ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 25 juillet 1974, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "confiant au gouverneur de province l'exercice de certains pouvoirs attribués au Roi et modifiant l'arrêté royal du 22 mars 1954 sur le même objet", a donné le 2 août 1974 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 25e juli 1974 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de provinciegouverneur de uitoefening wordt opgedragen van sommige machten welke aan de Koning zijn verleend en waarbij het koninklijk besluit van 22 maart 1954 over hetzelfde onderwerp wordt gewijzigd", heeft de 2e augustus 1974 het volgend advies gegeven :

L'article 2 de l'arrêté royal du 14 août 1933, modifié par l'arrêté royal n° 87 du 30 novembre 1939, confirmé par la loi du 16 juin 1947, dispose :

> "Le Roi peut ... confier au gouverneur de province ... l'exercice des pouvoirs qui Lui sont attribués par la loi en des matières d'intérêt provincial, local ou particulier".

Le Roi a usé de ce pouvoir en dernier lieu par l'arrêté royal du 22 mars 1954 confiant au gouverneur de province l'exercice de certains pouvoirs attribués au Roi par l'article 76 de la loi communale. Les pouvoirs visés par cet article sont des pouvoirs d'approbation.

L'article 1er du projet tend à modifier la liste des pouvoirs d'approbation attribués au gouverneur compte tenu de l'évolution des réglementations fiscales des communes et à adapter certains montants à l'évolution des prix.

L'article 2 du projet tend à attribuer au gouverneur de province en ce qui concerne les communes de 10.000 à 25.000 habitants le pouvoir d'approuver les cadres du personnel communal, ainsi que la tutelle d'annulation.

Bien que le projet ne le précise pas expressément, il ressort d'un projet soumis concurremment au Conseil d'Etat et visant à confier au gouverneur de province

.../...

l'exercice de certains pouvoirs attribués au Roi par l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes que son champ d'application n'englobe pas les communes qui font partie d'une agglomération de communes.

*
* *

En ce qui concerne l'article 1er du projet il serait, plutôt que de modifier l'arrêté royal du 22 mars 1954, de remplacer cet arrêté par un texte nouveau. Il n'y a en effet plus de raison de maintenir les dispositions restantes de cet arrêté.

D'autre part, les mots "pour les communes autres que celles qui composent les agglomérations de communes" devraient être insérés dans le texte après le mot "exerce".

*
* *

Les articles 84, § 1er, alinéa 2, et 87, alinéa 1er, de la loi communale règlent des matières d'intérêt local et paraissent à ce titre relever de l'article 2 de l'arrêté royal du 14 août 1933. Mais ces

dispositions, qui sont postérieures à l'arrêté royal du 14 août 1933, opèrent entre le Roi et le gouverneur une répartition des compétences fondée sur la population de la commune : elles n'attribuent de pouvoirs au gouverneur qu'en ce qui concerne les communes de moins de 10.000 habitants.

Aux termes de l'article 108 de la Constitution, modifié le 20 juillet 1970, les institutions communales sont réglées par la loi. Parmi les principes dont la loi doit consacrer l'application, il y en a deux particulièrement qui doivent être rappelés à propos du projet. D'une part, l'approbation des actes des conseils communaux a lieu dans les cas et suivant le mode que la loi détermine. D'autre part, c'est la loi qui règle l'intervention de l'autorité de tutelle pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. Il ressort de ces dispositions que toute attribution des pouvoirs du législateur au Gouvernement est d'interprétation restrictive.

Le but de l'arrêté royal du 14 août 1933 a été de permettre une certaine déconcentration des pouvoirs du Roi tels qu'ils existaient à l'époque et sauf le respect des règles constitutionnelles. Notamment le Roi n'aurait pu invoquer cet arrêté royal pour attribuer au gouverneur tout ou partie des pouvoirs que lui conféraient les articles 86 et 87 de la loi communale : l'article 108, 5°, de la Constitution réservait, en effet, la tutelle d'annulation au Roi et au pouvoir législatif.

Depuis l'arrêté royal du 14 août 1933, spécialement depuis la confirmation par l'article 1er de la loi du 16 juin 1947, du texte de cet arrêté royal tel qu'il avait été modifié par l'arrêté royal n° 87 du 30 novembre 1939, le législateur n'est intervenu dans l'organisation de la tutelle administrative qu'en tenant compte de l'existence de cet arrêté royal.

