ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 19 juillet 1978, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les trente-trois premiers articles d'un projet de loi "portant diverses réformes institutionnelles", a donné le 25 juillet 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 19e juli 1978 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de eerste drieëndertig artikelen van een wetsontwerp "houdend diverse institutionele hervormingen", heeft de 25e juli 1978 het volgend advies gegeven :

L'avis sur les 33 premiers articles du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles est demandé par le Président de la Chambre des Représentants en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; l'avis doit être rendu dans un délai ne dépassant pas trois jours.

L'obligation d'observer un délai aussi bref ne permet pas au Conseil d'Etat de donner son avis en assemblée générale de la section de législation comme il l'aurait souhaité afin que des conseillers membres des chambres française et néerlandaise puissent participer à l'élaboration de cet avis ; pratiquement ce délai ne lui permet pas non plus de faire appel aux assesseurs de la section de législation.

Dans le délai de trois jours, et en l'absence d'un délégué du Gouvernement qui aurait pu lui donner, concernant certains articles, des éclaircissements nécessaires à leur compréhension, le Conseil d'Etat ne peut épuiser l'ensemble des problèmes que soulève le projet ni examiner à fond tous les articles du texte proposé; force lui est de limiter son avis à des observations qu'il estime essentielles ; ce ne pourra être qu'incidemment que des observations particulières ou des observations de pure forme seront formulées.

L'avis ayant trait aux 33 premiers articles du projet ne peut être donné que sous une réserve générale : l'examen de la suite du projet pourra nécessiter des aménagements aux observations qui suivent.

*

* *

OBSERVATION PREALABLE.

Outre des dispositions dont l'adoption par les Chambres législatives exige la majorité spéciale déterminée notamment par les paragraphes 1er et 2 de l'article 59bis de la Constitution et par l'article 107quater, alinéa 3, de celle-ci, le projet contient des dispositions pour lesquelles suffit la majorité prévue, pour la généralité des cas, par l'article 38 de la Constitution.

L'insertion de dispositions ne devant pas être votées à la majorité spéciale dans un projet de loi comprenant d'autres dispositions requérant une telle majorité aura pour conséquence que les premières dispositions seront, lors du vote sur l'ensemble du texte, soumises à la règle de l'exigence de la majorité spéciale.

Dès lors le procédé qui consiste à grouper en un même projet de loi des dispositions postulant la majorité spéciale et d'autres qui ne la postulent pas est de nature à soulever des difficultés.

La circonstance qu'en raison de son introduction dans un projet de loi comprenant des dispositions exigeant la majorité spéciale, une disposition déterminée ne requérant nullement par elle-même une telle majorité a dû, lors du vote sur l'ensemble du texte être adoptée à la majorité spéciale ne paraît pas avoir pour conséquence que cette disposition acquerrait l'autorité juridique attachée aux lois votées à la majorité spéciale. En effet, il serait difficile d'admettre que la circonstance indiquée aurait pour résultat de restreindre en certaines matières les pouvoirs des Chambres législatives, le Constituant ayant entendu habiliter celles-ci à prendre, de manière générale, leurs résolutions selon les règles énoncées à l'article 38.

Toutefois, il n'est pas exclu que la solution ici adoptée laisse subsister des controverses ; en effet, une portée plus large que celle qui leur a été assignée plus haut pourrait éventuellement être reconnue aux règles générales de droit non écrites dites du "parallélisme des compétences" et du "parallélisme des formes" (1).

Même si on se rallie à la solution indiquée, on n'échappe pas à toute difficulté. Au contraire, cette solution a nécessairement pour conséquence que la méthode suivie pour l'élaboration du projet fait surgir le problème suivant : comment distinguer dans une loi ayant le caractère mixte défini plus haut, d'une part, les dispositions qui exigeaient une majorité spéciale et ne peuvent être modifiées ou abrogées que par des dispositions votées à cette majorité et, d'autre part, les dispositions qui n'exigeaient pas une telle majorité et peuvent dès lors être modifiées par une disposition adoptée à la majorité habituellement requise ? Des questions fort délicates risquent donc de se poser lorsqu'il s'agira de modifier ou d'abroger une loi contenant des dispositions de caractères juridiques différents.

C'est pour prévenir le risque de semblables difficultés qu'en 1971, le législateur a scindé en deux lois séparées, les règles nécessaires à la mise en application de certaines dispositions constitutionnelles : il s'agit, d'une part, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la

---

(1) Au sujet de l'application de ces règles aux actes administratifs, voir, par exemple J.M. AUBY et R. DRAGO, Traité de contentieux administratif, 2e éd., tome II, n°s 1066 et 1090; J. DEMBOUR, Droit administratif, 3e édition, n° 202 et n°s 283-284, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978.

Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, d'autre part, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise. La première loi contient les dispositions qui n'exigeaient pas la majorité spéciale ; la seconde celles qui exigeaient une telle majorité. Il ressort des travaux préparatoires de ces lois que la répartition avait été faite de manière délibérée (Voir, par exemple, l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 3 juillet 1971 : doc. parl. Sénat, sess. 1970-1971, n° 339, page 1).

D'autres développements devront sans doute être consacrés à cette même question à l'occasion de l'examen de certaines dispositions du projet.

*

* *

OBSERVATIONS RELATIVES AU TITRE I.

Article 1er.

La loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater de la Constitution fait appel, pour délimiter les régions, à la notion de territoire.

L'abandon de cette notion par l'article 1er du projet répond-il à une intention précise du Gouvernement ?

On observera que l'article 125 du projet recourt, quant à lui, à cette notion de territoire.

Article 3.

L'article 3 du projet crée notamment un collège exécutif régional. La constitutionnalité de la création de cet exécutif sera examinée lors de l'étude du chapitre 3 du titre Ier, chapitre qui a trait aux exécutifs régionaux.

Article 4.

Aux termes de l'article 4, les conseils régionaux seront composés des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, compte tenu, notamment, du groupe linguistique dont ceux-ci font partie.

Le mode de constituer les conseils régionaux qui est ainsi adopté par le projet a parfois été estimé inconciliable avec la Constitution et notamment avec ses articles 32 et 32 bis. Une telle objection a été développée, notamment par les Sénateurs M-A. PIERSON et W. CALEWAERT, lors de la discussion du projet devenu la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater de la Constitution. A la séance publique du 11 juillet 1974, faisant valoir qu'aux termes de l'article 32 de la Constitution "les membres des deux Chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés", M. PIERSON a soutenu que le projet violait cet article 32 en chargeant les membres d'une Chambre législative nationale, en l'espèce, le Sénat, de représenter particulièrement une région déterminée. Il a également soutenu qu'en outre, le projet méconnaissait l'article 32 bis de la Constitution puisqu'il faisait référence à la répartition des sénateurs en un groupe linguistique néerlandais et un groupe linguistique français et qu'aux termes de la disposition constitutionnelle citée cette répartition n'est faite que "pour les cas déterminés dans

la Constitution" (Ann. parl. Sénat, sess. extr. 1974, séance du 11 juillet 1974, pp. 836-837). A la même séance, M. PERIN, Ministre de la Réforme des Institutions, a contesté l'interprétation donnée par M. PIERSON aux articles 32 et 32 bis de la Constitution (pp. 840-841). A la séance du 12 juillet, M. CALEWAERT a développé des objections semblables à celles de M. PIERSON et émis des critiques complémentaires (pp. 862-865).

Par souci de précision, on rappellera que dans son avis sur le projet devenu la loi du 1er août 1974, le Conseil d'Etat avait reproduit l'article 3 du projet et l'article 32 bis de la Constitution et avait, au sujet du problème examiné ici, émis la simple réserve suivante : "Le Constituant ayant limité la répartition en groupes linguistiques aux seuls cas qu'il détermine, il apparaît préférable de ne pas procéder par voie de référence à ces groupes mais de recourir à une autre méthode pour désigner les sénateurs appelés à faire partie des conseils régionaux" (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1974, n° 301/1, page 15).

