ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Défense nationale et des Affaires bruxelloises, le 23 juillet 1975, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant, pour la région de Bruxelles, l'arrêté du 6 juin 1972 règlant la tutelle administrative sur les agglomérations, les fédérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture", a donné le 19 août 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 23e juli 1975 door de Minister van Landsverdediging en van Brusselse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging, voor het Brussels gewest, van het besluit van 6 juni 1972 tot regeling van de administratieve voogdij op de agglomeraties, op de federaties, op de gemeenten die haar samenstellen en op de commissies voor de cultuur", heeft de 19e augustus 1975 het volgend advies gegeven :

I. Le projet tend à supprimer, en ce qui concerne les autorités de l'agglomération de Bruxelles, les communes qui la composent et les commissions de la culture, le pouvoir de suspension attribué au gouverneur et au vice-gouverneur de la province de Brabant par les articles 1er, 2, 3 et 7 de l'arrêté royal du 6 juin 1972 réglant la tutelle administrative sur les agglomérations, les fédérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture.

Dans son préambule, l'arrêté en projet fait mention de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes et de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution.

Comme cette dernière loi ne confère au Roi aucun pouvoir pour réglementer la matière dont traite le projet, celui-ci ne peut trouver son fondement légal que dans l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971, qui dispose, en son § 6, que les arrêtés d'exécution sont délibérés en conseil des ministres. La légalité de tout règlement d'exécution dudit article est donc subordonnée à l'accomplissement de cette formalité.

II. Le projet, tel qu'il a été introduit, soulève un deuxième problème : l'organisation de la tutelle administrative et la détermination des modalités de son exercice relèvent-elles, ou non, des matières régionales énumérées par la loi du 1er août 1974?

.../...

Parmi ces matières régionales la loi cite, en son article 4, 10°, l'organisation communale.

Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 1er août 1974 que le législateur a entendu donner à cette notion d'organisation communale une interprétation restrictive. Le rapport au Sénat précise, en effet, : "De même, les conseils consultatifs n'ont pas à donner d'avis sur les aspects généraux de l'organisation communale. La compétence et l'organisation des conseils communaux, des collèges des bourgmestres et échevins et, en général, tout ce qui se trouve dans la loi communale, ne sont pas chose régionale"(Doc. Sénat, S.E., 1974, n° 301-2, p. 23).

Ces considérations valent certes pour l'organisation de la tutelle administrative qui est réglée par la loi communale aux principes de laquelle l'article 56, § 6, de la loi du 26 juillet 1971 renvoie d'ailleurs en ce qui concerne les agglomérations et les fédérations. Cette prise de position est d'ailleurs parfaitement conforme aux prescriptions constitutionnelles, puisque, aux termes de l'article 108, 6°, de la Constitution, l'intervention de l'autorité de tutelle se justifie pour empêcher que la loi soit violée ou l'intérêt général blessé.

L'organisation de la tutelle administrative ne pouvant dès lors être rangée au nombre des matières où, en vertu de l'article 4 de la loi du 1er août 1974, une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie, il en découle que toute nouvelle organisation

.../...

de la tutelle administrative doit s'appliquer à toutes les agglomérations visées dans la loi du 26 juillet 1971 et ne peut se faire à la seule initiative du Ministre des Affaires bruxelloises. Il en découle aussi que l'article 10, 3°, de la loi du 1er août 1974 n'est pas d'application.

III. Comme il a déjà été dit plus haut, le fondement légal de l'arrêté en projet se situe dans l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971. Cette loi impose non seulement l'accomplissement de la délibération en conseil des ministres, elle détermine aussi que les arrêtés qui règlementeront l'exercice de la tutelle administrative consacreront "en tout cas, l'application des principes énoncés aux articles 86, 87 et 88 de la loi communale".

Le seul objet de l'article 86 de la loi communale est de prévoir la suspension de l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général.

En proposant que ce pouvoir de suspension ne pourrait plus s'exercer sur les autorités de l'agglomération de Bruxelles, et des communes qui la composent ainsi que sur les commissions de la culture, le projet ne consacrerait plus ainsi un des principes que l'article 56, § 6, de la loi du 26 juillet 1971 avait prescrit au Roi de consacrer en tout cas. Le projet est, dès lors, illégal.