Dans le cas où il s'est borné à aménager les dispositions attribuant au Roi un pouvoir de tutelle dont le Roi pouvait confier l'exercice au gouverneur, on peut admettre qu'il n'est pas revenu sur cette faculté. Il en est autrement lorsqu'il a confié au Roi de nouveaux pouvoirs de tutelle ou lorsqu'il a modifié la manière dont serait désormais exercé un pouvoir de tutelle jusqu'alors réservé au Roi.

L'article 84, § 1er, de la loi communale, modifié par la loi du 27 juillet 1961, répartit entre le Roi et le gouverneur les pouvoirs que le législateur a attribués à l'Exécutif. Au Roi revient le pouvoir d'arrêter les dispositions générales dans la limite desquelles le conseil communal fixe le cadre et les conditions de recrutement et d'avancement des agents de la commune. Au Roi encore est attribuée l'approbation des décisions relatives à la fixation des cadres s'il s'agit de communes comptant au moins 10.000 habitants. Au gouverneur appartient l'approbation de ces dernières décisions lorsqu'il s'agit de communes de moins de 10.000 habitants. Si le législateur n'avait pas entendu par là

fixer lui-même les compétences respectives du Roi et du gouverneur, il se fût borné à conférer le pouvoir d'approbation au Roi, en se référant pour l'aménagement de ce pouvoir à l'arrêté royal du 14 août 1933.

On ne peut manquer de rapprocher l'article 84, § 1er, de la loi communale de l'article 71, § 1er, alinéa 3, de la loi du 14 février 1961, modifié lui aussi par la loi du 27 juillet 1961. Cette disposition soumet à l'approbation du Roi les décisions des conseils provinciaux relatives à la fixation des statuts pécuniaires et des échelles de traitements des agents des provinces, et à l'approbation du gouverneur les décisions des conseils communaux relatives à la fixation des statuts pécuniaires et des échelles de traitements des agents de communes.

Les articles 86 et 87 de la loi communale, avant d'être modifiés par la loi du 27 juin 1962, réservaient au Roi, sauf l'intervention du pouvoir législatif, conformément à l'article 108 de la Constitution, le pouvoir d'annuler les actes des autorités communales.

La loi du 27 juin 1962 a réservé au Roi ce pouvoir lorsqu'il s'agit des communes de plus de 10.000 habitants. Elle a attribué ce pouvoir concurremment au Roi et au gouverneur pour les communes de moins de 10.000 habitants, et encore l'attribution de ce pouvoir au gouverneur n'a-t-elle été admise par le législateur que sous réserve du pouvoir du Roi d'annuler les arrêtés d'annulation pris par le gouverneur. Le législateur a estimé

.../...

que l'article 108 de la Constitution, tel qu'il était en vigueur à l'époque, exigeait que le Roi eût le dernier mot. La loi du 27 juin 1962, qui organisait de manière précise la répartition des pouvoirs entre le Roi et le gouverneur, ne permettait certainement pas une attribution par le Roi au gouverneur des pouvoirs qu'elle réservait au Roi.

Depuis la loi du 27 juin 1962, l'article 108 de la Constitution a été modifié le 20 juillet 1970 et le texte nouveau ne réserve plus la tutelle d'annulation au Roi mais permet à la loi de l'attribuer à l'autorité de tutelle en général, et de ce fait au gouverneur. Mais ni cette disposition constitutionnelle nouvelle ni aucune loi n'ont modifié les articles 86 et 87 de la loi communale.

Eu égard à l'interprétation restrictive qu'il convient de donner aux dispositions par lesquelles le législateur attribue au chef ou à un agent du pouvoir exécutif des pouvoirs qui lui sont conférés directement par la Constitution, on ne peut admettre que l'arrêté royal du 14 août 1933 serve de fondement légal à des dispositions confiant au gouverneur l'exercice des pouvoirs que les articles 84, § 1er, et 87, alinéa 1er, de la loi communale ont attribués au Roi.

L'article 2 du projet manque dès lors de fondement légal. Il devrait faire l'objet d'une loi.

*

* *

.../...