Comme il importe de le souligner, le problème dont il s'agit se pose pour le présent projet d'une manière tout autre qu'il se posait pour le projet de loi de 1974. En effet, le présent projet a pour fondement l'article 107 quater de la Constitution.

Il est donc superflu d'examiner ici la portée exacte de la disposition fondamentale insérée à l'article 32 de la Constitution, disposition qui, d'ailleurs, énonce ou implique plusieurs règles distinctes. Il est également superflu d'entreprendre une exégèse approfondie de l'article 32 bis.

Présentement, il suffit d'observer que, de toute évidence, on ne peut interpréter lesdits articles 32 et 32 bis en faisant abstraction de l'article 107 quater. Comme de très nombreux auteurs l'ont souligné, par l'alinéa 3 de ce dernier

article, le Constituant a confié un pouvoir extrêmement large au législateur statuant par des lois adoptées par les Chambres législatives à la majorité spéciale.

Au sujet de la formation des conseils régionaux, l'article 107 quater, énonce, en son alinéa 2, cette seule règle qu'ils doivent être "composés de mandataires élus". Il ressort de ce texte que, pour la désignation des conseillers régionaux, la loi prévue peut, soit organiser des élections spéciales, soit recourir au procédé qui consiste à attribuer la qualité de conseiller régional aux membres d'assemblées élues existant déjà : on peut citer les conseillers communaux, les conseillers provinciaux et également les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat. Cette manière de comprendre le texte trouve une confirmation dans les travaux préparatoires de l'article 107 quater et dans de nombreuses études doctrinales ayant trait à cette disposition constitutionnelle.

Quelle qu'ait été la portée exacte du texte originel de l'article 32 de la Constitution, l'article 107 quater inséré dans celle-ci le 24 décembre 1970 a attribué au législateur un pouvoir si étendu qu'il l'a habilité à attribuer, par une loi adoptée à la majorité spéciale, la qualité de conseiller régional aux membres de la Chambre des Représentants et du Sénat.

Selon l'article 32 bis, c'est "pour des cas déterminés dans la Constitution, que les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais ...". Mais compte tenu de l'économie de l'article 107 quater, l'expression "pour les cas déterminés dans la Constitution", employée à l'article 32 bis doit être comprise en ce sens qu'elle concerne non seulement les cas déjà

déterminés de manière précise par le Constituant lui-même, mais aussi les cas déterminés de manière virtuelle par le Constituant lorsque celui-ci a attribué au législateur le pouvoir d'organiser une institution dont il se bornait à prévoir la création. M. PIERSON admettait une telle interprétation des articles 32 bis et 107 quater de la Constitution dans la déclaration qu'il a faite le 11 juillet 1974 en séance publique du Sénat, déclaration qui a été mentionnée ci-dessus.

Plusieurs études qui font autorité relèvent que le législateur pourra notamment composer les conseils régionaux de parlementaires (Voir, par exemple, P. de STEXHE, La revision de la Constitution belge, n°s 226-225 et références citées, spécialement n° 240, Bruxelles, Larcier, 1972 ; F. PERIN, La revision de la Constitution belge du 24 décembre 1970, Miscellanea W-J. GANSHOF van der MEERSCH, Tome III, pp. 226-291, spécialement p. 284, Bruxelles, Bruylant ; Paris, LGDJ, 1972 ; "Réflexions sur la revision de la Constitution", Discours prononcé par W-J. GANSHOF van der MEERSCH à l'audience solenelle de rentrée de la Cour de cassation le 1er septembre 1972, p. 20, Bruxelles, Bruylant 1972).

*

La présence, au sein des conseils régionaux, de Sénateurs provinciaux et cooptés est cependant de nature à soulever une difficulté dans la mesure où le conseil régional bruxellois est appelé à exercer certaines des attributions actuellement dévolues au conseil de l'agglomération bruxelloise. Il ressort en effet de la combinaison des articles 108 bis et 108 ter avec l'article 108 de la Constitution que ces attributions ont été confiées à une assemblée composée suivant le principe de l'élection directe. Cette question sera reprise lors de l'examen du chapitre VI du titre Ier.

Sous réserve de l'examen des dispositions du titre III, chapitre III, le Conseil d'Etat constate que l'article 4 du projet ne comporte pas de dispositions transitoires analogues à celles que prévoyait l'article 13 de la loi précitée du 1er août 1974.

*

* *

Les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 étant destinés à s'appliquer au cours de périodes différentes, il n'est pas exact de considérer le paragraphe 4 comme constituant une dérogation au paragraphe 3, 1°.

Les intentions du Gouvernement sembleraient plus clairement traduites dans la rédaction suivante des paragraphes 3 et 4.

"§ 3. Le conseil bruxellois est composé :

1° des membres des groupes linguistiques néerlandais de la Chambre des Représentants et du Sénat élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles;

2° des membres des groupes linguistiques français de la Chambre des Représentants et du Sénat élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles;

3° des membres des groupes linguistiques français et néerlandais du Sénat élus par le conseil provincial du Brabant et par le Sénat et domiciliés dans la région bruxelloise au jour de leur prestation de serment.

§ 4. Jusqu'au renouvellement intégral des Chambres qui suivra l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi, les membres des groupes linguistiques néerlandais de la Chambre des Représentants et du Sénat élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles ne peuvent faire partie du conseil bruxellois que s'ils étaient domiciliés dans la région bruxelloise au jour de leur élection".

*

Les textes français et néerlandais des quatre premiers paragraphes de cet article ne concordent pas, la désignation des groupes linguistiques étant faite au pluriel en français et au singulier en néerlandais.

Comme il y a un groupe linguistique par chambre législative, le texte français semble exact et le texte néerlandais devrait être adapté en conséquence.

Dans le texte néerlandais du paragraphe 4, il y a lieu de remplacer le mot "vankrachtwording" par "inwerkingtreding". L'observation vaut aussi pour l'intitulé de la section 4 du chapitre II du titre Ier.

*

Article 5.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Chaque conseil vérifie si ses membres remplissent les condi-
"tions fixées à l'article 4 et juge les contestations qui s'é-
"lèvent à ce sujet."

Article 7.

Selon l'exposé des motifs, "cet article est directement inspiré de l'article 36 de la Constitution. En cas de nomination, la démission du mandat de conseiller régional emporte "la démission du mandat de parlementaire".

L'article 7 du projet non seulement n'est pas conforme à cette dernière phrase de l'exposé des motifs mais il ne pourrait l'être sans violer l'article 36 de la Constitution. Celui-ci ne prévoit en effet la démission d'un membre d'une Chambre législative que si la fonction salariée qu'il a acceptée procède d'une nomination par le Gouvernement, alors que la démission d'un membre du Conseil régional s'attache à une nomination par le Collège ou par le Conseil de cette Région.

+

Article 8.

L'article 8, § 2, dispose en son alinéa 2 :
"en cas de dissolution des Chambres ou de l'une d'elles, les "Conseils se réunissent de plein droit, en session extraordinaire, le premier mardi qui suit la réunion de la ou des nouvelles "Chambres".

Cette disposition ne semble pas couvrir l'hypothèse du renouvellement des Chambres, consécutif à l'échéance normale de la législature. Il y aurait lieu soit de supprimer le membre de phrase "en cas de dissolution des Chambres ou de l'une d'elles", soit de remplacer le mot "dissolution" par le mot "renouvellement".

./.

Article 11.

Suivant l'article 11, alinéa 2, première phrase, du projet :

"Sauf disposition légale contraire et sauf ce qui "sera établi par le règlement de chaque Conseil à l'égard des "élections et des présentations, toute résolution est prise "à la majorité absolue des suffrages."

1. Le membre de phrase : "à l'égard des élections et des présentations" se rapporte-t-il uniquement à ce que le règlement de chaque conseil peut prévoir de dérogatoire à la règle de la majorité absolue des suffrages ou bien vise-t-il aussi l'hypothèse où la loi aurait réglé différemment cette question ?

