ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 4 mai 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant certaines dispositions des chapitres II du titre VII et Ier du titre IX de la loi provinciale", a donné le 7 juin 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 4e mei 1983 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen van de hoofdstukken II van titel VII en I van titel IX van de provinciewet", heeft de 7e juni 1983 het volgend advies gegeven :

OBJET DU PROJET.

A. La loi en projet poursuit deux objectifs.

1° Le renforcement des attributions de la députation permanente en tant qu'organe du pouvoir provincial.

Le projet remplace les alinéas 1er à 5 de l'article 104 de la loi provinciale en y apportant les modifications suivantes :

- en cas d'empêchement du gouverneur, la députation permanente est présidée par un de ses membres et non plus par la personne qui remplace le gouverneur dans ses fonctions;

- la députation permanente procède à une répartition des tâches entre ses membres et communique cette répartition au conseil provincial.

Le projet modifie en outre les articles 106, 122 et 124 de la loi provinciale dans le sens suivant :

- la députation exécute ses délibérations et celles du conseil provincial; ce pouvoir, qui appartient au gouverneur en vertu de l'article 124, alinéa 2, de la loi provinciale, lui est retiré;

- le pouvoir d'instruire les affaires soumises au conseil provincial et à la députation permanente est retiré au gouverneur et attribué à la députation permanente; cette disposition nouvelle justifie l'abrogation de l'article 122 et des alinéas 4 à 7 de l'article 106 de la loi provinciale;

.../...

- les actions en justice de la province sont exercées, au nom de la députation, "poursuites et diligences" de son président et non plus uniquement du gouverneur; l'alinéa 5 de l'article 124 de la loi provinciale, modifié, est dès lors inséré dans l'article 106 qui détermine les attributions de la députation.

2° Le renforcement des missions confiées au gouverneur en sa qualité de représentant de l'Etat dans la province.

A ce titre, le gouverneur reste seul chargé de l'exécution des lois et arrêtés d'administration générale.

L'article 4 du projet, qui remplace l'article 124 de la loi provinciale, confère au gouverneur des attributions nouvelles répondant à une volonté de déconcentration des services de l'Etat dans la province. Le projet attribue au gouverneur la présidence d'une "commission interministérielle chargée de promouvoir la coordination et la concertation entre les administrations civiles de l'Etat, les établissements et organismes publics de l'Etat établis dans la province et compétents pour celle-ci". Le projet habilite le gouverneur à "recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'Etat".

B. Le projet apporte certaines modifications et innovations ayant trait au fonctionnement de la députation permanente.

1° Le projet modifie les règles de quorum de présence et de quorum de vote de la députation permanente délibérant en tant qu'autorité administrative. La modification la plus remarquable est la consécration de la règle du rejet en cas de parité de voix. En ce qui concerne le quorum de présence, la disparition de l'exception mentionnée à l'article 104, alinéas 3 et 4, de la loi provinciale se justifie par l'abrogation de la loi de milice du 3 juin 1870 (exposé des motifs, p. 1/2).

2° Lorsque la députation permanente siège en matière contentieuse, la voix du président reste prépondérante.

Le projet entend imposer à la députation permanente siégeant comme juridiction administrative des règles de procédure participant des "principes fondamentaux du fonctionnement de la justice". Le projet consacre le principe de la garantie des droits de la défense et laisse au Roi le soin de régler la procédure "en s'inspirant des dispositions applicables devant la section d'administration du Conseil d'Etat".

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

Suivant l'alinéa 3 en projet,

"La députation permanente répartit entre ses membres les matières qui sont de sa compétence. Elle communique cette répartition au conseil".

On peut se demander si cette disposition est utile et même si elle ne risque pas d'être interprétée comme impliquant la délégation d'un pouvoir de décision qui serait contraire à l'économie générale de la loi provinciale. Au cas où le Gouvernement entendrait maintenir l'alinéa, toute équivoque serait prévenue si cet alinéa commençait ainsi : "En vue de la préparation de ses délibérations, la députation permanente ...".

