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 25 juillet 1978, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les articles 34 à 72 d'un projet de loi "portant diverses réformes institutionnelles", a donné le 28 juillet 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 25e 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 artikelen 34 tot 72 van een wetsontwerp "houdende diverse institutionele hervormingen", heeft de 28e juli 1978 het volgend advies gegeven :

L'avis sur les articles 34 à 72 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'avis est donné sous les mêmes réserves que celles qui précèdent l'avis n° 13.160 relatif aux 33 premiers articles.

SECTION 4.

Article 36, § 1er.

1° Selon le texte tous les arrêtés des collèges doivent être publiés au Moniteur belge.

On doit se demander si cette formule générale correspond aux intentions du Gouvernement.

Celles-ci ne seraient-elles pas traduites de manière plus exacte par un texte semblable à l'article 56, alinéa 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

2° En vertu du projet les arrêtés du Collège wallon sont publiés intégralement au Moniteur belge avec une traduction néerlandaise (et avec une traduction allemande) et les arrêtés du Collège flamand, avec une traduction française alors que selon le 5ème alinéa de l'article 56 précité, les arrêtés ministériels unilingues et même les arrêtés royaux unilingues ne peuvent être publiés au Moniteur que par une simple mention bilingue.

Il y a là une dissymétrie que le Conseil d'Etat se doit de signaler.

3° L'exposé des motifs précise que toutes les traductions des ordonnances et des arrêtés seront officieuses et ne pourront donc servir de base à l'interprétation des textes. Ce commentaire est inexact et inutile ; la traduction sera officielle, mais ne pourra pas, pour la seule raison qu'elle est une traduction - et non une seconde version - servir de base à une interprétation. Il en ira autrement pour les ordonnances et arrêtés de la région de Bruxelles : votés et publiés dans les deux langues, texte français et texte néerlandais en regard, ils seront interprétés conformément à l'article 37, par l'étude comparative des deux textes, sans prééminence de l'un sur l'autre.

Article 36, § 2.

L'article 36, paragraphe 2, seconde phrase dispose : "Les arrêtés notifiés aux intéressés sont obligatoires à "partir de leur notification ou de leur publication si elle "lui est antérieure".

Ce dernier membre de phrase reproduit l'article 6, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

En portant que des arrêtés individuels, dont la notification aux intéressés est obligatoire, produisent des effets dès leur publication si celle-ci est antérieure à la notification, l'article 6, alinéa 2 cité, a soulevé des difficultés que le Conseil d'Etat doit rappeler. (Par exemple : C.E. 27 septembre 1963 - Brouwers n° 10.179).

CHAPITRE III - DES EXECUTIFS REGIONAUX.

OBSERVATION GENERALE.

La question primordiale que pose ce chapitre est d'ordre constitutionnel : est-il ou non conforme à l'article 107 quater et à l'ensemble des dispositions de la Constitution de créer des collèges exécutifs régionaux et de leur donner les pouvoirs de sanctionner et de promulguer les ordonnances des conseils régionaux (article 34 du projet), et celui de prendre les arrêtés et règlements nécessaires pour l'exécution de ces ordonnances (article 45 du projet) ?

I. Ni par son texte, ni par les travaux préparatoires qui le concernent directement, l'article 107 quater ne fournit des indications suffisamment complètes pour résoudre le problème.

Dans son étude intitulée "L'article 107 quater ou la décentralisation économique" et publiée au numéro du 5 mai 1973 du Journal des tribunaux (pp. 281-286, et spécialement p. 282), M. Pierre WIGNY estime pouvoir soutenir que "l'article 107 quater, en utilisant le pluriel, prévoit la multiplicité des organes régionaux ..." : il s'agit, en premier lieu, d'une assemblée élue et, en second lieu, d'un collège exécutif. Toutefois, à défaut de trouver dans les travaux préparatoires, des éléments ayant trait à ce point, on doit se demander si l'emploi du pluriel correspond à une intention bien déterminée du Constituant.

A la séance publique du 18 juin 1970, le Sénat a rejeté un amendement de M. LAGASSE qui tendait notamment à remplacer l'expression "organes régionaux" par l'expression "assemblées régionales". Mais compte tenu des circonstances dans lesquelles M. LAGASSE a présenté son amendement et du but limité qu'il assignait au dépôt de celui-ci, on ne peut certainement pas déduire de l'adoption des termes "organes régionaux" par préférence aux termes "assemblées régionales", que, lors de son vote du 18 juin 1970, le Sénat aurait eu la volonté explicite de viser, par l'expression "organes régionaux" non seulement des assemblées élues mais également des collèges exécutifs (Ann. parl., Sénat, sess. 1969-1970, pp. 2018-2028).

Selon ses termes, l'article 107 quater prévoit exclusivement l'attribution aux organes régionaux d'un pouvoir de nature normative. Plusieurs auteurs ont considéré que l'article prévoit a fortiori, de manière implicite, l'attribution aux organes régionaux de pouvoirs d'exécution. Telle est la thèse défendue de manière très nette par M. WIGNY dans l'étude citée plus haut : "Une personne publique peut, au minimum, prendre des décisions individuelles. Cela paraît si évident que le texte constitutionnel ne mentionne pas cette faculté. Les conseils régionaux, sauf indication contraire de la loi, pourront acheter du matériel, louer un immeuble, engager du personnel" (p.283). Déjà auparavant, dans son article "La Belgique, Etat fédéral ?", M. DELPEREE indique de manière incidente que selon lui, l'article 107 quater permet la création d'un exécutif régional. Il juge néanmoins nécessaire "de souligner que la nécessité d'instituer un (tel) exécutif n'est pas inscrite dans la Constitution" (Revue du droit public et de la science politique, Paris, 1972, page 637 et notes 84 et 85).

Toute disposition constitutionnelle ou législative, et surtout une disposition ayant un objet tel que celui qui est défini en termes très généraux par l'article 107 quater, doit, pour être interprétée correctement, être replacée dans son contexte. On ne peut examiner le bien-fondé de la thèse exposée ci-dessus sans avoir égard à l'ensemble des dispositions de la Constitution et notamment à ses articles 29, 59 bis, 67, 69.

II. Aux termes de l'article 29 de la Constitution, "Au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution".

Il va de soi que le pouvoir exécutif ainsi réservé au Roi par la Constitution est celui qui concerne les institutions de l'Etat au sens strict, les institutions centrales. Les articles 31 et 108 de la Constitution, qui consacrent l'existence des provinces et des communes, ont toujours été compris comme autorisant de toute évidence le législateur à créer pour ces collectivités territoriales, des organes exécutifs distincts du Roi : les députations permanentes et les collèges des bourgmestre et échevins. La décentralisation par service, elle-même, implique la création d'organes d'exécution, lesquels, tout en relevant, dans la plupart des cas, d'une personne juridique autre que l'Etat, ont des compétences ayant trait à un secteur déterminé d'affaires présentant un intérêt national.

En 1970, le Constituant a décidé d'adapter nos institutions aux besoins actuels, en recourant à des procédés juridiques assurant à de nouvelles entités une autonomie

beaucoup plus étendue que celle d'une décentralisation comprise selon le sens généralement attribué en droit public à ce terme.

C'est ainsi que le Constituant a consacré, sur le plan juridique, l'existence des trois communautés culturelles de la Belgique (article 3 ter). Il a été jusqu'à attribuer au Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise et au Conseil culturel de la Communauté culturelle française, le pouvoir de prendre, selon les diverses modalités fixées par l'article 59 bis, des décrets ayant force de loi.

Tout en faisant participer les deux Conseils culturels à l'exercice du pouvoir législatif, la Constitution requiert que ces Conseils agissent conjointement avec le Roi dans la mise en oeuvre de leur prérogative. En effet, l'article 59 bis, § 5, alinéa 2, rend applicable aux décrets, l'article 69, qui confère au Roi, notamment le pouvoir de sanctionner les lois.

Par ailleurs, c'est au Roi que la Constitution réserve le pouvoir d'assurer l'exécution des décrets des deux Conseils culturels : parmi les articles que l'article 59 bis, § 5, alinéa 2, rend expressément applicables aux décrets, figure notamment l'article 67. C'est évidemment seulement lors de l'élaboration de son avis relatif aux articles 76 et 77 que le Conseil d'Etat sera appelé à examiner le problème de la conformité à la Constitution, des dispositions du projet créant des exécutifs pour les communautés culturelles.

En 1970, outre des Communautés culturelles, le Constituant a créé, par l'article 107 quater, des "régions". Mais, en ce qui concerne la sanction et l'exécution des décisions des "organes régionaux", l'article 107 quater ne contient pas de disposition semblable à l'article 59 bis, § 5, alinéa 2.

Faut-il pour les décisions des organes régionaux adopter, par la voie d'un raisonnement a pari, voire a fortiori, la solution indiquée, pour les décrets des conseils culturels, par ledit article 59 bis, § 5, alinéa 2 ? Faut-il admettre, par un raisonnement a contrario, une solution opposée ?

En 1972, dans son article "Deux aspects de la revision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs" (JT 1972, p. 163), M. CAMBIER, sans se prononcer formellement étant donné, notamment, les termes peu précis de l'article 107 quater, prévoyait l'établissement d'une symétrie entre, les "organes régionaux" et les "conseils culturels" tant en ce qui concerne l'autorité juridique des décisions que la détermination des autorités compétentes pour pourvoir à leur exécution.

Au contraire, dans son article déjà cité, M. WIGNY estime qu'il faut raisonner a contrario : "... Le système de l'article 59 bis reste une exception. Celle-ci est explicable : en donnant aux décrets culturels force de loi régionale, on accorde aux conseils culturels une autonomie sans précédent. Pour sauvegarder l'unité de l'Etat, il est compréhensible qu'on renforce le pouvoir central, notamment en le chargeant de l'exécution de décisions à l'élaboration desquelles il n'a pas participé" (p. 282).

L'argument de M. WIGNY a sans doute une grande pertinence. Mais on doit reconnaître que celle-ci est devenue plus faible maintenant que le projet tend à accorder aux conseils régionaux un pouvoir normatif si large qu'il leur permet, dans certaines limites, de modifier la loi. Ce pouvoir normatif conserve cependant un caractère réglementaire puisqu'il s'exercera sous le contrôle juridictionnel institué par l'article 107 de la Constitution. L'ordonnance du conseil régional a donc, selon le projet, une autorité juridique inférieure à celle de la loi et du décret d'un Conseil culturel.

III. Très tôt, l'article 107 quater a été interprété comme permettant la création de collèges exécutifs régionaux (1).

Indépendamment des études doctrinales citées plus haut, on mentionnera les documents parlementaires suivants qui paraissent d'une importance particulière.