2. L'adjectif "contraire" n'est en tout cas pas heureux. Il serait préférable d'écrire : "Sauf si la loi en dispose autrement", ce qui rapprocherait le texte français du texte néerlandais.

3. Cet aménagement de forme laisserait cependant irrésolue la difficulté principale que ce texte présente et qui a trait à la valeur, dans la hiérarchie des normes législatives, de la loi "contraire" ou différente. Il n'est pas douteux que la détermination des majorités requises au sein du conseil touche, au sens de l'article 107quater, alinéa 2, de la Constitution, au "mode" selon lequel le conseil exerce sa compétence; l'article 11 est donc une disposition qui

./.

devra obligatoirement être votée à la majorité spéciale. A une telle disposition, seule une loi votée à la même majorité pourra valablement déroger. La formulation du projet est donc ambiguë.

Toute équivoque serait dissipée si le texte commençait par les mots :

"Sauf s'il en était disposé autrement par une loi votée conformément à l'article 107quater, alinéa 3, de la Constitution, ... (la suite comme au projet)".

Article 17.

§ 2. Pas plus que l'article 4, 4°, de la loi du 10 juillet 1973 relative au conseil de la Communauté culturelle allemende, l'article 17, § 2, du projet ne définit la région de langue allemande visée par cette disposition. Sans doute s'agit-il de la région déterminée par l'article 5 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966; encore s'indiquerait-il de le préciser afin d'éviter toute contestation concernant la condition d'éligibilité relative au domicile des élus.

Articles 21 à 23.

Selon l'article 22, le greffier du Conseil fait partie du personnel du Conseil dont le statut administratif et pécuniaire sera fixé, aux termes de l'article 21 du projet, par la loi.

./.

Suivant l'exposé des motifs (article 23), le greffier "est nommé à titre définitif". Ce passage exprime-t-il l'intention du Gouvernement en vue de la rédaction de la loi fixant le statut du personnel ou bien traduit-il la portée que le Gouvernement entend donner au présent projet. Dans ce dernier cas, le caractère définitif de la nomination du greffier devrait être inscrit dans le présent projet.

Article 24.

La disposition énoncée à l'alinéa 2 paraît constituer un tempérament à la stricte application de la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques prévue à l'alinéa ler non seulement pour la composition du bureau mais également pour celle des commissions. Si telle était l'intention du Gouvernement, l'alinéa 2 devrait être introduit par le mot "Toutefois".

Article 26.

L'article 26 du projet dispose :

"Article 26.

Un Conseil régional et un Conseil culturel peuvent tenir des réunions communes pour autant que tous les membres de ce Conseil régional siègent dans ce Conseil culturel et sans qu'ils puissent prendre part aux votes de l'autre Conseil".

./.

Selon l'exposé des motifs, "cet article autorise expressément le Conseil culturel pour la Communauté culturelle française et le Conseil culturel pour la Communauté culturelle néerlandaise à tenir des réunions communes, respectivement avec le Conseil régional wallon et avec le Conseil régional flamand, étant entendu cependant que les décisions devront être prises, dans la sphère de leurs attributions respectives, par les différents organes concernés".

On aperçoit mal la portée d'une telle disposition . L'autorisation expresse supposant une interdiction de principe à laquelle elle déroge, peut-on concevoir qu'il soit interdit à un conseil régional et à un conseil culturel de "tenir des réunions communes" dès lors que ces deux conseils sont composés des mêmes membres sous la réserve de la présence au conseil culturel des conseillers régionaux bruxellois ?

Cette disposition aurait-elle un caractère de pure organisation administrative et devrait-elle s'entendre comme signifiant que les sénateurs et députés francophones ou néerlandophones, lorsqu'ils sont réunis, pourront délibérer en tant que conseil régional ou conseil culturel et par conséquent prendre les décisions qui sont de la compétence de chacun de ces conseils, sous la réserve que les conseillers régionaux bruxellois ne pourront pas prendre part aux votes lorsque les sénateurs et les députés siégeront en tant que conseil régional wallon ou flamand ?

En toute hypothèse, le texte de l'article 26 devrait être revu.

+

./.

Article 27.

Ainsi que l'exposé des motifs l'explique, cet article institue, pour la région bruxellloise, une procédure, dite de "sonnette d'alarme", inspirée par les procédures analogues qu'organisent les articles 38bis et 108ter, § 3, de la Constitution, respectivement devant les Chambres législatives et devant le conseil de l'agglomération de Bruxelles.

Comme le souligne aussi l'exposé des motifs, cette analogie est limitée par certaines "particularités". Il s'impose de déterminer la portée de celles-ci :

1. En vertu des articles 38bis et 108ter, § 3, précités, la procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition. En vertu de l'article 27 du projet, la procédure pourra être appliquée plusieurs fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition, pour autant que ce ne soit pas au cours d'une même législature. Il est vrai que la loi en projet a un caractère transitoire et qu'elle n'est pas destinée à s'appliquer au cours de plus de deux législatures.

2. Le délai dont l'exécutif dispose pour arrêter sa position par rapport à la motion, est porté de trente à soixante jours, ce qui s'explique vraisemblablement par la gravité des conséquences de l'attitude du collège.

./.

3. Les compétences respectives du conseil et du collège par rapport à la motion devraient être indiquées avec plus de clarté:

a) Il semble ressortir du texte de l'article 27, alinéa 2, du projet que le collège -sauf dans l'hypothèse où il suggère un amendement, auquel cas il n'y a pas de difficulté spécifique- n'exprime qu'un "avis motivé" sur la motion et que c'est au conseil qu'il appartient de prendre la décision finale, consistant, par exemple, à passer outre à la motion ou à retirer sa confiance au collège. Autrement dit, les rôles respectifs du collège et du conseil seraient ici parfaitement symétriques de ceux du Gouvernement et des Chambres législatives dans le cas de l'application de l'article 38bis de la Constitution (le pouvoir de tutelle du Roi, prévu par l'article 108ter, § 3, alinéa 3, empêche que le problème se pose dans les mêmes termes au sein de l'agglomération bruxelloise).

b) Cette interprétation est toutefois obscurcie par deux éléments :

- d'une part, les alinéas 3 et 4 de l'article 27 qualifient l'acte du collège de "décision";

- d'autre part, suivant l'exposé des motifs, "c'est au collège exécutif qu'il appartient de se prononcer sur la motion qui met en oeuvre la procédure d'alarme".

c) Dans l'impossibilité où se trouve le Conseil d'Etat d'être renseigné sur les intentions du Gouvernement, force lui

./.

est de supposer que le projet entend confier au collège exécutif de la région bruxelloise "le rôle d'arbitre", suivant l'expression du Sénateur de Stexhe ("La révision de la Constitution belge 1968-1971", n° 275), dévolu au conseil des Ministres par l'article 38bis de la Constitution. Tout en partant de l'idée exacte que, dans un cas comme dans l'autre, la solution du conflit sera politique et non légale ou réglementaire (de Stexhe, loc. cit.), cette transposition ne pouvait cependant pas être pure et simple car, en vertu du projet lui-même, d'une part, la majorité requise en pareil cas au sein du collège exécutif de la région bruxelloise est différente de celle qui régit les délibérations du gouvernement et, d'autre part, sans préjudice à l'avis qui sera donné par le Conseil d'Etat sur le chapitre III du titre Ier, il n'est pas évident qu'après la prise de position du collège ou la démission de celui-ci s'il n'a pas pris position dans les soixante jours, le conseil sera en mesure de faire prévaloir aussi librement que les Chambres le point de vue de sa majorité par rapport à l'objet de la motion. En d'autres termes, la question se pose, à ce stade de l'analyse, si le mécanisme propre de l'article 27 n'aboutit pas à établir ce qu'à l'époque le Ministre des Relations communautaires avait appelé un "droit de veto" que, selon lui, l'article 38bis n'impliquait pas. De la combinaison des articles 27, alinéa 3, et 38 du projet, il résulte en effet clairement que, dans l'hypothèse où le collège ne comprendrait que deux représentants du groupe linguistique le moins nombreux, un seul d'entre eux disposerait d'une voix de blocage, autrement dit d'un droit de veto.

