ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région bruxelloise, le 28 juin 1985, dans un délai ne dépassant pas trois jours, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant la tutelle administrative sur l'agglomération et les communes qui la composent à l'exception de la Ville de Bruxelles", a donné le 3 juillet 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e juni 1985 door de Minister van het Brusselse Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het administratief toezicht op de agglomeratie en de gemeenten die ertoe behoren met uitzondering van de Stad Brussel", heeft de 3e juli 1985 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

Il y a lieu d'écrire "l'agglomération bruxelloise".

PREAMBULE.

L'arrêté en projet exécute certaines dispositions de la loi communale et de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Conformément à l'usage, l'alinéa 1er du préambule, qui vise des dispositions constitutionnelles ne constituant pas le fondement de l'arrêté en projet, doit être omis.

+

L'alinéa 3, devenant l'alinéa 2, serait mieux rédigé comme suit :

"Vu la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, notamment l'article 56, modifié par la loi du 14 juillet 1976;".

+

Il n'est pas d'usage de viser au préambule les dispositions légales ou réglementaires, qui attribuent compétence à la Région bruxelloise dans une matière déterminée. De même, il n'est pas d'usage de viser les arrêtés

qui organisent le fonctionnement interne de l'Exécutif. Les alinéas 4, 7, 8 et 9 peuvent dès lors être omis.

+

L'alinéa 5 vise une loi modifiant la loi communale. Il n'est pas conforme à l'usage de viser une disposition modificative indépendamment du texte modifié. Il faut, dès lors, supprimer l'alinéa 5.

+

L'alinéa 10 vise un arrêté qui n'est pas le fondement de l'arrêté en projet, n'est pas modifié par celui-ci et n'est pas nécessaire à sa compréhension. Cet alinéa doit, dès lors, être omis.

+

Pour se conformer à l'article 4 de l'arrêté royal du 24 décembre 1981 relatif à l'Exécutif de la Région bruxelloise, il y a lieu de rédiger l'alinéa 12 (devenant l'alinéa 5) comme suit :

"Vu l'accord intervenu lors de la délibération de Nos Ministre et Secrétaires d'Etat au sein de l'Exécutif de la Région bruxelloise;".

.../...

DISPOSITIF.

OBSERVATION GENERALE.

Le projet utilise indifféremment les expressions "pouvoir subordonné" et "pouvoir local". De la même manière que le Gouvernement a décidé, à juste titre, de ne plus employer l'expression "autorité supérieure" mais plutôt l'expression "autorité de tutelle" (1), l'expression "pouvoir subordonné", bien qu'étant employée par la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, devrait être remplacée soit par l'expresssion "pouvoir local", soit par l'expression "autorité locale".

Article ler.

Dans le texte néerlandais du 1°, il convient de remplacer les mots "de voogdij" par les mots "het toezicht".

Au 2°, il y a lieu d'utiliser la dénomination "Agglomération bruxelloise", figurant dans la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

.../...

---

(1) Voy. notamment les travaux préparatoires de la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales et l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution.

Article 2.

L'article prescrit la communication à l'autorité de tutelle non seulement de toutes les décisions des conseils, mais également des délibérations des collèges prises soit en vertu d'une délégation du conseil, soit en exécution d'une décision du conseil.

En ce qui concerne les "décisions" des conseils, la disposition fait double emploi avec l'article 56, § 3, de la loi du 26 juillet 1971 précitée et doit, dès lors, être omise.

En ce qui concerne les "délibérations" des collèges, on peut admettre qu'il s'agit d'une modalité d'exercice de la tutelle administrative et que l'article 2 du projet trouve, dès lors, un fondement suffisant dans l'article 56, § 6, de la loi du 26 juillet 1971 précitée, qui habilite le Roi à fixer de telles modalités en consacrant, en tout cas, l'application des principes énoncés aux articles 86, 87 et 88 de la loi communale. Le Roi n'est pas tenu de calquer ces dispositions législatives; Il peut les adapter. On ne doit pas se dissimuler toutefois que les délibérations des collèges visées par le projet constituent de loin le plus grand nombre des décisions qui relèvent de la compétence des collèges, de sorte que la formalité imposée aux communes et à l'agglomération sera très lourde.

On observera, par ailleurs, que les délibérations des collèges échapperont à la formalité lorsqu'elles relèvent de pouvoirs attribués directement à ces collèges par la loi.

.../...

Le texte néerlandais de l'article serait, quant à la forme, mieux rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

Le texte néerlandais de la phrase introductive devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Au a, les mots "services provinciaux" doivent être remplacés par les mots "services du gouvernement provincial".