La délibération en Conseil des ministres n'est pas requise étant donné qu'elle n'est pas prévue par l'arrêté royal du 4 août 1933.

*
* *

Il ne convient enfin de citer dans l'article abrogatoire que le texte originel et les dispositions modificatives encore en vigueur au moment de l'abrogation.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"ARRETE ROYAL CONFIANT AU GOUVERNEUR DE PROVINCE L'EXERCICE DE CERTAINS POUVOIRS ATTRIBUES AU ROI PAR L'ARTICLE 76 DE LA LOI COMMUNALE.

BAUDOUIN, ...

Vu l'article 76 de la loi communale, tel qu'il a été implicitement modifié par l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971;

Vu l'arrêté royal du 14 août 1933 ...(la suite comme au projet);

.../...

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition ...

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

Le gouverneur de province exerce pour les communes autres que celles qui composent les agglomérations, dans les limites ci-après indiquées, les pouvoirs qui Nous sont attribués par l'article 76 de la loi communale.

Sa compétence se limite :

1° ...;

2° ...;

3° ...;

4° ...;

5° ...;

6° ...;

En outre, le gouverneur ...

Il ne peut statuer ...

.../...

Article 2.-

L'arrêté royal du 22 mars 1954 confiant au gouverneur de province l'exercice de certains pouvoirs attribués au Roi par l'article 76 de la loi communale, modifié par les arrêtés royaux du 21 janvier 1960, du 24 février 1960, du 10 décembre 1962 et du 23 décembre 1963, est abrogé.

Article 3.-

Article 3 du projet.

Article 4.-

Nos ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté".

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 augustus 1933, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 87 van 30 november 1939, bevestigd bij de wet van 16 juni 1947 bepaalt :

> "De Koning kan ... aan de provinciegouverneur, de uitoefening van de machten welke Hem bij de wet inzake provinciaal, plaatselijk of particulier belang zijn verleend, opdragen".

Voor het laatst heeft de Koning van die bevoegdheid gebruik gemaakt bij het koninklijk besluit van 22 maart 1954 waarbij aan de provinciegouverneur de uitoefening werd opgedragen van sommige machten welke bij artikel 76 van de gemeentewet aan de Koning zijn verleend. In dat artikel is hieronder verstaan : een goedkeuringsbevoegdheid.

Artikel 1 van het ontwerp-besluit bedoelt wijziging aan te brengen in de lijst van de goedkeuringsbevoegdheden die aan de gouverneur zijn opgedragen, met inachtneming van de evolutie van de belastingverordeningen van gemeenten, en bepaalde bedragen aan de prijzenevolutie aan te passen.

Artikel 2 bedoelt de provinciegouverneur bevoegdheid te verlenen terzake van goedkeuring van gemeentelijke personeelsformaties en terzake van nietigverklaringstoezicht, een en ander ten aanzien van gemeenten met 10.000 tot 25.000 inwoners.

Ofschoon het onderhavige ontwerp het niet met zoveel woorden zegt, blijkt uit een tegelijkertijd aan de Raad van State voorgelegd ontwerp-besluit "waarbij aan de provinciegouverneur de uitoefening wordt opgedragen van sommige machten welke aan de Koning zijn verleend bij artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van

.../...

de agglomeraties en de federaties van gemeenten" dat het toepassingsgebied ervan de tot een agglomeratie behorende gemeenten niet bestrijkt.

*

* *

Bij artikel 1 van het ontwerp moge worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 22 maart 1954 liefst niet gewijzigd, maar door een nieuwe tekst vervangen wordt, want er is geen reden meer voorhanden om de nog overblijvende bepalingen uit dat besluit in stand te houden.

Voorts zouden in de tekst de woorden "voor gemeenten die niet tot agglomeraties van gemeenten behoren" moeten worden ingevoegd na het woord "... oefent".

*

* *

De artikelen 84, § 1, tweede lid, en 87, eerste lid, van de gemeentewet regelen zaken van plaatselijk belang en lijken als zodanig te ressorteren onder artikel 2 van het koninklijk besluit van 14 augustus 1933. Maar de van na het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 dagtekenende bepalingen zorgen voor een bevoegdheidsverdeling over de Koning en de gouverneur die op de gemeentebevolking berust : ze verlenen de gouverneur slechts bevoegdheid voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners.