Suivant l'alinéa 5 en projet, en cas de partage des voix, dans les matières autres que contentieuses, "la proposition est rejetée".

.../...

L'exposé des motifs justifie dans les termes suivants la mesure ainsi proposée :

"Les motifs qui ont guidé tant la loi de 1836 que celle du 27 mai 1870 qui a modifié l'article 104 étaient que "les nombreuses affaires journalières qui sont soumises à la députation doivent recevoir une solution et le rejet en cas de parité n'est pas toujours une solution".
Ces raisons ne paraissent plus du tout pertinentes étant donné notamment que d'autres corps délibérants comme le Parlement ou les conseils communaux appliquent la règle du rejet en cas de parité".

La comparaison faite avec les assemblées délibérantes comme le Parlement ou les conseils communaux n'est guère convaincante car la députation permanente est un organe exécutif qui normalement doit être mis en mesure de prendre des décisions en vue de l'exécution des lois, des décrets et des règlements provinciaux.

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si la mesure en projet n'est pas de nature à constituer un facteur de blocage des décisions, puisque, après le rejet d'une première proposition, par parité de voix, le risque serait grand qu'aucune majorité ne puisse se dégager non plus en faveur d'une proposition différente.

La disposition en projet prévue au 2° de l'article, est rédigée comme suit :

"Lorsque la députation permanente siège comme juridiction contentieuse, la procédure assure aux parties les garanties nécessaires pour la défense de leurs droits. Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres déterminera la procédure à suivre en s'inspirant des dispositions applicables devant la section d'administration du Conseil d'Etat".

.../...

Selon l'exposé des motifs "... il est apparu souhaitable, lorsque la Députation permanente siège comme juridiction administrative, que les principes fondamentaux du fonctionnement de la justice soient respectés".

Les pouvoirs que le projet attribue au Roi, qui devra "s'inspirer" des dispositions applicables devant la section d'administration du Conseil d'Etat, ne se trouvent pas définis avec précision.

Le Conseil d'Etat croit devoir rappeler que dans son avis L. 13.642 du 15 juillet 1980, il avait proposé l'insertion, dans la loi provinciale, d'un article 104bis rédigé comme suit :

"Article 104bis. Dans tous les cas où la députation permanente exerce une mission juridictionnelle :

1° l'instruction a lieu par écrit, sauf le pouvoir de la députation permanente de convoquer et d'entendre les parties;

2° la députation permanente correspond directement avec les autorités et administrations soumises à sa juridiction; elle a le droit de se faire communiquer par ces autorités et administrations tous documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer;

3° l'instruction est contradictoire; les parties et leurs avocats ont le droit de prendre connaissance au greffe provincial du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire;

.../...

4° s'il y a lieu à enquête, la députation permanente ordonne qu'il y soit procédé soit à son audience, soit par celui de ses membres qu'elle aura commis, et ce conformément à l'article 25, alinéas 2 à 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

5° l'audience est publique, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les moeurs; dans ce cas, la députation permanente le déclare par décision motivée;

6° un exposé de l'affaire est fait à l'audience par un membre de la députation permanente après quoi les parties et leurs avocats peuvent présenter des observations orales;

7° toute décision interlocutoire ou définitive est motivée et prononcée en audience publique; elle mentionne le nom du rapporteur ainsi que ceux des membres présents.

Sauf dans les cas prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale et aux articles 18, 21 et 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, le Roi fixe les délais de recours à la députation permanente. Ces délais doivent être de soixante jours au moins.

Le Roi règle la procédure".

Si ce texte était retenu, les alinéas 7 à 9 de l'article 104 actuellement en vigueur devraient évidemment être abrogés.

.../...

Article 2.

Rapprochée de l'article 3, qui abroge purement et simplement l'article 122 de la loi provinciale, la modification apportée par le 1° de l'article à l'article 106 de cette même loi, est incomplète. En effet, s'il est normal que le projet ne prescrive pas en termes exprès à la députation permanente d'instruire les affaires qui sont de sa compétence, en revanche, il serait souhaitable qu'il lui enjoigne d'instruire, comme le gouverneur en a actuellement l'obligation, les affaires qui seront soumises au conseil provincial.

