten van de overheden op wie het koninklijk besluit toepassing zal vinden te schorsen, bij de Koning of de bestendige deputatie, terwijl de vorige ontwerpen die bevoegdheid aan de gouverneur verleenden. Uit die tekst volgt dat de Regeringscommissaris in de provincie niet bij het toezicht wordt betrokken.

.../...

Artikel 7 van het ontwerp machtigt de Regeringscommissaris voor de hoofdstad van het Rijk om, in naam van de bevoegde minister, de besluiten van de overheden van de Brusselse agglomeratie, van de daartoe behorende gemeenten en van de commissies voor de cultuur te ontvangen. Die ambtenaar krijgt ook de bevoegdheid om de besluiten van diezelfde overheden te schorsen.

Afgezien van de opmerkingen bij artikel 1,die ook voor artikel 7 gelden, moge erop worden gewezen dat de vicegouverneur luidens artikel 5 van de provinciewet tot taak heeft :

> "1° de gouverneur van de provincie bij te staan in de uitoefening van diens bevoegdheden met betrekking tot het geheel van de provincie ;
>
> 2° binnen de perken en onder de voorwaarden bij koninklijk besluit bepaald, de bevoegdheden van de gouverneur van de provincie uit te oefenen met betrekking tot de gemeenten die het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad uitmaken".

Uit de parlementaire voorbereiding van deze bepaling blijkt dat de vice-gouverneur :

> "de hoedanigheid zal hebben van vice-gouverneur van Brabant, en, als zodanig, de gouverneur zal hebben bij te staan in de uitoefening van diens bevoegdheden, voor zover zij op de gehele provincie betrekking hebben, en ... anderzijds, de hoedanigheid zal hebben van commissaris der regering voor de hoofdstad van het Rijk en, als zodanig, door de wet rechtstreeks zal belast zijn met de uitoefening, voor al wat betreft de gemeenten die het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad uitmaken, van de bevoegdheden van de provinciegouverneur en daarenboven van sommige bijzondere bevoegdheden die opgesomd worden in paragraaf 3 van het voorgestelde artikel 6" (Bijlage II van het verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer uitgebracht door de heer Saint-Remy, Gedr. St., Kamer, zitting 1961-1962, nr. 331/27).

.../...

Buiten de gevallen bepaald in artikel 6, § 3, van de wet van 2 augustus 1963 heeft de vice-gouverneur geen andere bevoegdheden dan die van de provinciegouverneur met betrekking tot de gemeenten die het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad uitmaken. Anderzijds verleent artikel 6, § 3, van de wet van 2 augustus 1963 uit zichzelf geen eigen toezichthoudende bevoegdheid aan de vice-gouverneur. Alleen voor zover de gouverneur toezichthoudende bevoegdheid aan de wet ontleent, kan de vice-gouverneur met de uitoefening ervan worden belast. Het optreden van de vice-gouverneur was zeer aannemelijk in het kader van het vorige ontwerp (L.11.588/2) dat aan de gouverneur schorsingsbevoegdheid verleende, maar gaat niet op in het kader van het onderhavige ontwerp, dat de gouverneur geen enkele bevoegdheid toekent.

Onder de vorm van het ontwerp is nog het volgende op te merken :

In de aanhef hoeft niet te worden verwezen naar de artikelen 74 en 87 van de wet van 26 juli 1971.

In de tekst van het besluit moeten na de woorden "bestendige deputatie" de woorden "van de provincieraad" worden ingevoegd.

---

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

G. ARONSTEIN, assesseurs de la section de législation,
M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

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

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.