I. Het ontwerp heeft tot doel ten aanzien van de overheden van de Brusselse agglomeratie, de gemeenten die ertoe behoren en de commissies voor de cultuur, een einde te maken aan de schorsingsbevoegdheid die aan de gouverneur en aan de vice-gouverneur van de provincie Brabant is verleend door de artikelen 1, 2, 3 en 7 van het koninklijk besluit van 6 juni 1972 tot regeling van het administratief toezicht op de agglomeraties, de federaties, de gemeenten die ertoe behoren en de commissies voor de cultuur.

In de aanhef verwijst het ontwerp-besluit naar de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, en naar de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet.

Aangezien deze laatste wet aan de Koning geen enkele bevoegdheid verleent om de materie te regelen waarover het ontwerp handelt, kan dit alleen rechtsgrond vinden in artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 hetwelk in § 6 bepaalt dat over de uitvoeringsbesluiten in minister raad wordt beraadslaagd. Een bepaling ter uitvoering van vermeld artikel kan dus maar wettig zijn als aan dat vormvereiste is voldaan.

II. Bij het ontwerp, zoals het is ingediend, rijst een tweede probleem : behoren het organiseren van het administratief toezicht en het bepalen van de nadere regelen voor de uitoefening ervan al dan niet tot de gewestelijke aangelegenheden welke de wet van 1 augustus 1974 vermeldt ?

.../...

Onder die gewestelijke aangelegenheden noemt de wet in artikel 4, 10°, de gemeentelijke organisatie.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 augustus 1974 blijkt dat de wetgever aan dat begrip "gemeentelijke organisatie" een beperkende interpretatie heeft willen geven. Het verslag aan de Senaat stelt duidelijk : "Zo hebben de raden van advies ook geen advies te geven over de algemene aspecten van de gemeentelijke organisatie. De bevoegdheid en de organisatie van de gemeenteraden, van de schepencolleges en, over het algemeen, alles wat in de gemeentewet staat zijn geen gewestelijke zaken" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1974, nr. 301-2, blz. 23).

Die overwegingen gelden stellig voor de organisatie van het administratief toezicht zoals die geregeld is in de gemeentewet, naar welker beginselen artikel 56, § 6, van de wet van 26 juli 1971 trouwens verwijst wat de agglomeraties en de federaties betreft. Dit standpunt is overigens volkomen in overeenstemming met de voorschriften van de Grondwet, die immers in artikel 108, 6°, het optreden van de toezichthoudende overheid verantwoordt met de woorden : "om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad".

Aangezien de organisatie van het administratief toezicht dus niet kan worden ondergebracht bij de aangelegenheden waarin krachtens artikel 4 van de wet van 1 augustus 1974 een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele verantwoord is, moet iedere nieuwe organisatie van dat toezicht gelden voor alle in de wet van 26 juli 1971 bedoelde agglomeraties en kan zij niet

.../...

worden ingevoerd op initiatief van de Minister van Brusselse Aangelegenheden alleen. Daaruit volgt ook dat artikel 10, 3°, van de wet van 1 augustus 1974 geen toepassing vindt.

III. Zoals hiervoren reeds is gezegd, ligt de rechtsgrond voor het ontwerp-besluit in artikel 56 van de wet van 26 juli 1971. Die wet verplicht niet alleen tot overleg in ministerraad, maar bepaalt ook dat de besluiten tot regeling van de uitoefening van het administratief toezicht in ieder geval toepassing moeten geven aan "de beginselen van de artikelen 86, 87 en 88 van de gemeentewet

Artikel 86 van de gemeentewet beoogt alleen te voorzien in de schorsing van de uitvoering van het besluit waarbij een gemeenteoverheid haar bevoegdheid te buiten gaat, de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

Door voor te stellen dat die schorsingsbevoegdheid niet meer zou kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van de overheden van de Brusselse agglomeratie en van de gemeenten die ertoe behoren en ten aanzien van de commissies voor de cultuur, zou het ontwerp zich niet meer houden aan een van de beginselen waaraan de Koning krachtens artikel 56, § 6, van de wet van 26 juli 1971 in ieder geval toepassing behoorde te geven. Het ontwerp is derhalve onwettig.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SAROT, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

H. COREMANS, conseillers d'Etat,
C. GREGOIRE, staatsraden,

J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation,
P. DE VISSCHER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

W. GENARD, greffier.
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.
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 nagazien onder toezicht van de H. H. COREMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, eerste auditeur.

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

W. GENARD. J. SAROT.