Il est donc suggéré de rédiger comme suit l'alinéa 1er du texte en projet sous 1° :

"La députation veille à l'instruction préalable des affaires qui sont soumises au conseil et exécute les délibérations prises par celui-ci".

A l'alinéa 2 du texte en projet sous 1°, les mots "si elle le juge à propos" sont superflus et doivent être omis.

Sous 4°, le projet abroge les alinéas 4 à 7 de l'article 106 de la loi provinciale.

Le projet attribue les pouvoirs d'instruction du gouverneur à la députation permanente. A défaut d'une disposition lui accordant expressément cette faculté, la députation permanente ne pourra pas requérir le concours des employés des bureaux de la province qui, en vertu de l'article 126, alinéa 2, de la loi provinciale, sont placés sous les ordres du gouverneur, possibilité que donne la partie finale de l'alinéa 4 actuel de l'article 106.

.../...

Article 4.

I. L'alinéa 1er de l'article 124 en projet reproduit l'alinéa 1er de l'article 124 actuellement en vigueur, texte qui procède de la loi du 30 décembre 1887, article 6.

Cette disposition a été modifiée implicitement par plusieurs textes qui confient ou permettent de confier à la députation permanente l'exécution de lois, de décrets et d'arrêtés d'administration générale. Par ailleurs, le gouverneur peut être chargé de l'exécution des décrets en vertu de l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Tel qu'il est rédigé, le projet s'exprime en termes beaucoup trop absolus.

Le texte pourrait être rédigé comme suit, sur le modèle de l'article 90, alinéa 2, de la loi communale :

"Le gouverneur est chargé de l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés d'administration générale ainsi que des arrêtés des Exécutifs des Communautés et des Régions, à moins que cette exécution ne soit formellement attribuée à la députation permanente ou au conseil provincial".

II. Selon l'exposé des motifs, la commission de coordination et de concertation dont la présidence est attribuée au gouverneur sera composée de représentants des établissements et organismes publics de l'Etat exerçant leurs activités pour l'ensemble de la province et de représentants des ministres concernés. Les services dépendant des ministres de la Défense nationale et de la Justice sont exclus.

.../...

L'expression "les administrations civiles de l'Etat", utilisée à l'alinéa 2 de l'article 124 en projet, manque de précision et ne suffit en tout cas pas à désigner les départements autres que ceux de la Défense nationale et de la Justice.

La même observation vaut pour l'alinéa 3 de l'article 124 en projet.

III. L'alinéa 3 de l'article 124 en projet dispose que le gouverneur "a qualité pour recevoir les délégations des Ministres". Il faut sans doute comprendre que les ministres (sauf celui de la Justice et celui de la Défense nationale) peuvent consentir au gouverneur toutes espèces de délégations de pouvoirs.

Il va de soi cependant qu'une telle disposition ne permettrait pas, comme le fait actuellement l'arrêté royal du 14 août 1933, modifié par l'arrêté royal n° 87 du 30 novembre 1939 (1), de déléguer au gouverneur des pouvoirs qui, en vertu de la Constitution ou de la loi, appartiennent au Roi. L'alinéa 3 de l'article 124 en projet ne se substituerait donc, partiellement d'ailleurs, qu'à l'article 2 de l'arrêté royal précité.

Dans la mesure où il tend à autoriser les ministres (sauf celui de la Justice et celui de la Défense nationale) à consentir au gouverneur de province des délégations de pouvoirs en toutes matières, sans réserve ni restriction, cet alinéa 3 se heurte à une objection d'ordre constitutionnel. Il est, en effet, de principe que les pouvoirs sont inaliénables et intransmissibles. Si toute délégation d'une autorité de l'Exécutif à une autre n'est pas interdite, il ne peut s'agir néanmoins que de confier à une autorité subordonnée la compétence de prendre

.../...