Le texte néerlandais du 6° doit être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Au b, le 6° rend inutiles les 1° à 5°.

L'article 82bis, § 4, de la loi communale règle la communication des décisions par lesquelles le collège des bourgmestre et échevins attribue des marchés de travaux, de fournitures et de services, lorsque ces marchés sont soumis à approbation, en disposant que cette communication doit se faire au gouverneur de la province. L'article 56, § 6, de la loi du 26 juillet 1971 précitée ne permet pas au Roi d'écarter l'application de dispositions expresses de la loi communale.

Le projet devrait, dès lors, être complété par une disposition prescrivant au gouverneur de la province de transmettre immédiatement ces décisions au Ministre.

Article 4.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 4.

Le Ministre ou le Gouverneur de la province peuvent, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte par lequel une autorité locale viole la loi ou blesse l'intérêt général.

L'alinéa 1er n'est pas applicable aux actes soumis à la tutelle d'approbation".

Article 5.

Pour se conformer au principe énoncé à l'article 86 de la loi communale et, plus particulièrement, à l'alinéa 3 dudit article, il y a lieu de rédiger l'article 5 comme suit :

"Article 5.-

L'arrêté de suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte par le Ministre.

Il est immédiatement notifié à l'autorité locale qui, dans les deux mois, en prend connaissance et peut justifier l'acte suspendu.

L'autorité dont l'acte est régulièrement suspendu peut le retirer.

Passé le délai prévu à l'article 6, alinéa 2, la suspension est levée".

.../...

Article 6.

Par souci de concordance avec l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, et avec l'article 87 de la loi communale, il y a lieu de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"L'acte par lequel une autorité locale viole la loi ou blesse l'intérêt général, peut être annulé par le Roi".

Article 7.

L'article doit être omis. En son alinéa 1er, il fait double emploi avec l'article 56, § 3, de la loi du 26 juillet 1971 précitée et avec l'article 2 du projet. En ses alinéas 2 et 3, il fait double emploi avec l'article 56, § 4, de la même loi du 26 juillet 1971 et, pour ce qui concerne les cadres du personnel communal, avec l'article 84, § 1er, de la loi communale.

Article 8 (devenant l'article 7).

Il y a lieu d'écrire "... sont publiés par extrait au Moniteur belge ...".

Article 9 (devenant l'article 8).

Pour se conformer au principe énoncé à l'article 88 de la loi communale, il y a lieu de rédiger le début de l'alinéa 1er de la manière suivante :

.../...

"Après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, le Roi peut charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux aux frais personnels des autorités locales qui sont en retard ...".

Le texte néerlandais de l'alinéa 2 devrait être rédigé de la manière indiquée dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 10 (devenant l'article 9).

Il y a lieu de remplacer les mots "Notre arrêté" par les mots "l'arrêté royal" et de mentionner l'intitulé de l'arrêté royal du 13 janvier 1964, qui est le suivant : "déterminant les attributions du vice-gouverneur de la province de Brabant et modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1820 portant instructions pour les gouverneurs de province".

Article 11 (devenant l'article 10).

Le texte néerlandais devrait être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 12 (devenant l'article 11).

Il convient d'écrire : "le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

Men schrijve "de Brusselse agglomeratie".

AANHEF.

Het ontwerp-besluit strekt tot uitvoering van een aantal bepalingen van de gemeentewet en van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten. Het is niet gebruikelijk in de aanhef te verwijzen naar grondwetsbepalingen die geen rechtsgrond opleveren voor het ontwerp-besluit; het eerste lid moet dan ook vervallen.

+

Het derde lid, dat het tweede lid wordt, kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, inzonderheid op artikel 56, gewijzigd bij de wet van 14 juli 1976;".

+

Het is niet gebruikelijk in de aanhef te verwijzen naar wets- of verordeningsbepalingen die, in een bepaalde materie, bevoegdheid verlenen aan het Brusselse Gewest. Ook is het niet gebruikelijk te verwijzen naar de besluiten die de interne werking van de Executieve regelen. Het vierde, het zevende, het achtste en het negende lid kunnen derhalve vervallen.

+

Het vijfde lid verwijst naar een wet tot wijziging van de gemeentewet. Het is niet gebruikelijk melding te maken

.../...

van een wijzigingsbepaling, los van de gewijzigde tekst. Het vijfde lid moet dan ook vervallen.