./.

d) On est dès lors autorisé à penser, sans anticiper sur l'examen de l'article 49, § 1er, du projet, que le Gouvernement a entendu empêcher que ce droit de veto échappe, dans le cas de l'article 27, aux tempéraments prévus à l'article 49, § 1er, et que c'est à cette fin qu'il a utilisé le terme de "décision" à l'article 27, alinéas 3 et 4.

e) Si cette supposition était exacte, il y aurait lieu, afin de ne pas entretenir l'équivoque sur la nature de l'acte du collège, de ne pas le qualifier de décision mais bien d'avis dans les alinéas 3 et 4 de l'article 27, sauf à comprendre expressément cet avis parmi les délibérations ou les actes soumis à l'article 49, § 1er.

Articles 28 à 30.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement annonce qu'"à l'occasion de l'examen de l'article 28 par les Chambres, il précisera l'interprétation à donner aux différentes matières énumérées ...".

Interrogé par l'auditeur rapporteur, le cabinet du Ministre de la Réforme des institutions (F) a déclaré ne pas pouvoir lui communiquer ces précisions, parce qu'elles n'ont pas encore fait l'objet d'une décision du conseil des ministres ...

Les observations suivantes sont donc faites sous cette réserve.

+

./.

Article 28, § 1er.

1° Parmi les matières qui sont soustraites à la compétence des régions, il en est qui sont désignées par des noms à majuscule portés par certains ministères. Si les auteurs du projet ont voulu désigner par ces noms les matières relevant des compétences actuelles de ces ministères, la méthode est critiquable. En effet, les compétences sont attribuées aux Ministres par le Roi, auquel on ne peut supposer que les auteurs du projet aient voulu abandonner la délimitation précise des matières exclues de la compétence des régions.

2° Certaines mentions de l'énumération sont imprécises ou inadéquates :

par exemple :

- les Affaires étrangères comprennent-elles le commerce extérieur ?

- sous quelle rubrique ranger la Protection civile ? et la Milice ?

- les "Travaux publics" se limitent-ils aux "grandes infrastructures" ? Que faut-il entendre par ces mots ?

- les Communications comprennent-elles, outre les matières énumérées au 8°, les communications routières, fluviales, maritimes et spatiales ?

./.

- la Prévoyance sociale comprend-elle autre chose que "la sécurité sociale au sens large du terme" ?

3° D'autres mentions de l'énumération : "la politique économique nationale", "la politique industrielle et énergétique nationale" (7°), "la politique nationale de santé" (10°) sont dépourvues d'utilité à défaut d'énoncer un critère de distinction entre ce qui est national et régional.

4° Au 11°, le membre de phrase "le recrutement obligatoire à l'intermédiaire du Secrétariat permanent au recrutement" ne désigne pas une matière mais énonce une règle qui n'est pas à sa place.

§ 2. alinéa 1er.

Compte tenu du délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat ne peut que formuler le voeu que les matières confiées à la compétence des régions soient définies avec toutes les précisions souhaitables pour assurer le bon fonctionnement des institutions et pour prévenir les litiges.

§ 2. alinéas 2 et 3.

Suivant l'exposé des motifs, les ordonnances "auront une valeur juridique semblable à celle de la loi dans le cadre territorial déterminé par l'article premier du présent projet". S'il en était effectivement ainsi,

./.

le projet serait contraire à l'article 107quater de la Constitution, dont les travaux préparatoires montrent, sans aucun doute possible, que le Constituant a refusé que les régions soient investies d'un pouvoir législatif.

Telle n'est cependant pas la portée du paragraphe 2, alinéas 2 et 3 de l'article 28. En effet, si les ordonnances avaient "une valeur juridique semblable à celle de la loi", il ne se concevrait pas que leur conformité à la loi en projet puisse être soumise au contrôle juridictionnel prévu à l'article 107 de la Constitution.

De ce que le Constituant a refusé d'attribuer une compétence législative aux organes régionaux, il ne peut pas être déduit qu'il ait interdit au législateur, agissant en exécution de l'article 107quater et à la majorité exigée par cette disposition, de conférer aux régions un pouvoir de nature réglementaire, comprenant celui d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer des dispositions législatives.

Il paraît, au contraire, conforme à l'article 107quater que, dans l'usage de l'habilitation exceptionnellement large donnée par cet article, le législateur puisse estimer nécessaire d'attribuer aux conseils régionaux la prérogative dont il s'agit, pour que ceux-ci soient en mesure d'exercer utilement leurs compétences.

\+

\+ \+

La référence qui a été faite plus haut au contrôle juridictionnel de la conformité des ordonnances, soit à la loi en projet et aux lois qui se combinent avec elle (§ 2) (1),

---

(1) C.E. 25 juin 1968, Syndicat général des médecins de Belgique, n° 13047.

soit à l'ensemble de la législation (§ 3), indique qu'il y aura lieu, lors de l'examen des articles 105 à 107, de vérifier si c'est à juste titre que les ordonnances y sont visées.

Articles 29 et 30.

Ces deux articles constituent des dérogations à l'article 28, § ler, 4°. Il y aurait lieu qu'ils soient présentés comme tels.

Article 33.

La formule : "dans les cas et selon les modalités fixés par la loi ou l'ordonnance" est ambiguë. Il semble ressortir de l'exposé des motifs que l'ordonnance pourra décider de l'opportunité d'une expropriation ou d'une série d'expropriations déterminées, et que les modalités des expropriations resteront régies par la loi. Le texte lui-même devrait être plus explicite.

Het advies over de eerste drieëndertig artikelen van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen is door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gevraagd met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; het advies moet binnen ten hoogste drie dagen worden verstrekt.

De verplichting om een dermate korte termijn in acht te nemen maakt het de Raad van State onmogelijk zijn advies in algemene vergadering van de afdeling wetgeving te verlenen, zoals hij dat zou hebben gewenst opdat leden zowel uit de Nederlandstalige als uit de Franstalige kamers bij de adviesgeving betrokken hadden kunnen worden; praktisch is het met zulk een termijn ook niet mogelijk een beroep op de assessoren van de afdeling wetgeving te doen.

In drie dagen tijds, en zonder een regeringsgemachtigde die hem over een aantal artikelen de voor een goed begrip noodzakelijke opheldering had kunnen verstrekken, is de Raad niet bij machte alle opgeworpen problemen uit te diepen en alle artikelen van de ontwerptekst grondig te onderzoeken; hij ziet zich genoodzaakt zijn advies te beperken tot de op- en aanmerkingen die hij essentieel acht; slechts terloops zullen bijzondere of alleen de vorm betreffende opmerkingen aan de orde komen.

Het advies over de eerste drieëndertig artikelen van het ontwerp kan slechts worden verleend onder het algemene voorbehoud, dat bij het onderzoek van het vervolg van het ontwerp een aantal van de hierna te maken opmerkingen wellicht omgebogen zullen moeten worden.

*

* *

.../...

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Behalve bepalingen waarvoor in de Wetgevende Kamers de bijzondere meerderheid vereist is als met name bepaald is in de paragrafen 1 en 2 van artikel 59bis en in artikel 107quater, derde lid, van de Grondwet, bevat het ontwerp voorzieningen waarvoor kan worden volstaan met de meerderheid die artikel 38 van de Grondwet in het algemeen stelt.

Doordat bepalingen waarvoor geen bijzondere meerderheid is vereist, hier opgenomen worden in een wetsontwerp waarin mede bepalingen voorkomen waarvoor zulk een meerderheid wel is vereist, zal voor de eerstgenoemde bepalingen de eis van de bijzondere meerderheid gelden bij de stemming over het geheel.