---

(1) Ratifié par une loi du 16 juin 1947. Cet arrêté porte comme intitulé : "arrêté royal autorisant le Roi à confier aux agents du gouvernement en province l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués en des matières d'intérêt provincial, local ou particulier".

des mesures accessoires et complémentaires (Voyez P. WIGNY, Droit constitutionnel, Principes et droit positif, Bruxelles, Bruylant, 1952, n°s 72 et suiv., pp. 157 et suiv., A. BUTTGENBACH, Manuel de droit admnistratif, 3ème éd.,Bruxelles, Larcier, 1966, n°s 120 et suiv., pp. 123 et suiv., J. DEMBOUR, Droit administratif, 3ème éd., Liège, 1978, n° 203, pp. 276 et suiv., A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 7de. druk, met de medewerking van J. DUJARDIN, n° 85, Story 1983, pp. 112 et suiv.). Le Conseil d'Etat a souvent rappelé que la délégation du pouvoir réglementaire n'est permise que lorsqu'elle ne porte que sur des règles de caractère secondaire (A. MAST, loc. cit.). Mais la compétence de prendre des décisions individuelles ne peut, elle non plus, être entièrement transmise à une autorité subordonnée (P. WIGNY, op. cit., pp. 159-160; A. BUTTGENBACH, op. cit., pp. 124 et suiv.). En outre, lorsque l'objet de la délégation est relativement large, il se recommande d'assurer un certain contrôle de l'autorité délégante - ce que fait d'ailleurs l'arrêté royal du 14 août 1933 précité, en ses articles 3 et 5, en ouvrant aux "intéressés" un recours au Roi et en réservant au Roi un pouvoir d'évocation.

Enfin, l'alinéa 3 de l'article 124 en projet laisse incertaine la question de savoir si les délégations de pouvoirs seraient accordées par les ministres par voie de dispositions générales et bénéficieraient donc également à tous les gouverneurs simultanément ou si elles pourraient n'être octroyées qu'à certains d'entre eux ou avec des objets différents, plus ou moins étendus, suivant les provinces. Seules des délégations

.../...

accordées dans les mêmes conditions à tous les gouverneurs pourraient apparemment reposer sur une justification objective et pourraient se concilier avec la règle constitutionnelle qui prévoit l'organisation des institutions provinciales selon les principes légaux applicables à toutes les provinces (article 108 de la Constitution).

Le texte du projet devrait donc être revu, d'abord pour le rendre plus clair et plus explicite, ensuite pour limiter à des objets bien déterminés et non essentiels la faculté de délégation de pouvoirs qu'il prévoit, enfin pour éliminer toute ambiguïté quant aux conditions dans lesquelles des délégations pourraient être consenties.

DOEL VAN HET ONTWERP.

A. Het doel van de ontwerp-wet is tweeledig :

1° Versterken van de bevoegdheid van de bestendige deputatie als orgaan van de provincieoverheid.

Het ontwerp vervangt de leden 1 tot 5 van artikel 104 van de provinciewet door er de volgende wijzigingen in aan te brengen :

- in geval van verhindering van de gouverneur wordt de bestendige deputatie voorgezeten door één van haar leden en niet meer door de persoon die de gouverneur in zijn ambt vervangt;

- de bestendige deputatie verdeelt haar taken onder haar leden en stelt de provincieraad in kennis van die verdeling.

Het ontwerp wijzigt bovendien de artikelen 106, 122 en 124 van de provinciewet in dezer voege :

- de bestendige deputatie voert haar besluiten en die van de provincieraad uit; die bevoegdheid, welke krachtens artikel 124, tweede lid, van de provinciewet bij de gouverneur berust, wordt hem ontnomen;

- de bevoegdheid om de zaken te onderzoeken die aan de provincieraad en aan de bestendige deputatie worden onderworpen, wordt de gouverneur ontnomen en wordt aan de bestendige deputatie toegekend; de nieuwe bepaling wettigt de opheffing van artikel 122 en van de leden 4 tot 7 van artikel 106 van de provinciewet;

.../...