Devant la Commission parlementaire mixte consultative sur la régionalisation, à la séance du 17 mai 1973, M. TINDEMANS, alors Vice-Premier Ministre, s'est demandé "s'il ne faudrait pas faire une distinction entre pouvoir normatif et pouvoir de décision dans l'attribution des compétences aux Conseils régionaux - Il est d'avis qu'une loi ordinaire suffirait pour conférer un pouvoir de décision. Dans certains cas, le pouvoir de décision appartenant au Roi pourrait être dévolu à l'exécutif régional" (Rapport de MM. DUA et BROUHON. Doc. parl. Ch. 1972-1973, n° 669/1, Doc. parl. Sénat sess. 1972-1973, n° 427/1 p. 16).

---

(1) W. LAMBRECHTS "Les aspects de la régionalisation en Belgique" Rec. jur. dr. adm. et Cons. d'Etat 1974 pp. 1-42, spécialement p. 26.

Le 4 juillet 1974, MM. CALEWAERT (1) et PIERSON ont déposé une proposition de loi portant exécution de l'article 107 quater de la Constitution. Cette proposition a notamment pour objet la création de collèges exécutifs régionaux (Doc. parl. Sénat, sess. 1974, n° 321).

IV. De l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, il ressort que des arguments d'un grand poids peuvent être invoqués à l'appui de la thèse selon laquelle le législateur, agissant par des lois votées à la majorité spéciale, peut instituer des collèges exécutifs régionaux. En effet, l'article 107 quater ne contient pas de disposition semblable à l'article 59 bis, § 5, alinéa 2. Au surplus, comme l'observation en a déjà été faite dans le présent avis, l'article 107 quater donne au législateur, agissant par des lois votées à la majorité spéciale, une habilitation, qui, sans être évidemment illimitée, est cependant exceptionnellement large : ainsi que le confirme l'analyse des travaux préparatoires, il est manifeste que, si le Constituant a recouru au procédé inusité d'une telle habilitation, c'est pour le motif qu'il lui était impossible de fixer lui-même l'organisation des régions et qu'il lui est apparu nécessaire de laisser, en cette matière, une grande liberté au législateur. Enfin, à titre complémentaire, on fera valoir que très tôt, des parlementaires ayant pris part aux travaux de la Constituante et des auteurs d'études juridiques ont considéré comme allant de soi que l'article 107 quater autorise la création de pouvoirs exécutifs régionaux.

Aussi, la thèse selon laquelle ledit article 107 quater permet la création de collèges exécutifs régionaux paraît-elle pouvoir être admise.

---

(1) On rappellera que M. CALEWAERT était rapporteur au Sénat du projet contenant le futur article 107 quater de la Constitution.

Article 41.

Reprenant en substance le point 96 des "Accords du Stuyvenberg", le projet dispose en ses alinéas 1er et 2 :

"Chaque Collège désigne un président en son sein.
"La désignation du président est ratifiée par le Roi, entre "les mains duquel il prête serment".

L'exposé des motifs commente cette disposition dans les termes suivants :

"Après son élection, le Collège exécutif régional procède à "la désignation de son président. Cette désignation ne se "fait pas par le biais d'une élection mais procède d'une déci- "sion de nature collégiale. Le président est consacré par le "collège comme primus inter pares.

"Ainsi désigné, il prête serment entre les mains du Roi. Cet "acte solennel a pour effet de ratifier le choix du collège "et de parfaire l'investiture du président.

"En effet, si le président est investi de sa fonction dès sa "désignation, il ne peut cependant exercer son mandat qu'après "avoir prêté le serment prescrit. Le refus de prêter serment "mettant le président dans l'impossibilité d'exercer sa fonc- "tion ôte ainsi toute portée au choix du collège".

Il semble ressortir de ce commentaire que le Roi serait tenu de ratifier la désignation du président du collège et que seul, le membre du collège désigné pourrait, en refusant de prêter le serment, priver d'effets le choix du collège.

Le texte de l'article 41 n'a pas une telle portée. Il doit être rapproché de l'article 108 bis de la Constitution qui prévoit en son alinéa 3 que "le président du collège exé- "cutif (des agglomérations ou fédérations de communes) est "élu par le conseil en son sein; son élection est ratifiée "par le Roi ...".

Il ressort des travaux préparatoires de cet article et notamment du rapport du sénateur DUA qui rappelle des déclarations du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur, que seules des considérations d'ordre personnel et jamais des motifs de nature politique, linguistique et idéologique peuvent justifier le refus de ratification ; si la ratification est refusée, le Gouvernement ne peut imposer un autre nom ; il faut une nouvelle élection. Dans son rapport, la commission de revision de la Constitution déclare qu'elle "attache "beaucoup d'importance à cette question et prend acte de la "déclaration du Ministre sur laquelle la majorité marque son "accord" (Sénat 1970-1971 doc. 100, p. 2 - P. de Stexhe "La revision de la Constitution belge 1968-1971" p. 305 - P. Wigny "La troisième revision de la Constitution" p. 204).

On n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles une "désignation" du président du collège modifierait la portée d'une ratification par le Roi, de cette désignation.

Si l'intention du Gouvernement était de donner à la ratification de la désignation une portée autre que celle de l'article 108 bis de la Constitution, portée qui a également été admise dans d'autres textes (1), il y aurait lieu d'apporter à l'article 41 les modifications nécessaires pour faire ressortir cette intention.

---

(1) La loi du 24 mars 1971 modifiant la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'Etat a inséré dans cette dernière loi un article 51 bis prévoyant notamment que l'administrateur est élu par le conseil d'administration et que son élection est ratifiée par le Roi. Lors des travaux préparatoires, il a été déclaré que cette disposition poursuivait le même objectif que celui que vise l'article 108 bis de la Constitution (Sénat 1970-1971 doc. 119).

Article 44.

Cet article dispose :

"Article 44.

"La sanction et la promulgation d'une ordonnance adop-"tée par le Conseil ne peuvent intervenir après la démission "du Collège.

"Dans ce cas, il ne peut y être procédé qu'après élec-"tion du Collège et à la suite d'un vote après une nouvelle "lecture".

Après avoir estimé, dans l'exposé des motifs que l'article 107 quater "donne toute latitude au législateur pour ré-"gler par une loi à majorité constitutionnelle les compétences "des organes régionaux et le mode d'exercice de ces compétences", notamment celles du collège d'apporter aux ordonnances sa sanction qui marque "la fin de la procédure législative" et de les promulguer, ce qui marque "le début de la procédure exécutive", le Gouvernement précise la portée de l'article 44 en ces termes :

"Cet article vise l'hypothèse où, entre l'adoption d'une ordonnance par l'assemblée et sa présentation au collège exécutif pour sanction et promulgation se produit une modification de la majorité politique dont le collège exécutif est l'émanation. Cette modification peut conduire à la constitution d'une nouvelle majorité au sein de l'assemblée qui procédera alors à la désignation d'un nouveau collège exécutif.

Il serait anormal que ce nouveau collège se trouve dans l'obligation de sanctionner et de promulguer une ordonnance sur laquelle la nouvelle majorité qui s'est dégagée au sein du conseil ne s'est pas prononcée. Aussi se justifie-t-il qu'intervienne une seconde lecture clôturée par un vote. Aucune ambiguïté ne pourra exister quant à la volonté politique de l'assemblée.

Cette hypothèse est la seule dans laquelle n'interviennent pas automatiquement la sanction et la promulgation de la norme adoptée par l'assemblée".

L'emploi de l'adverbe "automatiquement" dans cette dernière phrase restreint, sans justification apparente, la portée de l'article 44, en laissant supposer que seul un changement de majorité au sein du conseil, changement survenu préalablement à la sanction et à la promulgation d'une ordonnance, permettra au collège de refuser ou de différer cette sanction et cette promulgation. Le texte, au contraire, à peine de vider de toute portée l'article 43, permet au collège de ne pas sanctionner ou promulguer une ordonnance, ce refus pouvant porter en germe une crise susceptible d'aboutir au changement de majorité envisagé par l'exposé des motifs, tout en étant préalable à ce changement. L'ambiguïté devrait être levée.

Article 45, alinéa 2.

L'article 45, alinéa 2 du projet dispose :

"Il (le collège) exécute en outre les missions qui lui "sont confiées par la loi ou le Gouvernement national".

Selon l'exposé des motifs "le second alinéa de l'article a pour objet de permettre une exécution "régionalisée" des lois ou des décisions prises par le Gouvernement national. Pareille solution est souhaitable pour la souplesse dans l'exécution qu'elle comporte mais ne pourrait cependant en aucun cas permettre qu'un accroissement des charges de la région lui soit imposé par le biais de l'exécution d'une norme ou d'une décision nationale".

1. L'exposé des motifs restreint la portée générale de l'alinéa 2 ; cette restriction devrait figurer dans la disposition elle-même.

2. Dans la mesure où l'alinéa 2 porte que des missions complémentaires peuvent être confiées au collège exécutif régional non seulement par la loi mais également par le Gouvernement national, cette disposition paraît devoir être comprise comme visant exclusivement des tâches entrant dans la compétence des régions, définie par l'article 28 de la loi en projet.

Une autre manière de comprendre la disposition ne paraîtrait pas conciliable avec l'autonomie que le projet tend à assurer aux régions.

*

Article 48.

L'article 48 du projet dispose :

"Le Collège représente la Région en droit. La Région est "assignée au cabinet du président du Collège.

"Les actions en justice d'une Région, tant en demandant "qu'en défendant, sont menées au nom du Collège, à la "diligence du membre désigné par celui-ci".

1° La portée exacte de la première phrase de l'alinéa 1er doit être précisée. Le commentaire fait de l'article 48 dans l'exposé des motifs déclare que cet article détermine "l'organe régional chargé d'exercer la personnalité juridique de la région" ; or la région a, outre des pouvoirs ressortissant au droit public, d'autres pouvoirs de natures diverses résultant de sa qualité de personne juridique. Il est donc indispensable de préciser quels

pouvoirs peuvent être exercés par chacun des organes de la région. On citera à titre d'exemple, le pouvoir d'aliéner des biens immobiliers.

2° Il vaudrait mieux adopter pour la seconde phrase de l'alinéa 1er du texte français une rédaction plus proche de celle de l'article 705 du Code judiciaire et par conséquent rédiger cette disposition comme suit : "la région est citée au cabinet du président du collège".

3° L'alinéa 2 gagnerait à être revu sur le modèle, par exemple, de l'article 124, alinéa 5, de la loi provinciale.

