ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles, le 18 février 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant des dispositions relatives à Bruxelles-Capitale", a donné le 24 février 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 februari 1987 door de Minister van Sociale Zaken en Institutionele Hervormingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende bepalingen betreffende het hoofdstedelijk gebied", heeft op 24 februari 1987 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat se borne à formuler les observations qui suivent :

INTITULE.

L'intitulé est inadéquat. Il se réfère à la notion de "Bruxelles-Capitale", c'est-à-dire à la notion de région linguistique.

Compte tenu de l'objet du projet, l'intitulé suivant est proposé :

"Projet de loi portant des dispositions relatives à la Région et à l'agglomération bruxelloises".

DISPOSITIF.

Certains articles du chapitre II ne concernant pas uniquement l'agglomération bruxelloise, l'intitulé suivant est proposé pour ce chapitre :

"Modification de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes".

.../...

Article 2.

Paragraphe 1er :

Il va de soi qu'en l'absence de disposition contraire, les attributions communales qui avaient été transférées aux agglomérations et aux fédérations de communes par la loi du 26 juillet 1971 et qui leur sont retirées par le projet, reviennent de plein droit aux communes.

Paragraphe 2 :

L'attribution au Roi du pouvoir de décider s'il y a lieu ou non de transférer des attributions communales à l'agglomération, n'est pas conciliable avec les articles 108bis, § 1er, alinéa 1er, et 108ter, § 1er, de la Constitution.

Le paragraphe 2 doit dès lors être omis, ce qui entraîne l'omission du paragraphe 4 de l'article 2 du projet et du paragraphe 4 de l'article 69 en projet.

Article 3.

Il y a une discordance entre la version néerlandaise et la version française de l'article 7 en projet par l'omission dans celle-ci de l'adverbe "intégralement" : "volledig".

.../...

Articles 6 et 8.

1) Ces articles prévoient la simultanéité des élections du Conseil d'agglomération ou de fédération et des élections européennes. Le système présente l'inconvénient de faire dépendre la date des élections d'une décision qui échappe aux autorités nationales. En cas de modification par les autorités européennes de la durée du mandat parlementaire, il ne sera plus possible de respecter les articles 7 et 65 en projet, qui prévoient le renouvellement du conseil et du collège tous les cinq ans.

Au surplus, il n'existe pas en Belgique une législation organique au sujet des élections européennes.

2) Le texte néerlandais de la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 14bis en projet devrait être rédigé en tenant compte de la remarque faite dans la version néerlandaise du présent avis.

3) De l'accord du délégué du Ministre, la rédaction suivante est proposée pour la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 14bis en projet :

"Pour être accueillie, la demande doit rencontrer l'acquiescement d'au moins deux des trois premiers candidats titulaires figurant sur la liste dont le numéro est sollicité".

Aux alinéas 3 et 4 du même article 14bis en projet, les mots "dernier numéro" doivent être remplacés par les mots "numéro le plus élevé".

.../...

Article 7.

Dans le texte néerlandais, le mot "hoofding" doit être remplacé par le mot "opschrift".

Article 9.

Le mot "inclus" ("en met") doit être omis.

Article 11.

Il résulte des explications fournies par le délégué du Ministre que le droit de réclamation prévu à l'article 62, § 5, en projet, n'est ouvert que dans le cadre d'un même groupe linguistique. Cette précision devrait être apportée au texte.

Article 12.

Le nouvel article 62bis introduit par cette disposition figure au chapitre VIII, section I, de la loi du 26 juillet 1971.

Cette section s'intitule : "De l'Agglomération bruxelloise". Il est superflu de commencer l'article 62bis par les mots : "Pour les élections du Conseil de l'Agglomération bruxelloise ...".

L'alinéa 1er de l'article 62bis en projet devrait être rédigé en tenant compte de la remarque faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

A l'alinéa 2 de ce nouvel article, comme il est possible qu'il ne reste pas de siège à pourvoir, il est préférable d'écrire : "Le siège restant éventuellement à pourvoir ...".

Article 13.

Cet article laisse au Roi le choix de décider, cinq ans après le premier renouvellement, le mode d'élection et spécialement le mode de présentation des candidatures.

Il résulte des articles 108, 108bis et 108ter de la Constitution, que seule la loi peut régler "l'élection directe" des membres des conseils.

Si le Roi peut être chargé par la loi de préciser les modalités d'application de la loi électorale, Il ne saurait être habilité à faire choix d'une modalité essentielle d'organisation de l' élection.