- de rechtsgedingen van de provincie worden gevoerd namens de deputatie, "ten verzoeke van" haar voorzitter, en niet langer alleen ten verzoeke van de gouverneur; het gewijzigde vijfde lid van artikel 124 van de provinciewet wordt derhalve ingevoegd in artikel 106, dat de bevoegdheden van de deputatie bepaalt.

2° Vermeerderen van de taken die zijn opgedragen aan de gouverneur als vertegenwoordiger van het Rijk in de provincie.

Als zodanig blijft alleen de gouverneur belast met de uitvoering van de wetten en van de besluiten van algemeen bestuur.

Artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 124 van de provinciewet vervangt, kent de gouverneur nieuwe bevoegdheden toe die beantwoorden aan de wil tot deconcentratie van de Rijksdiensten in de provincie. Het ontwerp kent aan de gouverneur het voorzitterschap toe van een "interministeriële commissie ... die gelast is de coördinatie en het overleg te bevorderen tussen de burgerlijke rijksbesturen en de openbare rijksinstellingen die in de provincie gevestigd en hiervoor bevoegd zijn". Het ontwerp maakt de gouverneur bevoegd om "de delegaties van de met de burgerlijke rijksbesturen belaste ministers te ontvangen".

B. Het ontwerp voorziet in een aantal wijzigingen en nieuwigheden wat de werking van de bestendige deputatie betreft.

1° Het ontwerp wijzigt de voorschriften in verband met het aanwezigheidsquorum en het quorum dat vereist is wil de bestendige deputatie als administratieve overheid op geldige wijze kunnen beraadslagen en besluiten. De opmerkelijkste wijziging is de bekrachtiging van de regel van de verwerping in geval van staking van stemmen. Wat het aanwezigheidsquorum betreft, is het weglaten van de in artikel 104, derde en vierde lid, van de provinciewet vermelde uitzondering verantwoord wegens de opheffing van de militiewet van 3 juni 1870 (Memorie van toelichting, ontleding van de artikelen, blz. 1).

.../...

2° Wanneer de bestendige deputatie als eigenlijke rechtsmacht zitting houdt, blijft de stem van de voorzitter beslissend.

Het ontwerp wil de bestendige deputatie, zitting houdende als administratief rechtscollege, procedureregels opleggen die in de lijn liggen van "de grondbeginselen van de werking van het gerecht". Het ontwerp huldigt het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging en laat het aan de Koning over de procedure te regelen "daarbij uitgaande van de bepalingen die van toepassing zijn voor de afdeling administratie van de Raad van State".

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

Het ontworpen derde lid bepaalt :

> "De bestendige deputatie verdeelt onder haar leden de aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren. Zij stelt de raad in kennis van die verdeling".

Men kan zich afvragen of die bepaling nuttig is en zelfs of er geen gevaar bestaat dat ze zo wordt uitgelegd dat ze overdracht van beslissingsmacht inhoudt, hetgeen strijdig zou zijn met de algemene economie van de provinciewet. Voor het geval dat de Regering het lid mocht willen behouden, zou ieder misverstand worden voorkomen als de tekst als volgt zou beginnen : "Met het oog op de voorbereiding van haar beraadslagingen en besluiten verdeelt de bestendige deputatie ...".

Volgens het ontworpen vijfde lid wordt, bij staking van stemmen, in de aangelegenheden waarin de bestendige deputatie niet als eigenlijke rechtsmacht zitting houdt, "het voorstel verworpen".

.../...

De memorie van toelichting verantwoordt de aldus voorgestelde maatregel als volgt :

"Zowel de wet van 1836 als die van 27 mei 1870, die artikel 104 heeft gewijzigd, werden geleid door deze redenen : de talrijke dagelijkse zaken die aan de deputatie worden onderworpen, moeten een oplossing krijgen en de verwerping bij staking van stemmen is niet altijd een oplossing. Die redenen blijken helemaal niet meer relevant te zijn aangezien namelijk andere beraadslagende en beslissende lichamen zoals het Parlement of de gemeenteraden de regel van de verwerping bij staking van stemmen toepassen".