Article 49.

L'adverbe "collégialement" a, dans cet article, un sens autre que celui dans lequel il est généralement employé pour désigner des décisions prises en collège.
Ce sens est éclairé par la suite du texte de la disposition, notamment l'alinéa 3 du paragraphe 1er, ainsi que par l'exposé des motifs.

Article 50.

Ne serait-il pas préférable d'écrire "... ou d'un ou de plusieurs de ses membres", comme à l'article 51, et comme semble l'admettre l'exposé des motifs, afin de prévenir toute controverse quant à la recevabilité de la motion dirigée contre plus d'un membre, mais non contre le collège entier ?

Article 51, § 1er.

Ce paragraphe ne s'applique qu'à la motion de méfiance dirigée contre le collège entier. Les mots "... visée à l'article 50" devraient être complétés par : "à l'égard du Collège".

Articles 54 et 55.

Il serait logique d'intervertir l'ordre de ces deux dispositions.

Article 55.

Le texte de l'article 55 et son commentaire dans l'exposé des motifs ne concordent pas.

Selon l'exposé des motifs, en effet, la règle du maintien en fonction après la démission s'applique non seulement au membre démissionnaire du collège, mais également au collège dans son ensemble en cas de démission à la suite du rejet d'une motion de confiance ainsi qu'à l'expiration du mandat des membres à la fin d'une législature.

Cette portée de la disposition ne résulte toutefois pas de son texte, lequel ne fait aucune mention de la démission du collège.

Le texte suivant est proposé :

"En cas de démission du collège ou d'un membre de "celui-ci, dans les cas visés aux articles 52 et 53, "ainsi qu'à l'expiration du mandat de ses membres, le "collège ou le membre intéressé ne cessent d'exercer "leurs fonctions qu'à la date de la prestation de ser-"ment de leurs successeurs".

Article 56.

§ 1er. Le mot "institutions" qui figure dans ce paragraphe ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs. Il faut supposer qu'il vise des services publics exerçant des compétences transférées à la région par l'article 57 du projet et également des services publics que le conseil régional pourrait créer en vertu de l'article 28, § 4.

§ 2. Par souci de correction de terminologie, il y a lieu d'écrire "Secrétariat permanent de recrutement".

§ 3. On doit observer que nombre de dispositions applicables aux agents visés par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 sont rédigées en vue d'une application aux agents des ministères et ne sont pas applicables telles quelles au personnel des régions. Il appartiendra dès lors au législateur d'apprécier s'il n'y a pas lieu d'habiliter le Roi à s'écarter, dans la mesure nécessaire pour répondre aux particularités de la situation des agents des administrations régionales, des dispositions légales et réglementaires applicables aux agents de l'Etat.

"Par ailleurs, le texte néerlandais de ce paragraphe devrait commencer par la formule usuelle "Onverminderd ..."; l'arrêté royal du 2 octobre 1937 devrait être cité avec l'intitulé "houdende statuut van het Rijkspersoneel"; la fin de la phrase pourrait

./.

se lire : "de ... toestand regelen en de regeling inzake ... vaststellen".

Article 57.

Dans le texte français de l'article 57, l'expression "organismes d'intérêt public" à laquelle l'exposé des motifs a d'ailleurs recours, devrait être substituée à l'expression "établissements d'utilité publique", cette dénomination étant réservée aux fondations régies par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

CHAPITRE IV.

INTITULE.

Ainsi qu'il ressort du texte même de l'article 58 comme de l'exposé des motifs, les conflits dont il s'agit dans ce chapitre sont des conflits d'intérêts, actuels ou virtuels et la procédure organisée par les articles 58 et 59 ne conduit pas à leur règlement, sinon par voie amiable. L'intitulé du chapitre prête dès lors à confusion; il est suggéré de le rédiger en ces termes : "De la procédure tendant à prévenir et à aplanir les "conflits d'intérêts entre les régions".

Article 58.

1. Dans le texte de l'alinéa 1er, il est question de "mesure prise par une région", de nature à entraîner

./.

un préjudice pour une région. Que faut-il entendre par "mesure" ? S'agit-il de toute décision, qu'elle soit prise par le conseil ou par le collège exécutif ? Ou s'agit-il uniquement de "la disposition prise par le collège exécutif d'une région", ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs. Dans la première hypothèse, on pourrait utiliser les termes "décision prise par un organe de la région"; dans la seconde, il suffirait de reprendre les termes de l'exposé des motifs, à savoir "disposition prise par le collège exécutif d'une région".

2. Le deuxième alinéa serait mieux rédigé comme suit : "A défaut d'accord, les présidents des Collèges "peuvent constituer une commission composée paritai- "rement de membres des Conseils intéressés. Cette "commission est chargée d'examiner le projet, la "proposition ou la (mesure) en cause aux fins de "conciliation".

Article 59.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Lorsque la compétence qui s'exerce en vertu "ou par application de l'article 28, § 2, 10°, littéra "a, a pour objet des nappes d'eau qui s'étendent sur "plus d'une région, les procédures prévues à l'article "58 sont obligatoires".

./.

CHAPITRE V.

Article 61.

L'exposé des motifs ne donne aucune explication au sujet des emprunts à contracter ou à émettre "dans le cadre d'une programmation fixée par le Conseil des ministres". Le texte lui-même ne fournit aucune précision sur la nature juridique des décisions à prendre par le Conseil des ministres au sujet de cette programmation, et notamment sur leur autorité à l'égard du conseil régional.

Le Conseil des ministres fixera-t-il uniquement le montant global des emprunts permis ? (Il n'est pas prévu que chaque emprunt doive être autorisé). Désignera-t-il plutôt, ou aussi, les matières pour le financement desquelles il peut être recouru à l'emprunt ?

Dans ce cas, que se passerait-il s'il y avait conflit entre le Conseil régional et le Conseil des ministres quant à la question de savoir si un emprunt prévu rentre bien dans le cadre de la programmation fixée par celui-ci ? Rien apparemment ne permet de résoudre un tel conflit.

L'article 62 concerne la dotation à charge du budget national. L'alinéa 1er détermine comment cette dotation sera établie pour la première année budgétaire.

./.

Cet alinéa est rédigé de façon peu claire et soulève un problème. Lorsque le texte vise les besoins définis "à ce moment" dans le budget national, à quel budget entend-il se référer ?

La loi en projet entrera en vigueur le 1er janvier 1979 (article 144), la première année budgétaire sera donc l'année 1979. Cependant, le budget de l'Etat pour 1979 -outre qu'il ne sera peut-être voté qu'en cours d'année- ne comprendra pas de crédits correspondant à la mise en oeuvre de chacune des compétences visées à l'article 28, § 2, puisqu'il s'agit de dépenses qui, en 1979, ne seront plus à charge de l'Etat que sous une forme globale. Il est peu probable cependant que le texte entende se référer au budget de l'Etat de 1978.

N'est-ce pas plutôt les crédits prévus dans les projets de budget pour 1979 qui sont visés ?

Si l'intention du législateur était bien celle-ci, l'article 62 pourrait être rédigé de la façon suivante :

"Article 62.

Pour la première année budgétaire, le crédit global prévu dans le budget national pour les dotations mises à la disposition des régions, est égal au total des crédits qui auraient été prévus pour cette année en vue de l'exercice des compétences visées à l'article 28, § 2.

./.

Ce crédit global croît ..." (la suite comme au projet).

+

On notera que si l'expression "crédit global" était préférée à "somme globale", l'article 83 du projet devrait être adapté en conséquence.

+

Etant donné la façon dont le montant de la dotation est déterminé à l'alinéa premier de l'article 62, on peut se demander comment seront couverts les frais généraux d'installation et de fonctionnement du conseil et du collège régional.

+

Article 63.

Il ne paraît pas très heureux de parler des derniers chiffres "connus" "fixés par arrêté royal". Ne vaut-il pas mieux s'en tenir à la rédaction de l'article 11 de la loi du 1er août 1974, c'est-à-dire supprimer le mot "connus" ?

Le commentaire donné sous l'article 63 par le dernier alinéa de l'exposé des motifs ne se rapporte apparemment à aucune disposition expresse dudit article.

./.

Article 65.

Cet article prévoit que les dispositions des lois du 15 mai 1846 et du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat sont applicables mutatis mutandis à l'exécution du budget régional.

L'exposé des motifs indique quelques orientations de cette application "mutatis mutandis" : selon le cas, il conviendra de remplacer les termes "le Ministre des Finances" par les termes "le membre de l'exécutif régional qui a les finances dans ses attributions", les termes "les membres des Chambres législatives" par les termes "les membres du Conseil régional", ou encore les termes "le Conseil des ministres" par les termes "le Collège exécutif régional". D'autres questions peuvent se poser : par exemple, par quoi faut-il remplacer le terme "Le Roi" notamment aux articles 18, § 1er, 21, 2ème alinéa, et 22, 2ème alinéa, de la loi du 28 juin 1963 ?

L'exposé des motifs explique que dans le doute, c'est le principe général de l'autonomie financière de la région qui a prévalu sur l'exception de l'assujettissement au contrôle budgétaire et comptable du pouvoir central. Ce principe suffit-il pour résoudre les problèmes qui pourraient se poser ou les conflits qui pourraient naître ?

./.

Cette règle d'interprétation devra d'ailleurs se concilier notamment quant aux contrôles avec la généralité des termes de l'article 28, § ler, 6°, du projet; on se référera sur ce point à l'observation faite à propos des précisions qui doivent être apportées à cette disposition.

+

Article 66.

A l'alinéa ler, on doit écrire "de celle qui vise l'article 61, 2°".

+

Le dernier membre de phrase de l'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit : "sur base d'un inventaire des conséquences budgétaires qui résultent pour "les communes de la région bruxelloise des obligations "visées à l'alinéa premier".

+

CHAPITRE VI.

OBSERVATIONS GENERALES.

1° L'exposé des motifs et le texte sont particulièrement laconiques en ce qui concerne la portée

./.

du chapitre. L'agglomération bruxellloise n'est pas supprimée comme telle. Sa suppression serait d'ailleurs inconciliable avec l'article 108ter de la Constitution. Mais l'agglomération est dépouillée de toutes ses attributions à l'exception de celle qui lui est conférée directement par cet article, c'est-à-dire l'élection des membres des commissions de la culture. Les autres attributions, qui ne lui étaient confiées que par l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971, sont transférées à la région bruxelloise. La région exercera ces pouvoirs transférés, non par voie d'ordonnances, d'arrêtés et de règlements, ainsi qu'elle le fera en vertu des articles 28 et 45 pour les matières qui lui sont attribuées au même titre qu'aux autres régions, mais par voie de règlements et d'arrêtés ainsi qu'il est actuellement prévu par l'article 4, § 5, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1971.