+

Het tiende lid verwijst naar een besluit dat geen rechtsgrond oplevert voor het ontwerp-besluit, dat er niet door gewijzigd wordt en dat niet noodzakelijk is voor een goed begrip ervan. Dat lid moet derhalve vervallen.

+

Ter wille van de overeenstemming met artikel 4 van het koninklijk besluit van 24 december 1981 betreffende de Executieve van het Brusselse Gewest, dient het twaalfde lid (dat het vijfde lid wordt) als volgt te worden gelezen :

"Gelet op het akkoord tot stand gekomen bij de beraadslaging van Onze Minister en Staatssecretarissen in de Executieve van het Brusselse Gewest;".

BEPALEND GEDEELTE.

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp gebruikt de uitdrukkingen "pouvoir subordonné" en "pouvoir local", die beide staan voor "ondergeschikt bestuur", door elkaar. Evenals de Regering terecht besloten heeft niet meer de uitdrukking "hogere overheid" te gebruiken, maar wel de uitdrukking "toeziende overheid" (1), beter nog

.../...

---

(1) Zie inzonderheid de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 december 1984 tot wijziging van de bepalingen betreffende het toezicht op de handelingen van de gemeentelijke overheden.

"toezichthoudende overheid" (1) zou de uitdrukking "ondergeschikt bestuur" (pouvoir subordonné), die weliswaar gebruikt wordt in de wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979, vervangen moeten worden, hetzij door de uitdrukking "plaatselijk bestuur" (pouvoir local), hetzij door de uitdrukking "plaatselijke overheid" (autorité locale).

Artikel 1.

In de Nederlandse tekst van 1° vervange men de woorden "de voogdij" door de woorden "het toezicht".

In de tekst onder 2° gebruike men de benaming "Brusselse agglomeratie", die voorkomt in de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

Artikel 2.

Het artikel schrijft voor dat aan de toeziende overheid worden medegedeeld, niet alleen alle beslissingen van de raden, maar ook de besluiten van de colleges, genomen, hetzij krachtens een machtiging van de raad, hetzij ter uitvoering van een beslissing van de raad.

Wat betreft de "beslissingen" van de raden, vormt de bepaling een doublure met artikel 56, § 3, van de genoemde wet van 26 juli 1971; ze dient derhalve te vervallen.

.../...

---

(1) Artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet.

Wat betreft de "besluiten" van de colleges, mag worden aangenomen dat het gaat om een nadere regel voor de uitoefening van het administratief toezicht en dat artikel 2 van het ontwerp derhalve een voldoende rechtsgrond vindt in artikel 56, § 6, van de genoemde wet van 26 juli 1971, hetwelk de Koning machtigt zulke nadere regels vast te stellen, daarbij in ieder geval toepassing makend van de beginselen van de artikelen 86, 87 en 88 van de gemeentewet. De Koning is niet verplicht die wetsbepalingen letterlijk over te nemen; Hij kan ze aanpassen. Men mag zich echter niet verhelen dat de door het ontwerp bedoelde collegebesluiten verreweg het merendeel vormen van de beslissingen die tot de bevoegdheid van de colleges behoren, zodat de aan de gemeenten en aan de agglomeratie opgelegde formaliteit zeer zwaar zal vallen.

Er zij voorts op gewezen dat de besluiten van de colleges aan de formaliteit zullen ontkomen wanneer zij te maken hebben met bevoegdheden welke de wet rechtstreeks aan die colleges heeft opgedragen.

Wat de vorm betreft, zou de Nederlandse tekst van het artikel beter als volgt worden gesteld :

"De beslissingen van de raden en de besluiten van de colleges ... hetzij ter uitvoering van ... aan de Minister toegezonden, onverminderd de kennisgevingen voorgeschreven door andere wets- of verordeningsbepalingen. De Minister zendt, na ontvangst, een copie van die beslissingen aan de gouverneur".

Artikel 3.

De Nederlandse tekst van de zin die het artikel inleidt, zou als volgt moeten worden geredigeerd :

.../...

"Het onderzoek van de aan het administratief toezicht onderworpen dossiers wordt als volgt verdeeld onder de diensten van het Ministerie van het Brusselse Gewest en die van het provinciaal gouvernement :".

In de tekst onder a), moeten de woorden "provinciale diensten" vervangen worden door de woorden "diensten van het provinciaal gouvernement".

De tekst onder 6° moet als volgt worden geredigeerd :

"6° het bepalen van het bedrag en de aard van de door de ontvanger te stellen zekerheid".

In de tekst onder b) maakt het 6° de punten 1° tot 5° overbodig.