De vergelijking met de beraadslagende en beslissende vergaderingen als het Parlement of de gemeenteraden is weinig overtuigend; de bestendige deputatie is immers een uitvoerend orgaan dat normaal in staat gesteld moet worden om beslissingen te nemen ter uitvoering van de wetten, decreten en provincieverordeningen.

Het is zaak van de Regering te oordelen of de ontworpen maatregel niet van zodanige aard is dat de beslissingen erdoor kunnen worden geblokkeerd vermits er, nadat een eerste voorstel bij staking van stemmen is verworpen, veel gevaar bestaat dat een ander voorstel evenmin een meerderheid haalt.

De onder 2° van het artikel ontworpen bepaling luidt :

"Wanneer de bestendige deputatie als eigenlijke rechtsmacht zit, verleent de procedure aan de partijen de waarborgen die nodig zijn voor de verdediging van hun rechten. Een in ministerraad overgelegd koninklijk besluit bepaalt de te volgen procedure uitgaande van de bepalingen die van toepassing zijn voor de afdeling administratie van de Raad van State".

Volgens de memorie van toelichting "... is het wenselijk gebleken wanneer de bestendige deputatie als administratief rechtscollege zetelt, dat de grondbeginselen van de werking van het gerecht geëerbiedigd worden".

.../...

De bevoegdheden die door het ontwerp worden toegekend aan de Koning, die zal moeten "uitgaan" van de bepalingen die van toepassing zijn voor de afdeling administratie van de Raad van State, zijn niet nauwkeurig omschreven.

De Raad van State meent in herinnering te moeten brengen dat hij in zijn advies L. 13.642 van 15 juli 1980 voorgesteld had in de provinciëwet een artikel 104bis in te voegen, luidend als volgt :

"Artikel 104bis. In alle gevallen waarin de bestendige deputatie een rechtsprekende taak uitoefent :

1° geschiedt de behandeling schriftelijk, behoudens de bevoegdheid van de bestendige deputatie om partijen op te roepen en te horen;

2° voert de bestendige deputatie rechtstreeks briefwisseling met de aan haar rechtsmacht onderworpen overheden en besturen; zij is gerechtigd omtrent de zaken waarover zij zich uit te spreken heeft, door die overheden en besturen alle bescheiden en inlichtingen te doen overleggen;

3° geschiedt de behandeling op tegenspraak; partijen en hun advocaten zijn gerechtigd ter griffie van de provincie inzage te nemen van het dossier en een memorie in te dienen;

4° beveelt de bestendige deputatie, indien er aanleiding is tot getuigenverhoor, dat dit wordt afgenomen hetzij op haar terechtzitting, hetzij door diegene van haar leden die zij daartoe aanstelt, zulks overeenkomstig artikel 25, tweede tot vijfde lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State;

5° is de terechtzitting openbaar, tenzij zulks gevaar mocht opleveren voor de orde of de zeden; in dat geval wordt dit door de bestendige deputatie bij gemotiveerde beslissing verklaard;

.../...

6° wordt ter terechtzitting door een lid van de bestendige deputatie een uiteenzetting van de zaak gegeven, waarna partijen en hun advocaten hun mondelinge opmerkingen naar voren kunnen brengen;

7° wordt iedere tussen- of eindbeslissing met redenen omkleed en w wordt ze uitgesproken in openbare terechtzitting; die beslissing vermeldt de naam van de verslaggever en van de aanwezige leden.

Behoudens in de gevallen bepaald in de titels V en VI van de gemeentekieswet en in de artikelen 18, 21 en 22 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt de Koning de termijnen voor het instellen van beroep bij de bestendige deputatie. Die termijnen belopen ten minste zestig dagen.

De Koning regelt de procedure".

Als die tekst wordt aangenomen, moeten de leden 7 tot 9 van het thans geldende artikel 104 uiteraard worden opgeheven.

Artikel 2.