Le chapitre VI n'a aussi pour objet que l'exercice par la région bruxelloise, de compétences particulières qui ne sont pas attribuées aux autres régions.

Il ne semble pas qu'il y ait d'obstacle constitutionnel à enlever à l'agglomération bruxelloise des compétences qui ne lui ont été confiées que par la loi. Le projet ne suscite pas plus de difficulté que la loi du 26 juillet 1971 qui n'a créé qu'une agglomération et six fédérations, ni a fortiori que la loi du 30 décembre 1975 qui a supprimé ces fédérations.

./.

Il semble en outre ressortir de l'exposé des motifs que les attributions ainsi transférées à la région bruxelloise, bien qu'ayant été mises en oeuvre par les communes jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 1971 ne sont plus, dans cette région, des matières d'intérêt communal au sens des articles 31 et 108 de la Constitution. Il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce que certaines matières soient considérées par la loi comme étant d'intérêt communal dans certaines régions et comme ne l'étant pas dans d'autres. Mais alors, appliquer à la région, en ce qui concerne ces matières, les règles de tutelle applicables aux actes des autorités communales (article 99 du projet) ne s'inscrit pas dans la suite logique de ce principe.

+

2° Les considérations qui précèdent rendent sans objet la réserve qui a été faite dans l'avis n° 13.160 du 25 juillet 1978 à propos de l'article 4 et de la conformité aux articles 108bis et 108ter de la Constitution de la présence, au sein des conseils régionaux, de sénateurs provinciaux et de sénateurs cooptés.

+

./.

3° Dans le chapitre VI, de toute évidence, le vote des articles 67 à 71 doit se faire à la majorité spéciale. Il semble qu'il en aille de même en ce qui concerne l'article 72, alinéa ler, qui se présente comme une garantie pour les agents touchés par la mise en oeuvre du transfert d'attributions de l'agglomération bruxelloise à la région bruxelloise. Mais si cette disposition doit être votée à la majorité spéciale, elle présente l'inconvénient de se référer à une disposition légale qui peut être modifiée à la majorité simple. Il serait dès lors préférable de remplacer l'article 72, alinéa ler, par un article réglant de manière autonome les droits du personnel intéressé.

L'article 72, alinéa 2, dans cette éventualité, pourrait n'être voté qu'à la majorité simple.

+

4° Le chapitre devrait être complété par une disposition relative à la publication, à la notification et à l'entrée en vigueur des règlements et arrêtés visés à l'article 67, § 3.

+

Article 67.

Au § ler, on n'aperçoit pas la portée des mots "sans préjudice des compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions". De toute manière, il serait préférable

./.

d'énumérer les attributions de l'agglomération bruxelloise qui seront transférées à la région bruxelloise et, le cas échéant, de déterminer avec précision si c'est à l'Etat, aux Communautés ou à la région bruxelloise qualitate qua, que seraient transférées d'autres attributions.

Conformément à l'observation générale n°1 ci-dessus et à l'exposé des motifs, cette énumération des attributions transférées à la région ne pourra pas comprendre les attributions prévues par l'article 108ter de la Constitution.

Aux § 2 et 3, alinéa 1er, une difficulté naît de l'emploi des mots "règlements et arrêtés". L'article 28 prévoit déjà plusieurs sortes d'ordonances suivant les attributions qui sont mises en oeuvre par les régions. En vertu de l'article 45, le collège exécutif régional fait les arrêtés et règlements nécessaires pour l'exécution des ordonnances. Pour l'exercice des compétences transférées de l'agglomération, le conseil prend des règlements et arrêtés; et en ce domaine, le collège exécutif régional bruxellois n'aura pas de compétence réglementaire puisque le collège d'agglomération n'en a pas (C.E. arrêts Ville de Bruxelles et Agglomération bruxelloise, n° 17.140, du 15 juillet 1975, et Ville de Bruxelles, n° 17.747, du 29 juin 1976), de sorte qu'il ne peut prendre que des arrêtés. Lorsque le conseil régional bruxellois prendra des règlements et des arrêtés, cela ne pourra être qu'en application du présent chapitre. Mais s'agissant

./.

d'arrêtés, que le collège exécutif pourra prendre aussi bien en vertu de l'article 45 qu'en vertu du présent chapitre, il s'indiquerait de l'astreindre à indiquer en vertu de quelle disposition de la loi en projet il agira. A cette fin, l'article 45 pourrait être complété par l'alinéa suivant :

"Tout arrêté du collège régional bruxellois "indique s'il est pris en vertu du présent article ou "en vertu du chapitre VI".

Article 68.

Il ressort de l'alinéa 2 que pas plus que le collège d'agglomération en vertu de l'article 58 de la loi du 26 juillet 1971, le collège exécutif bruxellois ne sera pas chargé de l'exécution des règlements de police du conseil. Les arrêtés du collège exécutif bruxellois, dans le cadre du chapitre VI, n'auront dès lors jamais à comminer de peines. A l'alinéa 1er, les mots "aux règlements et arrêtés visés à l'article 67, § 2" devraient dès lors être remplacés par les mots "aux règlements et arrêtés qu'il prend en vertu de l'article 67, § 2".

Article 69.

Il ressort du paragraphe 1er que la région bruxelloise, pour l'exercice des attributions transférées de l'agglomération bruxelloise, ne pourra percevoir, sinon à titre transitoire pour trois ans, les taxes, centimes additionnels et taxe additionnelle à

./.

l'impôt sur les personnes physiques que l'agglomération peut, dans les limites prévues par la loi, percevoir en vertu de l'article 49, § 1er, de la loi du 26 juillet 1971. L'exposé des motifs explique à ce propos qu'à ce pouvoir fiscal sera substitué le pouvoir d'établir des rétributions pour les services rendus tant aux communes qu'aux particuliers et celui de prélever une part de la quote-part de la région bruxelloise dans le Fonds des communes.

Le paragraphe 2 ne prévoit pas que la région puisse recevoir des donations, ce qui était permis à l'agglomération par l'article 50, § 1er, de la loi du 26 juillet 1971.

La place de ce paragraphe dans le chapitre VI autorise l'interprétation selon laquelle les subventions et les legs ne peuvent servir que pour le financement des dépenses résultant de l'application de ce chapitre, et ce d'autant plus qu'en vertu du § 4, la région bruxelloise doit établir un budget et une comptabilité distincts pour les recettes et dépenses résultant de cette application.

De la même manière, la différence de rédaction entre l'article 61, alinéa 1er, 4°, et l'article 69, § 2, donne à croire que les emprunts que la région bruxelloise contractera sur base de cette dernière disposition ne doivent pas l'être dans le cadre d'une programmation fixée par le Conseil des ministres.

./.

Article 71.

Il semble ressortir de l'article 56, § 3, combiné avec l'article 71, alinéa ler, que les agents de l'agglomération bruxelloise repris d'office par la région bruxelloise seront soumis au même statut que les agents de l'Etat. Toutefois, un tempérament sera apporté à cette règle si le législateur donne suite à la suggestion que le Conseil d'Etat a faite au sujet de l'article 56, § 3.

L'article 71 ne prévoit pas, ainsi que le faisait l'article 47, § ler, de la loi du 26 juillet 1971, la faculté pour les agents d'être réintégrés dans leur administration d'origine. Il semble ressortir de là que les agents de l'agglomération qui avaient encore cette faculté la perdront avec l'entrée en vigueur de la loi. Pour mémoire, une telle faculté est reconnue par l'article 57, § 2, c, aux agents que les régions reprendront des services des ministères et assimilés.

Het advies over de artikelen 34 tot 72 van het ontwerp van wet 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 moet dus worden gegeven in een termijn van niet meer dan drie dagen.

Het wordt verstrekt met hetzelfde voorbehoud als vooraan in het advies nr. 13.160 over de eerste 33 artikelen is gemaakt.

AFDELING 4.

Artikel 36, § 1.

1° Volgens de tekst moeten alle besluiten van de Colleges bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad.

Men kan zich afvragen of die algemene formule wel strookt met de bedoeling van de Regering.

Zou die bedoeling niet nauwkeuriger te verwoorden zijn in een tekst naar het voorbeeld van artikel 56, vierde lid, van de op 18 juli 1966 gecoördineerde bestuurstaalwetten ?

2° Krachtens het ontwerp worden de besluiten van de colleges integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, die

.../...

van het Waalse College met een Nederlandse (en een Duitse) vertaling, die van het Vlaamse College met een Franse vertaling.

Volgens het vijfde lid van het evengenoemde artikel 56 mogen eentalige ministeriële en zelfs eentalige koninklijke besluiten slechts door "een gewone vermelding in de twee talen" worden bekendgemaakt in het Staatsblad.

De Raad van State vraagt aandacht voor die asymetrie.

3° De memorie van toelichting zegt dat alle vertalingen van ordonnanties en besluiten officieus zijn, zodat ze niet tot grondslag kunnen dienen voor uitlegging van de teksten.

Die commentaar is niet ter zake en heeft geen enkel nut; de vertaling zal officieel zijn maar, juist omdat het een vertaling en geen tweede versie is, geen basis voor interpretatie kunnen opleveren. Anders staat het met de ordonnanties en besluiten van het Brusselse gewest; doordat ze aangenomen en bekendgemaakt zullen worden in twee talen Franse en Nederlandse tekst tegenover elkaar, zullen ze overeenkomstig artikel 37 uitgelegd worden door vergelijkende studie van de twee teksten, zonder dat aan de ene de voorkeur boven de andere wordt gegeven.

Artikel 36, § 2.

Artikel 36, paragraaf 2, tweede volzin, bepaalt :

.../...

"De besluiten worden verbindend zodra daarvan aan belanghebbenden kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking als deze voorafgaat".

Dat laatste zinsdeel komt uit artikel 6, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen.

Met de bepaling dat individuele besluiten, waarvan aan de belanghebbenden verplicht kennis moet worden gegeven, rechtsgevolgen krijgen van bij de bekendmaking ervan indien deze vóór de kennisgeving komt, heeft dat artikel 6, tweede lid, een aantal moeilijkheden doen rijzen die de Raad van State hier in herinnering moet brengen (bij voorbeeld : Raad van State 27 september 1963 - Brouwers nr. 10.179).

.../...