.../...

Volgens artikel 108 van de Grondwet, gewijzigd op 20 juli 1970, worden de gemeentelijke instellingen bij de wet geregeld. Onder de beginselen waarvan de toepassing bij wet moet worden bekrachtigd zijn er in verband met het ontwerp twee die met name moeten worden gememoreerd. Enerzijds worden handelingen van gemeenteraden goedgekeurd in de gevallen en op de wijze als door de wet bepaald. Anderzijds wordt de bemoeienis van de toeziende overheid door de wet geregeld opdat de wet niet geschonden of het algemeen belang niet geschaad wordt. Uit die bepalingen volgt dat enige overdracht van 's wetsgevers bevoegdheid op de Regering in enge zin uitgelegd moet worden.

Doel van het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 was een bepaalde deconcentratie van 's Konings toenmalige macht mogelijk te maken met inachtneming van de grondwettelijke regelen. De Koning had zich met name op dat koninklijk besluit niet kunnen beroepen om de bevoegdheid die Hij aan de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet ontleent, geheel of ten dele aan de gouverneur op te dragen : krachtens artikel 108, 5°, van de Grondwet berustte de bevoegdheid tot nietigverklaring immers uitsluitend bij de Koning en de wetgevende macht.

*

Sinds het koninklijk besluit van 14 augustus 1933, meer bepaald sinds artikel 1 van de wet van 16 juni 1947 bevestiging heeft verleend aan de tekst van dat koninklijk besluit zoals die bij het koninklijk besluit nr. 87 van 30 november 1939 gewijzigd was, is de wetgever in de organisatie van het bestuurstoezicht niet tussenbeide gekomen dan met inachtneming van het bestaan van dat koninklijk besluit.

.../...

In het geval waar hij alleen maar een aanpassing heeft ingevoerd in de bepalingen waarbij een toeziende bevoegdheid wordt opgedragen aan de Koning, waarvan deze de uitoefening aan de gouverneur mocht opdragen, mag worden aangenomen dat de wetgever niet van dat recht is teruggekomen. Anders was het gesteld toen hij de Koning een nieuwe toezichtsbevoegdheid verleende of toen hij verandering bracht in de wijze waarop een tot dan toe alleen voor de Koning weggelegde toezichtsbevoegdheid voortaan zou worden uitgeoefend.

Artikel 84, § 1, van de gemeentewet, gewijzigd bij de wet van 27 juli 1961, verdeelt over de Koning en de gouverneur de bevoegdheid welke de wetgever aan de uitvoerende macht heeft opgedragen. Bij de Koning berust de bevoegdheid tot het vaststellen van de algemene voorzieningen binnen de perken waarvan de gemeenteraad de personeelsformatie en de voorwaarden inzake werving en bevordering van het gemeentepersoneel bepaalt. Ook beslissingen inzake vaststelling van de personeelsformatie in gemeenten met ten minste 10.000 inwoners worden aan de Koning ter goedkeuring toegewezen. Goedkeuring van dergelijke beslissingen van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners komt bij de gouverneur te liggen. Had de wetgever hiermee niet bedoeld zelf de onderscheiden bevoegdheid van de Koning en de gouverneur vast te leggen, dan had hij er zich toe beperkt, de goedkeuringsbevoegdheid aan de Koning te verlenen onder verwijzing naar het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 voor de nadere bevoegdheidsregeling.

.../...

Men ontkomt er niet aan, artikel 84, § 1, van de gemeentewet in verband te brengen met artikel 71, § 1, derde lid, van de wet van 14 februari 1961, ook gewijzigd bij de wet van 27 juli 1961. Die bepaling eist goedkeuring van de Koning voor beslissingen van de provincieraden inzake vaststelling van bezoldigingsregelingen en weddeschalen voor provincieambtenaren, en van de gouverneur voor beslissingen van gemeenteraden inzake vaststelling van bezoldigingsregelingen en weddeschalen voor gemeenteambtenaren.

Eer zij bij de wet van 27 juni 1962 werden gewijzigd schreven de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet voor dat, behoudens bemoeienis van de wetgevende macht, de bevoegdheid tot nietigverklaring van handelingen van de gemeenteautoriteiten overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet bij de Koning berustte.