Artikel 82bis, § 4, van de gemeentewet regelt de mededeling van de besluiten waarbij het college van burgemeester en schepenen een opdracht voor aanneming van werken, leveringen of diensten gunt, wanneer die opdrachten aan goedkeuring onderworpen zijn, en bepaalt daarbij dat die mededeling moet geschieden aan de provinciegouverneur. Artikel 56, § 6, van de eerdervermelde wet van 26 juli 1971 staat de Koning niet toe de toepassing uit te sluiten van hetgeen in de gemeentewet uitdrukkelijk is bepaald.

Het ontwerp zou derhalve aangevuld moeten worden met een bepaling die de provinciegouverneur gelast die besluiten dadelijk toe te zenden aan de Minister.

.../...

Artikel 4.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Artikel 4.-

De Minister of de gouverneur van de provincie kunnen, bij een met redenen omkleed besluit, de uitvoering schorsen van het besluit waarbij een plaatselijke overheid de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

Het eerste lid is niet van toepassing op besluiten die onder het goedkeuringstoezicht vallen".

Artikel 5.

Ter wille van de overeenstemming met het beginsel dat geformuleerd is in artikel 86 van de gemeentewet en, bepaaldelijk, in het derde lid van dat artikel, behoort artikel 5 als volgt te worden geredigeerd :

"Artikel 5.-

Het schorsingsbesluit moet worden genomen binnen veertig dagen nadat de Minister het besluit heeft ontvangen.

Van het schorsingsbesluit wordt dadelijk kennis gegeven aan de plaatselijke overheid, die er binnen twee maanden kennis van neemt en het geschorste besluit kan rechtvaardigen.

.../...

De overheid wier besluit regelmatig wordt geschorst, kan het intrekken.

Na het verstrijken van de termijn bepaald in artikel 6, tweede lid, is de schorsing opgeheven".

Artikel 6.

Ter wille van de overeenstemming met artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, en met artikel 87 van de gemeentewet, behoort het eerste lid als volgt te worden geredigeerd :

"Het besluit waarbij een plaatselijke overheid de wet schendt of het algemeen belang schaadt, kan door de Koning worden vernietigd".

Artikel 7.

Dit artikel moet vervallen. Het eerste lid ervan vormt een doublure met artikel 56, § 3, van de eerdervermelde wet van 26 juli 1971 en met artikel 2 van het ontwerp. Het tweede en het derde lid dupleren met artikel 56, § 4, van dezelfde wet van 26 juli 1971 en, wat de kaders van het gemeentepersoneel betreft, met artikel 84, § 1, van de gemeentewet.

Artikel 8 (dat artikel 7 wordt).

Men schrijve : " ... worden bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en alle belanghebbenden ter kennis gebracht".

.../...

Artikel 9 (dat artikel 8 wordt).

Ter wille van de overeenstemming met het beginsel dat geformuleerd is in artikel 88 van de gemeentewet, behoort het begin van het eerste lid als volgt te worden geredigeerd :

"Na twee achtereenvolgende, uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen, kan de Koning een of meer commissarissen gelasten zich ter plaatse te begeven, op de persoonlijke kosten van de plaatselijke overheden die verzuimd hebben ...".

De Nederlandse tekst van het tweede lid moet als volgt worden gesteld :

"De invordering van de kosten geschiedt, zoals inzake directe belastingen, door de rijksontvanger, nadat de Minister het bevelschrift uitvoerbaar heeft verklaard ".

Artikel 10 (dat artikel 9 wordt).

Men vervange de woorden "Ons besluit" door de woorden "het koninklijk besluit" en vermelde het opschrift van het koninklijk besluit van 13 januari 1964, dat als volgt luidt : "tot vaststelling van de bevoegdheid van de vice-gouverneur van de provincie Brabant en tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 december 1820 houdende onderrichtingen voor de provinciegouverneurs".

.../...

Artikel 11 (dat artikel 10 wordt).

De Nederlandse tekst dient als volgt te worden geredigeerd :

"Artikel 10.-

Het koninklijk besluit van 6 juni 1972 tot regeling van het administratief toezicht op de agglomeraties, de federaties, de gemeenten die ertoe behoren en de commissies voor de cultuur wordt opgeheven voor zover het het administratief toezicht regelt op de Brusselse agglomeratie en de gemeenten die ertoe behoren, met uitzondering van de stad Brussel".

Artikel 12 (dat artikel 11 wordt).

Men schrijve : "de eerste dag van de maand volgend op die gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, auditeur général adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, adjunct-auditeur-generaal.

DE GREFFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. J. LIGOT.