HOOFDSTUK III - GEWESTELIJKE EXECUTIEVEN.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Met dit hoofdstuk komt in de allereerste plaats een grondwettigheidsvraag aan de orde : is het al dan niet in overeenstemming met artikel 107quater en met de bepalingen van de Grondwet in hun geheel, dat gewestelijke uitvoerende colleges worden opgericht en bevoegd worden gemaakt om ordonnanties van de gewestraden te bekrachtigen en af te kondigen (artikel 34 van het ontwerp) en op de ter uitvoering van die ordonnanties nodige besluiten en verordeningen vast te stellen (artikel 45 van het ontwerp) ?

I. Noch in zijn tekst zelf noch via de daarop rechtstreeks te betrekken voorbereidende werkzaamheden doet artikel 107quater een genoegzaam duidelijk antwoord aan de hand.

In zijn studie "L'article 107quater ou la décentralisation économique" (verschenen in het nummer van 5 mei 1973 van de Journal des tribunaux blz. 281-286, inzonderheid blz. 282) meent Pierre WIGNY te mogen stellen : "l'article 107quater, en utilisant le pluriel, prévoit la multiplicité des organes régionaux ...": er is in de eerste plaats een verkozen vergadering, in de tweede plaats een uitvoerend college. Bij gebreke echter van desbetreffende aanwijzingen in het voorbereidende werk is de vraag of de gebruikte meervoudsvorm wel beantwoordt aan een welbepaald voornemen van de Grondwetgever.

In zijn openbare vergadering van 18 juni 1970 heeft de Senaat een amendement van senator LAGASSE verworpen, dat er onder meer toe strekte de uitdrukking "gewestelijke organen"

te vervangen door "gewestelijke vergaderingen". Gelet echter op de omstandigheden waarin en op het beperkte doel waarmee senator LAGASSE zijn amendement heeft ingediend, mag men uit het feit dat aan de termen "gewestelijke organen" de voorkeur is gegeven boven "gewestelijke vergaderingen", zeker niet afleiden dat de Senaat met de stemming van 18 juni 1970 uitdrukkelijk zijn wil te kennen heeft gegeven om onder "gewestelijke organen" niet alleen verkozen vergaderingen maar ook uitvoerende colleges te verstaan (Parl. hand. Senaat, zitt. 1969-1970, blz. 2018-2028).

Zoals het geredigeerd is, voorziet artikel 107quater uitsluitend in de toekenning van een bevoegdheid van normatieve aard aan de gewestelijke organen. Verschillende auteurs hebben aangenomen dat het artikel a fortiori op impliciete wijze voorziet in de toekenning van uitvoerende bevoegdheid aan de gewestelijke organen. Dat is zeer duidelijk de stelling van WIGNY in zijn reeds aangehaalde studie : "Une personne publique peut, au minimum, prendre des décisions individuelles. Cela paraît si évident que le texte constitutionnel ne mentionne pas cette faculté. Les conseils régionaux, sauf indication contraire de la loi, pourront acheter du matériel, louer un immeuble, engager du personnel" (blz. 283). Vóór hem had DELPEREE in zijn artikel "La Belgique, Etat fédéral ?" er terloops op gewezen dat artikel 107quater volgens hem de oprichting van een gewestelijke executieve mogelijk maakt. Toch meent hij te moeten beklemtonen : "que la nécessité d'instituer un (tel) exécutif n'est pas inscrite dans la Constitution" (Revue du droit public et de la science politique, Paris, 1972, blz. 637 en voetnoten 84 en 85).

Iedere grondwets- of wetsbepaling, en vooral een bepaling met een object als door artikel 107quater in zeer algemene

bewoordingen wordt omschreven, moet, wil zij correct uitgelegd kunnen worden, in haar context worden gelezen. Een stelling als de hierboven aangehaalde kan niet op haar gegrondheid worden onderzocht dan in samenhang met de Grondwet in haar geheel en met de artikelen 29, 59bis, 67, 69, in het bijzonder.

II. Artikel 29 van de Grondwet stelt : "De uitvoerende macht zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning".

Het ligt voor de hand dat de uitvoerende macht die aldus volgens de Grondwet uitsluitend bij de Koning ligt, de macht is die de staatsinstellingen in enge zin, de centrale instellingen, betreft. De artikelen 31 en 108 van de Grondwet, die het bestaan van provincies en gemeenten bezegelen, zijn altijd zo opgevat, dat zij de wetgever geheel vanzelfsprekend machtigen om voor die territoriale gemeenschappen uitvoeringsorganen, los van de Koning, op te richten : bestendige deputaties en colleges van burgemeester en schepenen. De dienstgewijze decentralisatie zelf impliceert de oprichting van uitvoeringsorganen die, al vallen ze meestal onder een andere rechtspersoon dan de Staat, bevoegdheden hebben met betrekking tot een bepaalde sector van zaken die een nationaal belang vertegenwoordigen.

In 1970 heeft de grondwetgever beslist onze instellingen aan de eisen van de tijd aan te passen, met gebruikmaking van rechtsprocédé's waardoor nieuwe entiteiten een veel ruimere autonomie zouden krijgen dan met een decentralisatie in de algemeen aanvaarde betekenis welke die term in het publiek recht heeft.

Zo heeft de Grondwetgever juridisch het bestaan van drie cultuurgemeenschappen bevestigd (artikel 3ter). Hij heeft de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en de Cultuurraad voor de Franse Cultuurgemeenschap zelfs de macht verleend om onder de voorwaarden als bepaald zijn in artikel 59bis, wetskrachtige decreten uit te vaardigen.

De Grondwet betrekt de beide Cultuurraden bij de uitoefening van de wetgevende macht maar eist daarbij dat zij gezamenlijk met de Koning optreden in de uitoefening van hun prerogatief. Artikel 59bis, § 5, tweede lid, verklaart immers dat op de decreten toepasselijk is artikel 69, hetwelk de Koning onder meer bevoegdheid tot het bekrachtigen van de wetten verleent.

De macht overigens om de decreten van beide Cultuurraden uit te voeren berust krachtens de Grondwet bij de Koning : een van de artikelen die door artikel 59bis, § 5, tweede lid, uitdrukkelijk op de decreten toepasselijk worden verklaard, is artikel 67. Uiteraard zal het probleem van de grondwettigheid van de ontwerp-bepalingen tot oprichting van de gemeenschapsexecutieven eerst aan de orde komen als de Raad in zijn advies aan de artikelen 76 en 77 toe zal zijn.

In 1970 heeft de Grondwetgever behalve cultuurgemeenschappen, ook "gewesten" opgericht onder artikel 107quater. Ten aanzien van de bekrachtiging en de uitvoering van de beslissingen van de "gewestelijke organen" bevat artikel 107quater echter geen bepaling in de aard van artikel 59bis, § 5, tweede lid.

Moet men nu voor beslissingen van de gewestelijke organen, door een redenering a pari, ja zelfs a fortiori, tot de oplos-

sing komen die voor de decreten van de cultuurraden is aangegeven in dat artikel 59bis, § 5, tweede lid ? Of moet men door een redenering a contratio een tegengestelde oplossing aanvaarden ?

In 1972, in zijn artikel "Deux aspects de la revision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs"(JT, 1972, p. 163), zag CAMBIER - zonder zich stellig uit te spreken, onder meer wegens de vrij vage bewoordingen van artikel 107quater - een symmetrie tot stand komen tussen de "gewestelijke organen" en de "cultuurraden", zowel ten aanzien van het rechtsgezag van de beslissingen als voor het aanwijzen van de overheid die bevoegd zou zijn om in de uitvoering ervan te voorzien.

In zijn reeds aangehaald artikel oordeelt WIGNY daarentegen dat men a contrario moet redeneren : "... Le système de l'article 59 bis reste une exception. Celle-ci est explicable : en donnant aux décrets culturels force de loi régionale, on accorde aux conseils culturels une autonomie sans précédent. Pour sauvegarder l'unité de l'Etat, il est compréhensible qu'on renforce le pouvoir central, notamment en le chargeant de l'exécution de décisions à l'élaboration desquelles il n'a pas participé" (blz 282).

Het argument van WIGNY is ongetwijfeld bijzonder klemmend. Maar toegegeven moet worden dat het verzwakt is, nu het ontwerp de gewestraden een dermate ruime normatieve macht verleent dat het ze binnen bepaalde grenzen toestaat de wet te wijzigen. Die normatieve macht behoudt echter een regelend karakter, aangezien zij uitgeoefend zal worden onder toetsing door de rechter overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet. De ordonantie van de gewestraad heeft

dus volgens het ontwerp minder rechtsgezag dan de wet en het decreet van de cultuurraad.

III. Heel vroeg al is artikel 107quater zo uitgelegd, dat het de oprichting van gewestelijke uitvoerende colleges toestaat (1).

Buiten de reeds aangehaalde rechtsliteratuur kunnen hier ook de volgende, in dat opzicht als bijzonder belangwekkend voorkomende parlementaire stukken worden vermeld.

Ten overstaan van de gemengde parlementaire commissie van advies over de gewestvorming heeft de toenmalige vice-eerste-minister L. TINDEMANS zich op de vergadering van 17 mei 1973 afgevraagd "of men bij het toekennen van bevoegdheden aan de gewestraden geen onderscheid tussen normatieve macht en beslissingsmacht moest maken - volgens hem kan met een gewone wet worden volstaan om beslissingsmacht te verlenen. In bepaalde gevallen zou 's Koning beslissingmacht aan de gewestelijke executieve opgedragen kunnen worden" (verslag DUA en BROUHON Gedr. St. Kamer, 1972-1973, nr. 669/1,Gedr. St. Senaat , zitt. 1972-1973, nr. 427/1 blz. 16).

Op 4 juli 1974 hebben de senatoren CALEWAERT (2) en PIERSON een wetsvoorstel ingediend tot uitvoering van artikel

---

(1) W. LAMBRECHTS "Les aspects de la régionalisation en Belgique" Rec. jur. dr. adm. et Cons. d'Etat 1974 blz. 1-42, inzonderheid blz. 26.

(2) de Hr. CALEWAERT was verslaggever in de Senaat over het ontwerp houdende het latere artikel 107quater van de Grondwet.

107quater van de Grondwet. Dat voorstel strekt onder meer tot oprichting van gewestelijke colleges.