De wet van 27 juni 1962 heeft die bevoegdheid voor de Koning gereserveerd ten aanzien van gemeenten met meer dan 10.000 inwoners, en voor de Koning en de gouverneur samen ten aanzien van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners; en dan nog is die overdracht van bevoegdheid op de gouverneur door de wetgever slechts aangenomen onder beding dat de Koning nietigverklaringsbesluiten van de gouverneur zelf nietig zou vermogen te verklaren. De wetgever heeft geoordeeld dat het toenmalige artikel 108 van de Grondwet ervan uitging dat de Koning het laatste woord voor het zeggen had. De wet van 27 juni 1962 die de bevoegdheidsregeling tussen de Koning en de gouverneur nauwkeurig regelde, stond ongetwijfeld niet toe dat de Koning op de gouverneur een bevoegdheid zou overdragen, die zij voor de Koning bestemde.

.../...

Sinds de wet van 27 juni 1962 is artikel 108 van de Grondwet gewijzigd op 20 juli 1970 en de nieuwe tekst geeft het vernietigingstoezicht niet langer in handen van de Koning; ze staat de wet toe die bevoegdheid aan het toeziend gezag in het algemeen, en meteen aan de gouverneur op te dragen. Nu hebben noch die nieuwe grondwetsbepaling, noch enige andere wet de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet gewijzigd.

Mede gelet op de beperkende uitlegging die gegeven moet worden aan bepalingen waarbij de wetgever aan het hoofd of aan een ambtenaar van de uitvoerende macht bevoegdheden verleent die de Grondwet hem rechtstreeks verleent, kan niet worden aangenomen dat het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 als rechtsgrond dient voor bepalingen die de gouverneur belasten met de uitoefening van bevoegdheden welke de artikelen 84, § 1, en 87, eerste lid, van de gemeentewet aan de Koning hebben opgedragen.

Artikel 2 van het ontwerp, dat dus rechtsgrond mist, zou het onderwerp van een wet moeten worden.

*

* *

Overleg in Ministerraad is niet vereist, want ook niet voorgeschreven in het koninklijk besluit van 4 augustus 1933.

*

* *

.../...

Tenslotte behoeven in het opheffingsartikel alleen te worden vermeld : de oorspronkelijke tekst en de op het tijdstip van de opheffing nog geldende wijzigingsbepalingen.

*

Uitgaande van de voorgaande opmerkingen wordt de onderstaande tekst voorgesteld :

"KONINKLIJK BESLUIT WAARBIJ AAN DE PROVINCIEGOUVERNEUR DE UITOEFENING WORDT OPGEDRAGEN VAN SOMMIGE MACHTEN WELKE AAN DE KONING ZIJN VERLEEND BIJ ARTIKEL 76 VAN DE GEMEENTEWET.

BOUDEWIJN, ...

Gelet op artikel 76 van de gemeentewet, zoals het impliciet gewijzigd is bij artikel 56 van de wet van 26 juli 1961.

Gelet op het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 ... (voorts zoals in het ontwerp);

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van ...

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

.../...

Artikel 1.-

De provinciegouverneur oefent voor gemeenten die niet tot agglomeraties van gemeenten behoren, binnen de hierna bepaalde grenzen de bevoegdheden uit welke Ons bij artikel 76 van de gemeentewet zijn verleend.

Zijn bevoegdheid beperkt zich :

1° ...;

2° ...;

3° ...;

4° ...;

5° ...;

6° ....

Voorts mag de gouverneur ...

Evenmin mag hij uitspraak doen over ...

Artikel 2.-

Opgeheven wordt het koninklijk besluit van 22 maart 1954 waarbij aan de provinciegouverneur de uitoefening wordt opgedragen van sommige machten welke bij artikel 76 van de gemeentewet aan de Koning zijn verleend, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 21 januari 1960, van 24 februari 1960, van 10 december 1962 en van 23 december 1963.

Artikel 3.-

(Artikel 3 van het ontwerp).

Artikel 4.-

Onze Ministers zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, premier président,

Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,
A. VANDER STICHELE, staatsraden,

J. LIMPENS, assesseurs de la section de législation,
S. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : griffier.

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

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

F. LEPAGE.