Met een werkwijze die ertoe leidt dat in een zelfde ontwerp bepalingen komen te staan waarvoor de bijzondere meerderheid wel, en andere waarvoor ze niet nodig is, gaat men dan ook moeilijkheden tegemoet.

Dat deze of gene bepaling die uit zichzelf geen bijzondere meerderheid nodig heeft, bij de eindstemming toch bij bijzondere meerderheid aangenomen is moeten worden omdat ze opgenomen is in een wetsontwerp met bepalingen waarvoor die meerderheid wel vereist is, lijkt niet mee te brengen dat ze bekleed wordt met het rechtsgezag dat aan bijzondere meerderheidswetten is verbonden. Het is immers niet goed denkbaar dat de beschreven gang van zaken tot een beperking van de bevoegdheid der Wetgevende Kamers in bepaalde aangelegenheden zou vermogen te leiden, want de Grondwetgever heeft de Kamers toch willen machtigen om bij hun besluitvorming in het algemeen te werk te gaan volgens de regelen van artikel 38.

.../...

Het is echter niet uitgesloten dat de hier gekozen oplossing nog twistvragen openlaat; aan de ongeschreven algemene rechtsregelen van het zogenaamde "bevoegdheids- en vormparallellisme" zou immers wel eens een ruimere strekking dan hierboven is aangegeven toegeschreven kunnen worden (1).

Zelfs met de reeds vermelde oplossing blijven nog moeilijkheden over, want de werkwijze die bij het tot stand komen van het ontwerp is gevolgd brengt noodzakelijk het volgende probleem aan de orde : hoe zal men in een wet met het hierboven beschreven gemengde karakter onderkennen, aan de ene kant de bepalingen die een bijzondere meerderheid behoefden en nog alleen door met dezelfde meerderheid aangenomen bepalingen gewijzigd of opgeheven kunnen worden, aan de andere kant de bepalingen die zulk een meerderheid niet behoefden en dus gewijzigd kunnen worden door een bij gewone meerderheid aangenomen bepaling ? Zeer netelige vragen dreigen dan ook te zullen rijzen wanneer het zaak zal zijn een wet houdende bepalingen met uiteenlopende rechtskenmerken te wijzigen of op te heffen.

Om dat gevaar te bezweren heeft de wetgever in 1971 twee afzonderlijke wetten gemaakt voor de regels die nodig waren om een aantal grondwetsbepalingen in toepassing te brengen : enerzijds de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap, anderzijds de wet van 21 juli 1971 betreffende

---

(1) Over de toepassing van die regels op handelingen van bestuur zie onder meer J.M. AUBY et R. DRAGO, Traité de contenieux administratif, 2e édition, tome II, N°s 1066 et 1090; J. DEMBOUR, Droit administratif, 3e édition, n° 202 et n°s 283-284, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978.

de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap.

De eerstgenoemde wet bevat de bepalingen waarvoor geen bijzondere meerderheid, de tweede de bepalingen waarvoor wel de bijzondere meerderheid was vereist.

Uit de parlementaire voorbereiding van beide wetten blijkt dat de splitsing gewild was. (Zie b.v. de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 3 juli 1971 is geworden, gedr. st. Senaat zitt. 1970-1971, n° 339, blz. 1).

Bij het onderzoek van sommige bepalingen van het ontwerp zullen allicht nog andere beschouwingen aan dit vraagstuk moeten worden gewijd.

*

* *

OPMERKINGEN BETREFFENDE TITEL I.

Artikel 1.

De wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet hanteert ter afbakening van de gewesten het begrip "gebied".

.../...

Heeft de Regering iets welbepaald op het oog als zij dat begrip loslaat in artikel 1 van het ontwerp ?

Artikel 125 van het ontwerp van zijn kant werkt nog wel met dat begrip.

Artikel 3.

Met artikel 3 van het ontwerp wordt onder meer een gewestelijk uitvoerend college in het leven geroepen. De grondwettigheid van de oprichting van die executieve komt aan de orde bij de bespreking van het hoofdstuk 3, "Gewestelijke Executieven", in titel I.

Artikel 4.

Volgens artikel 4 zijn de gewestraden samengesteld uit de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, de taalgroep waartoe zij behoren mede in acht genomen.

De wijze van samenstelling van de gewestraden zoals die in het ontwerp wordt gevolgd, is door sommigen onbestaanbaar geacht met de Grondwet, inzonderheid met de artikelen 32 en 32bis. Dat bezwaar is onder meer naar voren gebracht door de senatoren M.-A. PIERSON en W. CALEWAERT bij de bespreking van het ontwerp van wet dat geworden is de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de

.../...

toepassing van artikel 107quater van de Grondwet. Op de openbare vergadering van 11 juli 1974 heeft senator PIERSON, onder een beroep op de termen van artikel 32 van de Grondwet : "De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie, en niet enkel de provincie of de onderverdeling van een provincie die hen heeft benoemd", betoogd dat het ontwerp met dat artikel 32 in strijd kwam door leden van één kamer van het landsparlement, in casu de Senaat, een bepaald gebied in het bijzonder te doen vertegenwoordigen. Het ontwerp kwam volgens hen ook in strijd met artikel 32bis van de Grondwet, omdat het verwees naar de indeling van de senatoren in een Nederlandstalige en een Franstalige taalgroep, terwijl die indeling luidens de aangehaalde grondwetsbepaling alleen werkt "voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen" (Parl. hand. Senaat, Buit. Zitt. 1974, verg. 11 juli 1974, blz. 836 en 837). Op dezelfde vergadering is de uitlegging die senator PIERSON aan de artikelen 32 en 32bis van de Grondwet had gegeven, door de Minister voor de Hervorming van de Instellingen F. PERIN betwist. Op de vergadering van 12 juli heeft senator CALEWAERT soortgelijke bedenkingen ontwikkeld als de H. PIERSON en nog bijkomende kritiek geleverd (blz. 862-865).

Zorgvuldigheidshalve moge in herinnering worden gebracht dat de Raad van State in zijn advies over het ontwerp dat de wet van 1 augustus 1975 is geworden, artikel 3 van het ontwerp en artikel 32bis van de Grondwet had aangehaald en over het hier besproken probleem alleen het volgende voorbehoud geformuleerd had : "Nu de Grondwetgever de indeling in taalgroepen beperkt heeft tot de gevallen

.../...

die hij bepaalt, lijkt het verkieslijk niet met verwijzing naar die taalgroepen te werken maar een andere methode te gebruiken ter aanwijzing van de senatoren die van de gewestraden deel zullen uitmaken (Gedr. St. Senaat, Buit. Zitt. nr 301/2, blz. 15).

Met nadruk zij erop gewezen dat het vraagstuk zich met het onderhavige ontwerp geheel anders voordoet dan ten tijde van het wetsontwerp in het jaar 1974. Dit jongste ontwerp immers stoelt op artikel 107quater van de Grondwet.

Het heeft dus geen nut om hier in te gaan op de juiste draagwijdte van de grondwetsbepaling van artikel 32, die overigens meer dan één regel stelt of impliceert, en evenmin om artikel 32bis ten gronde uit te diepen.

Alsnog kan worden volstaan met de opmerking dat het vanzelfsprekend niet aangaat, die artikelen 32 en 32bis los van artikel 107quater uit te leggen. Met vele auteurs moet hier worden beklemtoond dat de grondwetgever met het derde lid van dat laatste artikel een ongemeen ruime bevoegdheid heeft opgedragen aan de wetgever als die beschikt bij wetten waarvoor in het Parlement een bijzondere meerderheid vereist is.