IV. Uit al wat hierboven uiteengezet is blijkt dat zeer sterke argumenten kunnen worden aangevoerd ter ondersteuning van de stelling dat de wetgever, handelend met wetten die bij bijzondere meerderheid zijn aangenomen, gewestelijke uitvoerende colleges vermag in te stellen. Artikel 107quater bevat immers geen bepaling in de aard van artikel 59bis, § 2, tweede lid. Daarbij komt dat, zoals reeds in dit advies is opgemerkt, artikel 107quater aan de wetgever, optredend door middel van bijzondere meerderheidswetten, een zo niet onbeperkte dan toch buitengewoon ruime machtiging verleent. Uit de ontleding van de voorbereidende werkzaamheden komt onomstootbaar vast te staan dat de grondwetgever het ongebruikelijke procédé als een dergelijke bevoegdverklaring is, alleen heeft aangewend omdat het hem onmogelijk was zelf de inrichting van de gewesten vast te leggen en omdat het noodzakelijk was gebleken de wetgever in dezen een ruime vrijheid te laten. Tenslotte moge ook nog worden aangevoerd dat parlementsleden die bij het grondwetgevend werk betrokken waren geweest en rechtsgeleerde schrijvers het reeds zeer vroeg vanzelfsprekend hebben gevonden dat artikel 107quater de oprichting van gewestelijke uitvoerende gezagslichamen toestaat.

De stelling dat artikel 107quater het oprichten van gewestelijke uitvoerende colleges mogelijk maakt, lijkt dan ook aanvaard te kunnen worden.

Artikel 41.

Met een variant op punt 96 van het "Stuivenberg-akkoord" bepaalt het ontwerp-artikel onder het eerste en het tweede lid :

"Elk College duidt in zijn midden een voorzitter aan.

De aanduiding van de voorzitter wordt door de Koning bekrachtigd in wiens handen hij de eed aflegt".

De memorie van toelichting levert hierbij de volgende commentaar :

"Na zijn verkiezing duidt het gewestelijk uitvoerend College zijn voorzitter aan. Deze aanduiding gebeurt niet door verkiezing maar op grond van een collegiaal genomen beslissing. De voorzitter wordt door het college als primus inter pares, beschouwd.

"Aldus aangeduid legt hij de eed af in handen van de Koning. Deze plechtige handeling bekrachtigd de keuze van het College en bevestigt de investituur van de voorzitter.

"Inderdaad, hoewel de voorzitter zijn functie opneemt vanaf de aanduiding, kan hij zijn mandaat niet uitoefenen dan nadat hij de voorgeschreven eed heeft afgelegd. De weigering de eed af te leggen maakt het de voorzitter onmogelijk zijn functie uit te oefenen en ontkracht de keuze van het college".

.../...

Volgens die commentaar zou de Koning ertoe gehouden zijn de aanwijzing van de voorzitter van het college te bekrachtigen en zou het aangewezen lid van het college, en hij alleen, de keuze van het college vermogen te ontkrachten door te weigeren de eed af te leggen.

Die draagwijdte heeft de tekst van artikel 41 niet. Hij moet worden gelezen aan de hand van artikel 108bis van de Grondwet, derde lid : "De voorzitter van het uitvoerend college (van de agglomeraties en federaties van gemeenten) wordt door de Raad uit zijn leden verkozen; zijn verkiezing wordt door de Koning bekrachtigd ...".

Uit de voorbereiding van dat artikel, met name uit het verslag van senator Dua, waarin verklaringen van de Eerste Minister en van de Minister van Binnenlandse Zaken aangehaald worden, blijkt dat de bekrachtiging alleen geweigerd kan worden uit overwegingen die de persoon betreffen en nooit op gronden die te maken hebben met politiek, taal of ideologie; als ze geweigerd wordt kan de Regering geen andere naam doordrukken maar moet er een nieuwe verkiezing komen. De Commissie voor de herziening van de Grondwet verklaart in haar verslag : "De commissie hecht groot belang aan deze zaak en neemt akte van de verklaring van de Minister, waarmede de meerderheid zich akkoord verklaart" (Senaat 1970-1971 gedr. st. 100 blz. 2; P. de Stexhe "La revision de la Constitution belge 1968-1971" blz. 305; P. Wigny "La troisième revision de la Constitution" blz. 204).

Het is niet duidelijk waarom door het aanwijzen van de voorzitter van het college iets zou veranderen aan de draagwijdte van 's Konings bekrachtiging van die aanwijzing.

.../...

Wil de Regering aan de bekrachtiging van de aanwijzing een andere draagwijdte geven dan die welke ze heeft in artikel 108bis van de Grondwet en die haar ook nog in andere teksten is toegeschreven (1), dan moet artikel 41 zo gewijzigd worden dat die bedoeling duidelijk tot uiting komt.

Artikel 44.

Dit artikel bepaalt :

"Artikel 44.-
Een door de Raad aangenomen ordonnantie kan niet bekrachtigd en afgekondigd worden na het ontslag van het College.

In dat geval, kan daartoe slechts worden overgegaan na verkiezing van het college en als gevolg van een stemming na een nieuwe lezing".

In de memorie van toelichting spreekt de Regering allereerst de mening uit dat artikel 107quater van de Grondwet "aan de wetgever alle ruimte laat om, bij een wet gestemd met een constitutionele meerderheid, de bevoegdheden van de gewestraden te regelen evenals de wijze van uitoefening van deze bevoegdheden", met name de bevoegdheid van het college om de ordonnanties te bekrachtigen - welke bekrachtiging het "einde van de wetgevende procedure" betekent - en af te kondigen - waarmee dan het "begin van de uitvoerende procedure" wordt ingeluid. De Regering verduidelijkt de draagwijdte van artikel 44 dan verder als volgt :

(1)De wet van 24 maart 1971 tot wijziging van de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de Rijksuniversiteiten heeft in de laatstgenoemde wet een artikel 51 bis ingevoegd dat onder meer bepaalt dat de administrateur gekozen wordt door de Raad van beheer en zijn verkiezing bekrachtigd wordt door de Koning.

"Dit artikel heeft betrekking op de onderstelling waarbij, tussen de aanneming van een ordonnantie door de Raad en de voorlegging ervan aan het uitvoerend college voor bekrachtiging en afkondiging, zich een wijziging voltrekt in de politieke meerderheid waarvan het uitvoerend college de emanatie is. Deze wijziging kan leiden tot de samenstelling van een nieuwe meerderheid binnen de Raad die dan overgaat tot de aanduiding van een nieuw uitvoerend college.

Het zou abnormaal zijn dat het nieuw college ertoe verplicht wordt een ordonnantie te bekrachtigen en af te kondigen waarover de nieuwe meerderheid in de Raad zich niet heeft uitgesproken.

Een nieuwe lezing, gevolgd door een stemming, is dan ook gerechtvaardigd. Er blijft dan geen enkele twijfel meer omtrent de duidelijkheid van de politieke wil van de Raad. Dit is de enige onderstelling waarbij de bekrachtiging en de afkondiging van de door de Raad aangenomen norm niet automatisch gebeurt".

Het woord "automatisch" in de laatste volzin beperkt, zonder schijnbare verantwoording, de draagwijdte van artikel 44. Het doet immers onderstellen dat het college de bekrachtiging en de afkondiging van een ordonnantie alleen dan zal kunnen weigeren of uitstellen als zich vóór die bekrachtiging en afkondiging een verschuiving van de meerderheid in de Raad heeft voorgedaan. De tekst van het ontwerp staat het college integendeel toe - anders zou artikel 43 geheel worden uitgehold - aan een ordonnantie bekrachtiging of afkondiging te onthouden. Die weigering kan de kiem in zich dragen van een crisis die mogelijk tot de in de memorie van toelichting bedoelde wijziging van de meerderheid leidt, en kan dus aan die wijziging voorafgaan. Die dubbelzinnigheid moet worden weggewerkt.

Artikel 45, tweede lid.

Artikel 45, tweede lid, van het ontwerp bepaalt :

"Bovendien voert het (college) de taken uit die haar zijn opgedragen door de wet of de nationale Regering".

Volgens de memorie van toelichting moet "het tweede lid van dit artikel een "geregionaliseerde" uitvoering toelaten van de wetten of van de beslissingen die genomen worden door de nationale Regering. Zulk een oplossing is wenselijk voor de soepelheid van de uitvoering maar mag niet voor gevolg hebben dat aan het gewest meer lasten worden opgelegd langs de omweg van de uitvoering van een nationale norm of beslissing".

1. De memorie van toelichting beperkt de algemene draagwijdte van het tweede lid; die beperking zou in de bepaling zelf moeten staan.

2. In de mate waarin het tweede lid inhoudt dat niet alleen de wet maar ook de landsregering bijkomende taken kan opdragen aan het gewestelijk uitvoerend college, lijkt die bepaling zo te moeten worden verstaan dat zij uitsluitend doelt op taken die onder de in artikel 28 van de ontwerp-wet omschreven bevoegdheid van de gewesten vallen.

Een andere uitlegging lijkt niet bestaanbaar te zijn met de autonomie die het ontwerp aan de gewesten bedoelt te geven.

*

.../...

Artikel 48.

Artikel 48 van het ontwerp bepaalt :

"Het college vertegenwoordigt het gewest in rechte. Het gewest wordt gedagvaard aan het kabinet van de voorzitter van het college.

De rechtsvorderingen van een gewest, als eiser of als verweerder, worden gevoerd namens het college, ten verzoeke van het lid dat door dit college werd aangewezen".

1. De betekenis van de eerste volzin van het eerste lid moet worden verduidelijkt. In haar desbetreffende commentaar zegt de memorie van toelichting dat dit artikel 48 "het gewestelijk orgaan aanduidt dat belast is met de uitoefening van de rechtspersoonlijkheid van het gewest"; nu heeft het gewest, behalve bevoegdheden van publiekrechtelijke aard, nog andere bevoegdheden van diverse aard krachtens zijn hoedanigheid van rechtspersoon. Het is dus volstrekt noodzakelijk dat zorgvuldig wordt aangegeven welke bevoegdheid door ieder der organen van het gewest kan worden uitgeoefend. Als voorbeeld kan worden aangehaald de bevoegdheid tot het vervreemden van onroerende goederen.

2. Voor de Franse tekst van de tweede volzin van het eerste lid kan gevoeglijk aansluiting worden gezocht bij artikel 705 van het Gerechtelijk Wetboek; men vervange dan "assignée" door "citée".

.../...

3. Het tweede lid kan worden afgestemd op het patroon, bij voorbeeld, van artikel 124, vijfde lid, van de provincie-wet.

Artikel 49.

Het woord "collegiaal" krijgt in dit artikel een andere betekenis dan het doorgaans heeft ter aanduiding van beslissingen die door een college worden genomen; die betekenis wordt verderop in de tekst van de bepaling verhelderd, met name in het derde lid van paragraaf 1, en ook in de memorie van toelichting.

Artikel 50.