Samengelezen met artikel 3, dat artikel 122 van de provinciewet zonder meer opheft, is de wijziging die door 1° van het artikel in artikel 106 van diezelfde wet wordt aangebracht, onvolledig. Het is normaal dat het ontwerp de bestendige deputatie niet met zoveel woorden belast met het onderzoeken van de aangelegenheden waarvoor zijn bevoegd is; wel zou het wenselijk zijn dat het haar zou gelasten de aangelegenheden die aan de provincieraad zullen worden voorgelegd te onderzoeken, zoals de gouverneur thans heeft te doen.

Derhalve wordt in overweging gegeven het eerste lid van de sub 1° ontworpen tekst als volgt te redigeren :

"De deputatie draagt zorg voor het voorafgaande onderzoek van de zaken die aan de raad worden onderworpen en voert de door hem genomen beslissingen uit".

In het tweede lid van de sub 1° ontworpen tekst zijn de woorden "indien zij het gepast acht" overbodig, zij moeten vervallen.

In 4° heft het ontwerp het vierde tot en met het zevende lid van artikel 106 van de provinciewet op.

Het ontwerp kent de onderzoeksbevoegdheid van de gouverneur toe aan de bestendige deputatie. Bij gebrek aan een bepaling welke haar die bevoegdheid uitdrukkelijk verleent, zal de bestendige deputatie niet de medewerking kunnen vorderen van het personeel van de bureaus der provincie die krachens artikel 126, tweede lid, van de provinciewet onder het gezag staan van de gouverneur, welke mogelijkheid wel geboden wordt door het laatste deel van het huidige vierde lid van artikel 106.

Artikel 4.

I. Het eerste lid van het ontworpen artikel 124 neemt het eerste lid van het thans geldende artikel 124 over, welke tekst voortkomt uit de wet van 30 december 1887, artikel 6.

Deze bepaling is impliciet gewijzigd door verscheidene teksten die de uitvoering van wetten, decreten en besluiten van algemeen bestuur aan de bestendige deputatie opdragen, of die toestaan dat zulks geschiedt. Overigens kan de gouverneur met de uitvoering van de decreten worden belast krachtens artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De tekst van het ontwerp is, zoals hij nu gesteld is, veel te strak.

.../...

Hij zou, naar het voorbeeld van artikel 90, tweede lid, van de gemeentewet, als volgt geredigeerd kunnen worden :

"De gouverneur is belast met de uitvoering van de wetten, van de decreten en van de besluiten van algemeen bestuur, alsmede van de besluiten van de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten, tenzij die uitvoering uitdrukkelijk aan de bestendige deputatie of aan de provincieraad is opgedragen".

II. Volgens de memorie van toelichting zal de commissie voor coördinatie en overleg, die door de gouverneur zal worden voorgezeten, samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van de openbare rijksinstellingen die hun werkzaamheden voor geheel de provincie uitoefenen alsook uit vertegenwoordigers van de betrokken ministers. Uitgesloten zijn de diensten die onder de ministers van Landsverdediging en van Justitie ressorteren.

De woorden "de burgerlijke rijksbesturen", die in het tweede lid van het ontworpen artikel 124 worden gebruikt, zijn niet nauwkeurig genoeg en volstaan alleszins niet ter aanduiding van de andere departementen dan Landsverdediging en Justitie.

Dezelfde opmerking geldt voor het derde lid van het ontworpen artikel 124.

III. Het derde lid van het ontworpen artikel 124 bepaalt dat de gouverneur "bevoegd (is) om de delegaties van de ... ministers te ontvangen". Dit moet wellicht zo worden verstaan dat de ministers (behalve die van Justitie en die van Landsverdediging) aan de gouverneur allerhande bevoegdheden kunnen overdragen.

Het spreekt echter vanzelf dat een zodanige bepaling het niet mogelijk zal maken, zoals thans het geval is met het koninklijk besluit van 14 augustus 1933, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr.87 van 30 november 1939 (1), om aan de gouverneur bevoegdheden

.../...