Over de samenstelling van de gewestraden bevat artikel 107quater in het tweede lid die éne regel dat zij "samengesteld (moeten) zijn uit verkozen mandatarissen". Die tekst betekent dat de in uitzicht gestelde wet voor het aanwijzen van de leden der gewestraden de keuze heeft tussen : hetzij speciale verkiezingen uitschrijven, hetzij zo te werk gaan dat de hoedanigheid van lid van de gewestraad toevalt aan de leden van reeds verkozen vergaderingen als daar zijn de gemeenteraadsleden, de provincieraadsleden en ook de leden van Kamer en Senaat. Dat de tekst

.../...

zo moet worden verstaan vindt een bevestiging in de parlementaire voorbereiding van artikel 107quater en in een overvloedige rechtsleer met betrekking tot die grondwetsbepaling.

Wat juist de draagwijdte van de oorspronkelijke tekst van artikel 32 van de Grondwet geweest moge zijn, het daarin op 24 december 1970 ingevoegde artikel 107quater heeft de wetgever een zo ruime bevoegdheid verleend dat het hem gemachtigd heeft om bij een bijzondere-meerderheidswet de hoedanigheid van lid van de gewestraad te geven aan de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

Volgens artikel 32bis is het "voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen" dat "de gekozen leden van elke kamer in een Nederlandse en een Franse taalgroep ingedeeld worden". Maar gelet op de opzet van artikel 107quater is de in artikel 32bis gebezigde wending "voor de in de Grondwet bepaalde gevallen" zo te verstaan dat zij niet alleen doelt op de reeds door de Grondwet zelf nauwkeurig aangegeven gevallen, maar ook op de gevallen die de grondwetgever virtueel heeft bepaald toen hij aan de wetgever bevoegdheid gaf tot het inrichten van een lichaam waarvoor hij alleen maar voorzag in de oprichting. De H. PIERSON aanvaardde die interpretatie van artikel 32bis en artikel 107quater van de Grondwet in de reeds aangehaalde verklaring in de openbare senaatsvergadering van 11 juli 1974.

In meer dan één gezaghebbende studie wordt erop gewezen dat de wetgever de gewestraden onder meer uit parlementsleden zal mogen samenstellen (zie b.v. P. de Stexhe, La revision de la Constitution belge, nrs 226-225 en de aangehaalde verwijzingen, inzonderheid nr. 240, Brussel, Larcier; F. PERIN, La revision de la Constitution belge du 24 décembre 1970, Miscellanea W-J GANSHOF van der MEERSCH, deel III,

p. 226-291, inzonderheid p. 284, Brussel, Bruylant; Paris, IGDJ, 1972; W-J GANSHOF van der MEERSCH, "Beschouwingen over de herziening van de Grondwet", plechtige openingsrede Hof van Cassatie, 1 september 1972, p. 20 Brussel, Bruylant 1972).

De aanwezigheid van provinciale en gecoöpteerde senatoren in de gewestraden kan echter in zoverre een moeilijkheid opleveren, dat de Brusselse gewestraad een aantal van de huidige bevoegdheden van de Brusselse agglomeratieraad zal moeten uitoefenen. Uit de artikelen 108bis en 108ter, samengelezen met artikel 108 van de Grondwet, blijkt immers dat die bevoegdheden zijn opgedragen aan een vergadering die samengesteld is volgens het beginsel van de rechtstreekse verkiezing. Deze vraag zal verderop met hoofdstuk VI van titel I worden onderzocht.

Met voorbehoud voor het onderzoek van de bepalingen van hoofdstuk III, titel III, constateert de Raad van State dat in artikel 4 van het ontwerp geen soortgelijke overgangsbepalingen voorkomen als artikel 13 van de voornoemde wet van 1 augustus 1974 bevatte.

*
* *

Aangezien de paragrafen 3 en 4 van artikel 4 voor verschillende perioden moeten gelden, is het niet juist paragraaf 4 als een afwijking van paragraaf 3, 1°, te beschouwen.

.../...

De volgende lezing voor de paragrafen 3 en 4 lijkt de bedoeling van de regering duidelijker weer te geven :

"§ 3. De Brusselse Raad is samengesteld uit :

1° de door het kiescollege van het arrondissement Brussel gekozen leden van de Nederlandse taalgroepen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat;

2° de door het kiescollege van het arrondissement Brussel gekozen leden van de Franse taalgroepen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat;

3° de leden van de Franse en de Nederlandse taalgroep van de Senaat die gekozen zijn door de provincieraad van Brabant en door de Senaat en die op de dag van hun eedaflegging hun woonplaats in het Brusselse gewest hebben.

§ 4. Tot bij de algehele vernieuwing van de Kamers die volgt op de inwerkingtreding van de bepalingen van deze wet kunnen de door het kiescollege van het arrondissement Brussel gekozen leden van de Nederlandse taalgroepen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat alleen dan deel uitmaken van de Brusselse raad, als zij op de dag van hun verkiezing hun woonplaats in het Brusselse gewest hadden".

*

De Franse en de Nederlandse tekst van de eerste vier paragrafen van het artikel stemmen niet geheel overeen, want de taalgroepen worden in het Nederlands in het enkelvoud, in het Frans in het meervoud aangewezen.

.../...

Aangezien er een taalgroep per wetgevende kamer is, lijkt de Franse tekst correct te zijn en moet de Nederlandse dienovereenkomstig worden aangepast.

In de Nederlandse tekst vervange men "van krachtwording" door "inwerkingtreding". Dezelfde opmerking geldt voor het opschrift van afdeling 4 van hoofdstuk II van titel I.

*

Artikel 5 kan beter als volgt worden gesteld :

"Elke raad vergewist zich of zijn leden voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 4, en beslecht de geschillen dienaangaande".

Artikel 7.

Volgens de memorie van toelichting is "dit artikel rechtstreeks geïnspireerd door de bewoordingen van artikel 36 van de Grondwet. In geval van benoeming brengt het ontslag als lid van de gewestraad, het ontslag mede van de Kamer".

Artikel 7 van het ontwerp is niet alleen niet in overeenstemming met die laatste volzin uit de memorie van toelichting, het zou dat ook niet kunnen zijn zonder in te gaan tegen artikel 36 van de Grondwet. Dat grondwetsartikel heeft het immers alleen over het ontslag van een lid van een wetgevende kamer als het bezoldigde ambt dat hij aanneemt berust op een benoeming door de Regering, terwijl het ontslag van een lid van de gewestraad gekoppeld wordt aan een benoeming door het college of door de raad van dat gewest.

.../...

*

Artikel 8.

Artikel 8, paragraaf 2, bepaalt in het tweede lid : "In geval van ontbinding van één of van beide Kamers komen de Raden van rechtswege in buitengewone zitting bijeen, de eerste dinsdag die volgt op de bijeenkomst van een of van beide vernieuwde Kamers".

Deze bepaling lijkt voorbij te gaan aan het geval dat de Kamers na het normale verloop van de zittingsduur vernieuwd worden. Ofwel dus schrappe men het zinsdeel "In geval van ontbinding van één of van beide Kamers" ofwel vervange men "ontbinding" door "vernieuwing".

Artikel 11.

Artikel 11, tweede lid, eerste volzin van het ontwerp stelt :

"Behoudens andersluidende wetsbepaling en hetgeen door het reglement van iedere Raad zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten, wordt elk besluit bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen".

1. Wordt met het zinsdeel "met betrekking tot verkiezingen en voordrachten" alleen bedoeld datgene waarin het reglement van iedere gewestraad kan afwijken van de regel van de volstrekte stemmenmeerderheid, of is daarmee ook gedacht aan het geval waarin de wet de zaak anders mocht hebben geregeld ?

.../...

2. Het woord "contraire" in de Franse tekst is hoe dan ook niet gelukkig gekozen. Beter zou zijn : "Sauf si la loi en dispose autrement", hetgeen ook beter zou aansluiten bij het Nederlandse "andersluidend".

3. Met die vormverbetering blijft echter de voornaamste moeilijkheid in die tekst onopgelost, namelijk de waarde die in de hiërarchie van de wetgevende normen toekomt aan de wet die "contraire" of andersluidend is.