Had men niet beter geschreven:"... of tegen een of meer van zijn leden ...", zoals in artikel 51, en zoals ook de memorie van toelichting lijkt aan te nemen, ten einde twist-vragen uit de weg te gaan ten aanzien van de ontvankelijkheid van de motie die tegen meer dan één lid maar niet tegen het hele college is gericht ?

Artikel 51.

Paragraaf 1.

Deze paragraaf geldt alleen voor de motie van wan-trouwen die tegen het hele college is gericht. Men leze dan ook :

.../...

"§ 1. In de Brusselse Raad wordt de in artikel 50 bedoelde motie van wantrouwen tegen het college ..."

Artikelen 54 en 55.

Deze twee artikelen zouden van plaats moeten verwisselen.

Artikel 55.

De tekst van artikel 55 en de commentaar daarop in de memorie van toelichting stemmen niet overeen.

Volgens de memorie van toelichting immers vindt de regel dat men in functie blijft na ontslag, niet alleen op het ontslagnemend collegelid maar ook op het gehele college toepassing in geval van ontslag na de verwerping van een motie van vertrouwen en ook als het mandaat van de leden verstrijkt op het einde van een zittingsperiode.

Dat blijkt echter niet uit de tekst zelf, waarin geen sprake is van het ontslag van het college. Voorgesteld wordt : "Bij ontslag van het college of van een lid ervan, in de gevallen bedoeld in de artikelen 52 en 53, alsook bij het verstrijken van het mandaat van zijn leden, komt aan de uitoefening van de functie door het college of door het betrokken lid eerst een einde op de dag van de eedaflegging van hun opvolgers".

.../...

Artikel 56.

§1.De term "instellingen", in deze paragraaf, krijgt geen commentaar in de memorie van toelichting. Verondersteld mag worden dat bedoeld zijn de openbare diensten die een door artikel 57 van het ontwerp aan het gewest overgedragen bevoegdheid zullen uitoefenen en tevens de openbare diensten die het gewest op grond van artikel 28, paragraaf 4, in het leven mocht roepen.

§ 2. De geijkte benaming voor het Vast Wervingssecretariaat is in het Frans "Secrétariat permanent de recrutement".

§ 3. Opgemerkt moet worden dat tal van bepalingen die gelden voor het in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 bedoelde personeel, opgesteld zijn om toegepast te worden op het personeel van de ministeriesen niet zonder meer toepasbaar zijn op het personeel van de gewesten. Het zal dus zaak van de wetgever zijn, uit te maken of de Koning niet bevoegd moet worden gemaakt om, in de mate waarin dat ter wille van het specifieke van de toestand van het gewestelijk personeel nodig zal zijn, af te wijken van de wets- en verordeningsbepalingen die voor het rijkspersoneel gelden.

Overigens zou deze paragraaf moeten beginnen met de geijkte formule "Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk"; het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 moet worden aangehaald als "houdende statuut van het Rijkspersoneel"; op de laatste regels leze men : "de ... toestand regelen en de regeling inzake ... vaststellen".

.../...

Artikel 57.

In de Franse tekst van artikel 57 zou de -overigens in de memorie van toelichting gebruikte - benaming "organismes d'intérêt public" in de plaats moeten komen van de benaming "établissements d'utilité publique", die alleen weggelegd is voor de stichtingen onderworpen aan de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

HOOFDSTUK IV.

OPSCHRIFT.

Zoals uit de tekst zelf van artikel 58, en ook uit de memorie van toelichting blijkt, zijn de in dit hoofdstuk bedoelde conflicten bestaande of virtuele belangenconflicten en leidt de in de artikelen 58 en 59 beschreven procedure niet tot een regeling ervan, tenzij in der minne. Het opschrift van het hoofdstuk werkt dus verwarrend.

Voorgesteld wordt :

"Procedure tot het voorkomen en bijleggen van belangenconflicten tussen de Gewesten".

Artikel 58.

1. In de tekst van het eerste lid is prake van een "maatregel genomen door een Gewest ... (die) van aard is om

.../...

het gewest nadeel te berokkenen". Wat moet hier onder "maatregel" worden verstaan ? Een beslissing, of ze nu van de Raad dan wel van het uitvoerend college uitgaat ? Of gaat het alleen, zoals het in de memorie van toelichting heet, om "een maatregel genomen door het uitvoerend college van een gewest" ? In de eerste veronderstelling kan men werken met "beslissing genomen door een orgaan van het gewest"; in de tweede hoeven alleen maar de termen van de memorie van toelichting overgenomen te worden : "maatregel genomen door het uitvoerend college van een gewest".

2. Een betere lezing voor het tweede lid zou zijn :

"Bereiken de voorzitters van de colleges geen overeenstemming, dan kunnen zij een commissie oprichten die paritair uit leden van de betrokken raden samengesteld is. Deze commissie wordt ermede belast het ontwerp, het voorstel of de (maatregel) te onderzoeken met het oog op verzoening".

Artikel 59.

Een betere redactie zou zijn :

"Wanneer de bevoegdheid die krachtens of met toepassing van artikel 28, § 2, 10°, a, wordt uitgeoefend, betrekking heeft op waterlagen die zich over meer dan een gewest uitstrekken, zijn de in artikel 58 omschreven procedures verplicht".

.../...

HOOFDSTUK V.

Artikel 61.

De memorie van toelichting geeft geen uitsluitsel over de leningen die zullen worden aangegaan of uitgegeven "in het kader van een door de Ministerraad bepaalde programmatie".

De tekst van zijn kan verstrekt geen enkele bijzonderheid over de juridische aard, met name het gezag ten aanzien van de gewestraad, van de beslissingen die de Ministerraad over die programmatie zal nemen.

Zal de Ministerraad alleen maar het gezamenlijk bedrag van de toegestane leningen bepalen ? (Er staat niet dat er voor iedere lening een machtiging moet zijn). Zal hij veeleer, of tevens, de aangelegenheden aanwijzen voor welker financiering met leningen zal mogen worden gewerkt ?

Hoe zal het in dat geval gaan als er tussen gewestraad en Ministerraad een conflict onstaat over de vraag of een voorziene lening wel in te passen is in de door de Ministerraad vastgelegde programmatie ? Voor de oplossing van een dergelijk conflict lijkt niets voorhanden te zijn.

Artikel 62.

Artikel 62 betreft de dotatie ten bezware van de rijksbegroting. Het eerste lid geeft aan hoe die dotatie voor het eerste begrotingsjaar wordt vastgesteld. De formulering mist duidelijkheid en doet een vraag rijzen : aan welke

begroting wordt in de tekst gedacht waar er sprake is van de behoeften die "op dit ogenblik" in de rijksbegroting bepaald zijn ?

De ontwerp-wet zal op 1 januari 1979 in werking treden (artikel 144). Het eerste begrotingsjaar wordt dus 1979. De rijksbegroting voor 1979 echter zal - er nog van afgezien dat ze allicht eerst in de loop van dat jaar aangenomen zal worden - geen kredieten bevatten die uitgetrokken zijn voor de uitoefening van ieder van de in artikel 28, § 2, bedoelde bevoegdheden, aangezien het gaat om uitgaven die in 1979 nog alleen in totaalvorm ten bezware van het Rijk zullen komen. Toch is het niet erg waarschijnlijk dat in de tekst gedacht is aan de rijksbegroting 1978.

Worden niet veeleer bedoeld de kredieten die op de ontwerp-begroting voor 1979 zijn uitgetrokken ?

Als dat inderdaad het voornemen van de wetgever is, kan artikel 62 als volgt worden gelezen :

"Artikel 62.-

Voor het eerste begrotingsjaar is het totale krediet dat op de rijksbegroting wordt uitgetrokken voor de ter beschikking van de gewesten gestelde dotaties, gelijk aan de som van de kredieten die voor dat jaar uitgetrokken mochten zijn met het oog op de uitoefening van de in artikel 28, § 2, bedoelde bevoegdheden.

Dat totale krediet stijgt ... (voorts als in het ontwerp)".

*

.../...

Wordt de term "totaal krediet" hier aangenomen, dan moet die ook in artikel 83 van het ontwerp worden gebruikt.

*

Gelet op de wijze waarop het bedrag van de dotatie in het eerste lid van artikel 62 wordt vastgesteld, kan men zich afvragen hoe de algemene installatie- en werkingskosten van gewestraad en college gedekt zullen worden.

Artikel 63.

De formule "laatstgekende" cijfers "die bepaald worden bij ... koninklijk besluit" lijkt niet erg geslaagd. Waarom het niet gehouden bij de redactie van artikel 11 van de wet van 1 augustus 1974. Men schrijve dan "... op grond van de laatste, bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit vastgelegde cijfers".

De commentaar die de memorie van toelichting over artikel 63 geeft in haar slotalinea, lijkt niet op enige uitdrukkelijke bepaling van dat artikel te slaan.

Artikel 65.

Dit artikel stelt : "De bepalingen van de wetten van 15 mei 1846 en van 28 juni 1963 inzake de rijksbegroting zijn mutatis mutandis van toepassing op de uitvoering van de gewestbegroting". Bedoeld zijn hier uiteraard de wetten op de "rijkscomptabiliteit".

.../...

De memorie van toelichting geeft een aantal vingerwijzingen voor die toepassing "mutatis mutandis" : al naar het geval zal vervangen moeten worden : "de Minister van Financiën door "het lid van het gewestelijke college tot wiens bevoegdheid de financiën behoren", "de leden van de Wetgevende Kamers" door de "leden van de gewestraad", of nog "de Ministerraad" door "het gewestelijk uitvoerend college". Vragen blijven open : hoe moet men bij voorbeeld de term "de Koning" vervangen, onder meer in de artikelen 18, § 1, 21, tweede lid, en 22, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963 ?

De memorie van toelichting schrijft hierover dat "in geval van twijfel het algemeen principe van de financiële autonomie van het gewest voorrang krijgt op de uitzondering van de onderwerping aan de budgettaire en boekhoudkundige controle van de overheid". Zal men in dat beginsel een voldoende houvast vinden om mogelijke problemen op te lossen of conflicten te regelen ?

Die interpretatieregel moet dan nog, onder meer wat de controles betreft, overeen te brengen zijn met de algemene termen van artikel 28, § 1, 6°, van het ontwerp; hierbij moge worden verwezen naar de opmerking die gemaakt is in verband met de nodige verduidelijking van die bepaling.

*

.../...

Artikel 66.

In het eerste lid leze men :

"... een jaarlijkse dotatie, los van de dotatie bedoeld in artikel 61, 2°,".