---

(1) Bekrachtigd bij een wet van 16 juni 1947. Het besluit draagt als opschrift : "koninklijk besluit waarbij de Koning wordt gemachtigd om de uitoefening van de machten welke Hem inzake provinciaal plaatselijk of particulier belang zijn verleend, aan de ambtenaren van de regering in de provincie op te dragen".

op te dragen die krachtens de Grondwet of krachtens een wet bij de Koning berusten. Het derde lid van het ontworpen artikel 124 zou dus slechts, en dan nog gedeeltelijk, in de plaats komen van artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit.

Voor zover dat derde lid de Ministers (behalve die van Justitie en die van Landsverdediging) bedoelt te machtigen om zonder voorbehoud en onbeperkt aan de provinciegouverneur op alle terreinen bevoegdheden over te dragen, stuit het op een grondwettigheidsbezwaar. Bevoegdheden zijn immers in beginsel onvervreemdbaar en onoverdraagbaar. Hoewel het niet verboden is dat een orgaan van de Uitvoerende Macht aan een ander bevoegdheden overdraagt, mag het slechts gaan om het toekennen aan een lagere overheid van bevoegdheid voor het nemen van bijkomstige en aanvullende maatregelen. (Zie P. WIGNY, Droit constitutionnel, Principes et droit positif, Brussel, Bruylant, 1952, nr. 72 e.v., blz. 157 e.v., A. BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, 3de druk, Brussel, Larcier, 1966, nrs 120 e.v., blz 123 e.v., J. DEMBOUR, Droit administratif, 3de druk, Luik, 1978, nr. 203, blz. 276 e.v., A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 7de druk, met de medewerking van J. DUJARDIN, Story 1983, nr. 85, blz. 112 e.v.). De Raad van State heeft er talrijke malen op gewezen dat delegatie van verordeningsbevoegdheid alleen toelaatbaar is wanneer zij regelen van ondergeschikt belang betreft (A. MAST, loc. cit.). Maar de bevoegdheid tot het nemen van individuele beslissingen kan evenmin volledig aan een lagere overheid worden overgedragen (P. WIGNY, op. cit., blz. 159-160; A. BUTTGENBACH, op. cit., blz. 124 e.v.). Wanneer overdracht van bevoegdheid een betrekkelijk ruim terrein bestrijkt is het bovendien geraden te voorzien in enige controle door de delegerende overheid, hetgeen het voormelde koninklijk besluit van 14 augustus 1933 overigens doet in zijn artikelen 3 en 5, waar het voor de "belanghebbenden" een beroep bij de Koning openstelt en de Koning de macht geeft om de zaak aan zich te trekken.

.../...

Ten slotte geeft het derde lid van het ontworpen artikel 124 geen uitsluitsel over de vraag of de opdrachten van bevoegdheid door de ministers via algemene bepalingen zouden worden toegekend en dus alle gouverneurs tegelijk en in dezelfde mate zouden toevallen, dan wel of zij ook alleen aan sommigen van hen of voor verschillende, min of meer uitgebreide aangelegenheden, naar gelang van de provincie, zouden kunnen worden verleend. Blijkbaar zouden alleen bevoegdheidsopdrachten die onder dezelfde voorwaarden aan alle gouverneurs worden verleend, objectief verantwoord zijn en verenigbaar met de grondwettelijke regel dat de provinciale instellingen worden georganiseerd volgens wettelijke beginselen die voor alle provincies gelden (artikel 108 van de Grondwet).

De tekst van het ontwerp zou dus moeten worden herzien, in de eerste plaats om hem duidelijker en uitdrukkelijker te formuleren, voorts om de mogelijkheid tot bevoegdheidsoverdracht waarin hij voorziet, tot welbepaalde, niet-essentiële aangelegenheden te beperken, ten slotte om alle dubbelzinnigheid omtrent de voorwaarden waaronder bevoegdheidsoverdracht kan plaatshebben, weg te nemen.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs : de Heren :	P. TAPIE,	président de chambre, kamervoorzitter,
	P. KNAEPEN, A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	R. PIRSON,	assesseurs de la section de législation,
	C. DESCHAMPS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame : Mevrouw :	R. DEROY,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

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

R. DEROY. P. TAPIE.