Het lijdt geen twijfel dat het bepalen van de in de raad vereiste meerderheden te maken heeft met de "wijze" - in de zin van artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet - waarop die raad zijn bevoegdheid uitoefent. Artikel 11 is dus een bepaling die noodzakelijk bij bijzondere meerderheid aangenomen zal moeten worden. Van een zodanige bepaling zal alleen op geldige wijze afgeweken kunnen worden door een met dezelfde meerderheid aangenomen wet. De dubbelzinnigheid in de formulering van het ontwerp kan worden weggewerkt met een tekst die als volgt zou beginnen : "Tenzij een overeenkomstig artikel 107quater, derde lid, van de Grondwet aangenomen wet anders mocht bepalen, en behoudens hetgeen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 17, paragraaf 2.

Evenmin als artikel 4, 4°, van de wet van 10 juli 1973 betreffende de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap, omschrijft artikel 17, paragraaf 2, van het ontwerp het Duitse taalgebied waar het op doelt. Vermoedelijk gaat het om het gebied zoals dat omschreven is in artikel 5

.../...

van de op 18 juli 1966 gecoördineerde bestuurstaalwetten; maar dan moet dat met zoveel worden worden gezegd, ter voorkoming van betwistingen over de verkiesbaarheidseis in verband met de woonplaats van de gekozenen.

Artikelen 21 tot 23.

Volgens artikel 22 maakt de griffier deel uit van het personeel van de raad waarvan het administratief en geldelijk statuut luidens artikel 21 van het ontwerp bepaald wordt door de wet. Luidens de memorie van toelichting (art. 23) wordt de griffier "vast benoemd". Is deze passus de uitdrukking van het voornemen van de Regering met het oog op de redactie van de wet tot vaststelling van het personeelsstatuut, of vertolkt hij de strekking die de regering aan het onderhavige ontwerp bedoelt te geven ? Is dat laatste het geval, dan zou de bepaling, dat de griffier vast benoemd wordt, in het ontwerp zelf moeten staan.

Artikel 24.

In het tweede lid lijkt het of teruggekomen wordt van de strakke toepassing van de in het eerste lid neergeschreven regel, dat de politieke fracties evenredig vertegenwoordigd zijn, niet alleen voor de samenstelling van het bureau maar ook voor die van de commissies. Is dat de bedoeling van de Regering, dan zou het tweede lid moeten beginnen met de woorden "In de commissies van de Brusselse raad evenwel dient ...".

.../...

Artikel 26.

Artikel 26 van het ontwerp bepaalt :

"Een Gewestraad en een Cultuurraad mogen gemeenschappelijk vergaderen op voorwaarde dat al de leden van die Gewestraad in de Cultuurraad zetelen en zonder dat ze kunnen deelnemen aan de stemmingen van de andere Raad".

Luidens de memorie van toelichting stelt dit artikel "uitdrukkelijk dat de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap gemeenschappelijk mogen vergaderen respectievelijk met de Vlaamse gewestraad en met de Waalse gewestraad, met dien verstande dat binnen de perken van hun respectievelijke bevoegdheden de beslissingen dienen genomen te worden door de verschillende betrokken organen".

De draagwijdte van zulk een bepaling is niet zonder meer duidelijk. Uitdrukkelijke toestemming veronderstelt een beginselverbod waarvan wordt afgeweken; gaat het dan aan, een Gewestraad en een Cultuurraad te verbieden "gemeenschappelijk te vergaderen" als die twee raden toch uit dezelfde leden bestaan, op het voorbehoud na dat de leden van de Brusselse gewestraad zitting hebben in de Cultuurraad ?

Zou dat een bepaling van zuiver bestuurorganisatorische aard zijn, die zo verstaan moet worden dat de Nederlandstalige of Franstalige senatoren en volksvertegenwoordigers, wanneer zij bijeen komen, als gewestraad of als Cultuurraad zullen kunnen beraadslagen en dus beslissingen

.../...

zullen kunnen vaststellen welke onder de bevoegdheid van ieder van die raden vallen, onder het voorbehoud dat de leden van de Brusselse gewestraad niet aan de stemming zullen mogen deelnemen wanneer de senatoren en de volksvertegenwoordigers als Vlaamse of als Waalse gewestraad zitting houden ?

De tekst van artikel 26 moet hoe dan ook worden herschreven.

Artikel 27.

Dit artikel stelt, zoals in de memorie van toelichting is gezegd, voor het Brusselse gewest een zogenaamde "alarmprocedure" in, waarvoor model hebben gestaan de vergelijkbare procedures die in de artikelen 38bis en 108ter, § 3, van de Grondwet, onderscheidenlijk voor de Wetgevende Kamers en voor de Brusselse agglomeratieraad, zijn georganiseerd.

Steeds volgens de memorie van toelichting vertoont die procedure, naast die gelijkenis, een aantal eigen "kenmerken". Waar die in bestaan blijke uit het volgende overzicht :

1. Krachtens de evengenoemde artikelen 38bis en 108ter, § 3, mag de procedure door de leden van een taalgroep slechts éénmaal worden toegepast betreffende een zelfde ontwerp of voorstel. Krachtens artikel 27 van het ontwerp kan de procedure meer dan eens "door de leden van een taalgroep betreffende eenzelfde ontwerp of voorstel

.../...

worden toegepast" voor zover dat niet "in de loop van een zelfde legislatuur" geschiedt. Wel is het zo dat de ontwerp-wet een overgangskarakter heeft en voor niet meer dan twee zittingsperioden gelden moet.

2. De termijn waarover het college beschikt om zijn standpunt ten opzichte van de motie te bepalen, wordt van dertig op zestig dagen gebracht, wat vermoedelijk te verklaren is door de gewichtige gevolgen die het standpunt van het college kan hebben.

3. De respectieve bevoegdheid van raad en college ten aanzien van de motie zou duidelijker moeten worden aangegeven.

a) De tekst van artikel 27, tweede lid, van het ontwerp lijkt erop te wijzen dat het college - behalve als het een amendement voorstelt, en dan is er geen specifieke moeilijkheid - slechts een "gemotiveerd advies" over de motie uitbrengt en dat de eindbeslissing, b.v. dat over de motie heen wordt gestapt of dat het college het vertrouwen ontnomen wordt, bij de raad berust. De onderscheiden taken van college en raad zouden hier, met andere woorden, volkomen gelijk lopen met die van regering en wetgevende kamers in het geval van de toepassing van artikel 38bis van de Grondwet (de in artikel 108ter, § 3, derde lid, omschreven toezichtsbevoegdheid van de Koning sluit uit dat het probleem zich gelijkelijk voordoet in de Brusselse agglomeratie).

b) Deze uitlegging wordt echter door twee factoren vertroebeld :

- allereerst wordt de handeling van het college in het derde en het vierde lid van artikel 27 "beslissing" genoemd;

.../...

- vervolgens heet het in de memorie van toelichting dat "het gewestelijk uitvoerend college zich dient uit te spreken over de motie die de alarmprocedure in werking stelt".

c) Onmogelijk als het voor hem is meer te weten te komen over de voornemens van de regering, moet de Raad van State wel uitgaan van de veronderstelling dat het ontwerp aan het uitvoerend college van het Brusselse gewest wil opdragen wat senator de Stexhe (la "Révision de la Constitution belge 1968-1971" nr. 275) bestempelt als "le rôle d'arbitre", die in artikel 38bis van de Grondwet aan de ministerraad is toegewezen.