*

Een betere lezing voor het laatste zinsdeel van het tweede lid zou zijn :

"op grond van een inventaris van de budgettaire gevolgen die voor de gemeenten van het Brusselse gewest voortvloeien uit de in het eerste lid bedoelde verplichtingen".

*

HOOFDSTUK VI.

Algemene Opmerkingen.

1. Memorie van toelichting en tekst zijn bijzonder kort van stof over de draagwijdte van dit hoofdstuk. De Brusselse agglomeratie wordt niet afgeschaft als zodanig; afschaffing zou overigens niet overeen te brengen zijn met artikel 108ter van de Grondwet. Maar de agglomeratie verliest al haar bevoegdheden behalve die welke haar rechtstreeks door dat artikel zijn verleend, dat wil zeggen de verkiezing van de leden van de cultuurcommissies. De overige bevoegdheden, die haar slechts door artikel 4 van de wet van 26 juli 1971 waren opgedragen, gaan naar het Brusselse gewest. Het gewest zal die overgedragen bevoegdheid niet

uitoefenen bij wege van ordonnanties, besluiten en verordeningen, zoals zij krachtens de artikelen 28 en 45 zal doen ten aanzien van de aangelegenheden die aan haar, evengoed als aan de andere gewesten worden toegewezen, maar bij wege van verordeningen en besluiten zoals thans bepaald is in artikel 4, § 5, tweede lid, van de wet van 26 juli 1971.

Hoofdstuk VI betreft dus nog alleen de uitoefening, door het Brusselse gewest, van bijzondere bevoegdheden die de andere gewesten niet krijgen.

Er lijkt geen grondwettigheidsbezwaar te zijn om de Brusselse agglomeratie bevoegdheden te ontnemen die zij slechts aan de wet ontleent. Met het ontwerp zijn niet meer moeilijkheden gemoeid dan met de wet van 26 juli 1971, die slechts één agglomeratie en zes federaties heeft opgericht, en a fortiori, met de wet van 30 december 1975, welke die federaties heeft afgeschaft.

Uit de memorie van toelichting lijkt bovendien afgelezen te kunnen worden dat de aldus naar het Brusselse gewest overgegane bevoegdheden, ook al zijn ze tot de inwerkingtreding van de wet van 26 juli 1971 uitgeoefend door de gemeenten, in dat gewest niet langer zaken van gemeentelijk belang zijn in de zin van de artikelen 31 en 108 van de Grondwet. Er is geen grondwettigheidsbezwaar tegen in te brengen, dat bepaalde aangelegenheden in bepaalde gewesten wel, in andere niet door de wet geacht worden van gemeentelijk belang te zijn. Maar als dat eenmaal als principe is aangenomen ligt het niet in de rede, dat voor die aangelegenheden op het gewest de regels worden toegepast die inzake toezicht gelden voor de handelingen van het gemeentegezag (artikel 99 van het ontwerp).

*

.../...

2. Na het bovenstaande vervalt het voorbehoud dat in het advies nr. 13.160 van 25 juli 1978 gemaakt is in verband met artikel 4 en met de vraag in hoever de aanwezigheid van provinciale en van gecoöpteerde senatoren in de gewestraden overeen te brengen is met de artikelen 108bis en 108ter van de Grondwet.

*

3. In hoofdstuk VI ligt het voor de hand dat er over de artikelen 67 tot 71 met een bijzondere meerderheid zal moeten worden gestemd. Dat lijkt ook het geval te zijn met artikel 72, eerste lid, dat zich voordoet als een waarborg voor ambtenaren die geraakt worden door de overgang van bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie naar het Brusselse gewest. Die bepaling, die bijzondere meerderheid behoeft, levert echter het bezwaar op dat ze verwijst naar een wetsbepaling die bij gewone meerderheid gewijzigd kan worden. Daarom ware het beter artikel 72, eerste lid, te vervangen door een artikel dat de rechten van het betrokken personeel op een zelfstandige wijze regelt.

   In dat geval zou voor de goedkeuring van artikel 72, tweede lid, met een gewone meerderheid kunnen worden volstaan.

*

4. Het hoofdstuk zou moeten worden aangevuld met een bepaling betreffende de bekendmaking, de kennisgeving en de inwerkingtreding van de verordeningen en besluiten bedoeld in artikel 67, § 3.

.../...

Artikel 67.

In § 1 is niet meteen duidelijk wat bedoeld wordt met "onverminderd de bevoegdheden die aan de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten toegekend zijn". Het zou hoe dan ook de voorkeur verdienen de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie die naar het Brusselse gewest zullen overgaan, op te sommen, en in voorkomend geval duidelijk aan te geven of het naar de Staat, naar de gemeenschappen of naar het Brusselse gewest qualitate qua is dat andere bevoegdheden overgaan. Overeenkomstig de algemene opmerking nr 1 hierboven en de memorie van toelichting mogen in die opsomming van aan het ewest overgedragen bevoegdheden niet worden opgenomen de bevoegdheden die in artikel 108ter van de Grondwet zijn genoemd.

In § 2 en in § 3, eerste lid, ontstaat een moeilijkheid wegens het gebruik van de woorden "verordeningen en besluiten". Artikel 28 kent al verschillende soorten van ordonnanties, al naar gelang van de soort van bevoegdheid waarvan de gewesten gebruik maken. Krachtens artikel 45 maakt het gewestelijk uitvoerend college de besluiten en verordeningen die nodig zijn voor de uitvoering van de ordonnanties. Voor de uitoefening van de uit de agglomeratie overgedragen bevoegdheid stelt de raad verordeningen en besluiten vast; op dat gebied zal het uitvoerend college van het Brusselse gewest geen verordenende bevoegdheid bezitten, aangezien het agglomeratiecollege er geen heeft (R.S. Stad Brussel en Brusselse agglomeratie, nr 17.140, van 15 juli 1975, en Stad Brussel, nr 17.747, van 29 juni 1976), en zal het dan ook alleen besluiten kunnen vaststellen. Als de Brusselse gewestraad verordeningen en besluiten vaststelt, zal hij dat alleen met toepassing van dit hoofdstuk vermogen te doen. Maar

.../...

als het om besluiten gaat - die het uitvoerend college zowel op grond van artikel 45 als krachtens het tegenwoordige hoofdstuk zal kunnen vaststellen - zou het goed zijn dat het college verplicht werd aan te geven krachtens welke bepaling van de ontwerp-wet het optreedt. Daartoe zou aan artikel 45 een lid kunnen worden toegevoegd, luidende :

"Ieder besluit van het college van het Brusselse gewest vermeldt of het krachtens dit artikel dan wel krachtens hoofdstuk VI wordt vastgesteld.".

Artikel 68.

Uit het tweede lid blijkt dat het Brusselse uitvoerend college niet met de uitvoering van de politieverordeningen van de Raad zal worden belast, evenmin als het agglomeratiecollege dat is krachtens artikel 58 van de wet van 26 juli 1971. De besluiten van het Brusselse uitvoerend college zullen dus in het raam van hoofdstuk VI nooit straffen mogen stellen. In het eerste lid zouden de woorden "van de verordeningen en besluiten bedoeld bij artikel 67, § 2" dan ook vervangen moeten worden door : "... van de verordeningen en besluiten die hij vaststelt krachtens artikel 67, § 2".

Artikel 69.

Blijkens § 1 zal het Brusselse gewest bij het uitoefenen van de uit de Brusselse agglomeratie overgedragen bevoegdheden, behalve voor een overgangstijd van drie jaar geen taksen, opcentiemen of aanvullende

.../...

belasting op de personenbelasting kunnen heffen, wat de agglomeratie binnen de door de wet aangegeven grenzen wel kan doen krachtens artikel 48, § 1, van de wet van 26 juli 1971. De memorie van toelichting legt dat zo uit, dat in de plaats van die fiscale bevoegdheid een bevoegdheid komt om retributies te heffen wegens diensten die hetzij aan gemeenten, hetzij aan particulieren worden bewezen, en om een deel van het aandeel van het Brusselse gewest in het Gemeentefonds op te nemen.

Paragraaf 2 bepaalt niet dat het gewest schenkingen kan aanvaarden, wat de agglomeratie wel kon krachtens artikel 50, § 1, van de wet van 26 juli 1971.

Het feit dat deze paragraaf in hoofdstuk VI staat, wettigt de interpretatie dat subsidies en legaten alleen mogen dienen voor de financiering van uitgaven die uit de toepassing van dat hoofdstuk volgen, des te meer daar het Brusselse gewest krachtens § 4 een afzonderlijke begroting en boekhouding moet opstellen "voor de ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit de toepassing van dit hoofdstuk".

Evenzo wekt het verschil in redactie tussen artikel 61, eerste lid, 4°, en artikel 69, § 2, de indruk dat de leningen die door het Brusselse gewest op grond van die laatste bepaling opgenomen zullen worden, dat niet hoeven te worden in het raam van een door de Ministerraad vastgelegde programmatie.

.../...

Artikel 71.

Artikel 56, § 3, samengelezen met artikel 71, eerste lid, lijkt erop te wijzen dat de ambtenaren van de Brusselse agglomeratie die ambtshalve door het Brusselse gewest worden overgenomen, onder hetzelfde statuut zullen staan als het rijkspersoneel. Die regel zal echter enige verzachting ondergaan als de wetgever ingaat op de wenk die de Raad van State in die zin heeft gegeven in verband met artikel 56, § 3.

Anders dan artikel 47, § 1, van de wet van 27 juli 1971, biedt artikel 71 het personeel geen mogelijkheid om wederopgenomen te worden in hun bestuur van herkomst. De agglomeratieambtenaren die deze kans nog hadden, lijken die dus met de inwerkingtreding van de wet te zullen verliezen. Terloops moge worden opgemerkt dat artikel 57, § 2, c, die mogelijkheid wel openlaat voor de ambtenaren die door de Gewesten zullen worden overgenomen van de diensten van ministeries en daarmee gelijkgestelde diensten.

La chambre était composée de

Messieurs : F. REMION, président,

P. TAPIE, président de chambre,

Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat,

Madame : G. VAN INGELGOM, greffier.

De kamer was samengesteld uit

voorzitter,

kamervoorzitter,

staatsraad,

Mevrouw : griffier.

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. M. DUMONT, Melle M.T. BOURQUIN, M. G. BOLAND, M. J.P. HAESAERT, premiers auditeurs, et M. J.J. STRYCKMANS, auditeur.

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. M. DUMONT, Mej. M.T. BOURQUIN, de H. G. BOLAND, de H. J.P. HAESAERT, eerste auditeurs, en de H. J.J. STRIJCKMANS, auditeur.

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

G. VAN INGELGOM. F. REMION.