De gedachte is inderdaad juist, dat het conflict hoe dan ook een politieke en niet een aan wet of verordening gebonden oplossing moet krijgen (de Stexhe loc. cit.), maar toch was transponering zonder meer niet mogelijk, want krachtens het ontwerp zelf is er enerzijds in dergelijk geval in het uitvoerend college van het Brusselse gewest een andere meerderheid nodig dan voor het regeringsberaad, en komt daarbij anderzijds, zonder vooruit te lopen op wat de Raad van State over hoofdstuk III van titel I zal adviseren, dat het niet zonder meer duidelijk is dat de gewestraad - nadat het college een standpunt zal hebben ingenomen dan wel, als het dat binnen zestig dagen niet heeft gedaan, zijn ontslag zal hebben aangeboden - bij machte zal zijn even vrijelijk als de Kamers dat kunnen het standpunt van zijn meerderheid ten aanzien van het onderwerp van de motie te doen prevaleren. Anders gezegd : in dit stadium van onderzoek is het de vraag of het eigen mechanisme van artikel 27 niet leidt tot wat de toenmalige Minister voor Communautaire Betrekkingen een "vetorecht" heeft genoemd, dat hij in artikel 38 bis niet aanwezig zag.

Uit artikel 27, derde lid, juncto artikel 38 van het ontwerp blijkt immers duidelijk dat, ingeval het college slechts twee vertegenwoordigers van de minst talrijke taalgroep zou bevatten, een van hen over een blokkeringsstem of anders gezegd over een vetorecht zou beschikken.

d) Zonder vooruit te willen lopen op het onderzoek van artikel 49, paragraaf 1, van het ontwerp, mag men dan ook aannemen dat de Regering heeft willen verhinderen dat het vetorecht in het geval van artikel 27 ontkomt aan de verzachtende bepalingen van artikel 49, § 1, en dat zij daarom in artikel 27, derde en vierde lid, de term "beslissing" gebruikt heeft.

e) Als dit de juiste veronderstelling is, dan zou men er, om de aard van de handelingen van het college niet in het dubbelzinnige te laten, goed aan doen ze niet beslissing, wel advies te noemen in het derde en het vierde lid van artikel 27, met dien verstande dat dit advies uitdrukkelijk mede gerekend wordt tot de besluiten of handelingen die onder artikel 49 vallen.

Artikelen 28 tot 30.

In de memorie van toelichting kondigt de Regering aan dat zij "bij het onderzoek van artikel 28 door de Kamers zal preciseren hoe de verschillende in dit artikel genoemde materies dienen te worden uitgelegd ...".

.../...

Desgevraagd heeft het kabinet van de Minister voor Hervorming der Instellingen (F.) aan de auditeur-verslaggever verklaard die verduidelijking niet te kunnen verstrekken omdat daarover nog niet in Ministerraad is beslist ...

De volgende opmerkingen worden dan ook onder dat voorbehoud gemaakt.

*

Artikel 28, § 1.

1° Onder de aangelegenheden die aan de bevoegdheid van de gewesten worden onttrokken, zijn er die aangeduid worden onder de hoofdletterbenaming van bepaalde ministeries. Als de indieners van het ontwerp met die benamingen de thans onder die ministeries ressorterende aangelegenheden hebben willen aanduiden, is de gevolgde methode aanvechtbaar.

De respectieve bevoegdheden worden immers aan de Ministers toegewezen door de Koning, aan wie, naar aangenomen mag worden, de indieners van het ontwerp zeker niet de zorg hebben willen overlaten om de buiten de bevoegdheid van de gewesten gehouden aangelegenheden nauwkeurig te omschrijven.

2° Sommige punten uit de opsomming zijn vaag of ondienstig.

.../...

Bij voorbeeld :

- omvatten Buitenlandse Zaken ook de buitenlandse handel ?

- onder welke rubriek komen Civiele Bescherming en Dienstplicht terecht ?

- blijven "Openbare Werken" beperkt tot de "grote infrastructuren" ? Wat is hieronder te verstaan ?

- moet men tot Verkeerswezen behalve de onder 8° genoemde aangelegenheden ook verstaan het weg-, rivier, zee- en ruimteverkeer ?

- valt onder Sociale Voorzorg nog iets anders dan "de sociale zekerheid in de ruime zin van het woord" ?

3° Andere punten van de opsomming : "het nationaal economisch beleid", "het nationaal industrieel en energiebeleid" (7°),"het nationaal gezondheidsbeleid" (10°) leveren geen nut op omdat de maatstaf ontbreekt aan de hand waarvan het nationale en het gewestelijke uit elkaar kunnen worden gehouden.

4° Onder 11° wordt met het zinsdeel "de verplichte werving door bemiddeling van het Vast Wervingssecretariaat" niet een aangelegenheid omschreven maar wordt een regel gesteld die daar niet op zijn plaats is.

.../...

§ 2, eerste lid.

Gelet op de hem toegemeten termijn kan de Raad van State alleen maar de wens uitspreken dat de aan de gewesten opgedragen aangelegenheden met uiterste zorgvuldigheid omschreven worden, zodat de instellingen goed kunnen werken en geschillen voorkomen worden.

§ 2, tweede en derde lid.

Volgens de memorie van toelichting krijgen de ordonnanties "binnen hetterritoriaal kader bepaald bij het eerste lid van dit artikel een juridische waarde die gelijkwaardig is aan deze van de wet". Als dat inderdaad zo was, dan zou het ontwerp indruisen tegen artikel 107quater van de Grondwet, waarvan de parlementaire voorbereiding zonder de minste twijfel uitwijst, dat de grondwetgever geweigerd heeft wetgevende macht te verlenen aan de gewesten.

Maar dat is ook niet de strekking van paragraaf 2, tweede en derde lid, van artikel 28. Zouden de ordonnanties immers "een juridische waarde hebben die gelijkwaardig is aan die van de wet", dan zou het niet denkbaar zijn dat ze door de rechter aan de ontwerp-wet getoetst zouden kunnen worden overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet.

Dat de grondwetgever geweigerd heeft aan de gewestelijke organen wetgevende bevoegdheid op te dragen betekent niet dat hij de wetgever, als deze ter uitvoering van artikel 107quater optreedt met de aldaar vereiste meerderheid, verboden heeft aan de gewesten een bevoegdheid van regelende aard te verlenen, met name om wetsbepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen.

.../...

Wel in overeenstemming met artikel 107quater van de Grondwet lijkt het daarentegen te zijn dat de wetgever, als hij gebruik maakt van de buitengewoon ruime bevoegdverklaring in dat artikel, het noodzakelijk kan achten het hier bedoelde prerogatief op te dragen aan de gewestraden opdat deze bij machte zijn hun bevoegdheid met goed gevolg uit te oefenen.

* * *

Uit wat hierboven gezegd is over de toetsing van ordonnanties door de rechter, hetzij aan de ontwerpwet en aan de daarmee te combineren wetten (§ 2) (1), hetzij aan de wetgeving in haar geheel (§ 3), blijkt dat bij het onderzoek van de artikelen 105 tot 107 nagegaan zal moeten worden of het op goede gronden is dat aldaar mede de ordonnanties zijn bedoeld.

Artikelen 29 en 30.

Deze beide artikelen zijn afwijkingen op artikel 28, § 1, 4°, en moeten dan ook als zodanig worden ingekleed.

Artikel 33.

De wending "in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij wet of bij ordonnantie" is dubbelzinnig. Uit de memorie van toelichting lijkt opgemaakt te kunnen worden dat de ordonnantie over de opportuniteit van een onteigening of van een reeks van bepaalde onteigeningen zal kunnen beslissen en dat de "modaliteiten" van de onteigeningen onder de wet zullen blijven vallen. De tekst zelf zou zich duidelijker moeten uitspreken.

---

(1)Raad van State 25 juni 1968, Algemeen Syndikaat van de geneesheren van België - nr. 13.047.

La chambre était composée de

Messieurs : F. REMION, président du Conseil d'Etat,

P. TAPIE, président de chambre,

Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat,

Madame : G. VAN INGELGOM, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, premier auditeur et M. Cl. ROUSSEAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

G. VAN INGELGOM.

De kamer was samengesteld uit

De heren : voorzitter van de Raad van State,

kamervoorzitter,

staatsraad,

Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, eerste auditeur en de H. Cl. ROUSSEAUX, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

F. REMION.