L'article 13 doit dès lors être omis ou remplacé par un texte établissant les règles qui seront de plein droit applicables à partir du second renouvellement du Conseil d'agglomération.

Article 16.

1) Le paragraphe 2 de l'article 66 en projet devrait être rédigé en tenant compte de la remarque faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

2) De l'accord du délégué du Ministre, la rédaction suivante est proposée pour le paragraphe 3, alinéa 3, de l'article 66 en projet :

"Ensuite il est élu alternativement un membre de chaque groupe linguistique par les conseillers faisant partie de ce groupe. Le scrutin commence par l'élection d'un membre appartenant au groupe linguistique le plus nombreux. Pour être élu ... ".

3) Au paragraphe 4 du même article, l'incidente "après désistement éventuel d'un candidat mieux placé", même si elle est reprise de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'apporte rien. Il apparaît évident qu'un candidat peut toujours se désister.

Article 17.

A l'article 67 en projet, il serait plus clair de parler "d'élection sur une liste unique de candidats" et "d'élection par scrutins séparés" plutôt que "d'élection sur liste" et "d'élection au scrutin secret".

Article 18.

A l'article 68, § 1er, alinéa 1er, en projet, il y a lieu d'écrire, comme dans le texte actuel : "En cas de désistement du président élu ...".

.../...

A l'article 68, § 1er, alinéa 2, mieux vaudrait écrire :

"En cas de désistement d'un membre désigné ou de vacance au sein du collège ...".

Article 19.

1) A l'article 69, § 1er, alinéa 1er, en projet, il y a lieu de préciser si les délégations qui peuvent être accordées portent uniquement sur la préparation et l'exécution des décisions du collège ou si le pouvoir de décision du collège peut être délégué. Cette remarque vaut aussi pour la première phrase du paragraphe 3.

2) Il y a une contradiction entre les alinéas 1er et 2 de l'article 69, § 1er, en projet, l'alinéa 1er prévoyant que le collège délibère collégialement "selon la procédure du consensus" et l'alinéa 2 prévoyant "l'absence d'accord".

La notion de consensus et celle d'accord ne coïncident pas.

3) La dernière phrase de l'article 69, § 1er, alinéa 2, en projet, attribue à l'Exécutif de la Région bruxelloise le pouvoir de décider en lieu et place du collège et du conseil si une majorité n'est pas réunie.

.../...

Le projet attribue aux organes de l'agglomération la compétence de régler certaines matières. Il ressort des articles 108, 108bis et 108ter de la Constitution, qu'il n'appartient pas à une autorité nationale d'intervenir dans ces matières si ce n'est par l'exercice d'une tutelle. Cette phrase doit, dès lors, être omise.

Article 21.

L'article 108ter, §§ 4 et 6, de la Constitution, définit de manière limitative les attributions des commissions de la culture. D'une part, elles peuvent organiser les institutions en matières pré-scolaires, post-scolaires et culturelles, ainsi qu'en matière d'enseignement. D'autre part, elles peuvent être chargées de missions par le pouvoir législatif, les Conseils de Communauté ou le Gouvernement.

Ces dispositions constitutionnelles ne prévoient pas le transfert de compétence décidé par les autorités communales. Celles-ci ne peuvent donc pas par convention procéder à ce "transfert d'attributions".

L'article 21 doit être omis.

Article 24.

Paragraphe 1er :

Le Conseil d'Etat renvoie à l'observation qu'il a faite à l'article 2, § 1er, du projet.

Il conviendrait de préciser dans le texte qu'il s'agit d'un transfert aux communes qui forment l'agglomération bruxelloise.

.../...

Il y aurait lieu, en outre, de prévoir des mesures pour régler le sort du personnel. Un problème semblable a été réglé par la loi du 30 décembre 1975 portant notamment suppression des fédérations périphériques.

Paragraphe 2 :

Aucune précision n'est donnée par le projet sur la nature de l'"acte" qui aurait porté création d'une "Régie d'aménagement et de rénovation" et que ce paragraphe tend à "abroger".

En outre, ce paragraphe paraît superflu étant donné que l'article 2, § 1er, du projet a pour effet d'enlever à l'agglomération ses attributions en matière d'aménagement du territoire et de rénovation des sites.

Article 25.

1) Au paragraphe 8, il y a lieu de supprimer les mots "Dans l'exercice de ses missions" et de compléter le texte par les mots "en matière informatique".

2) Il résulte du paragraphe 9, 3°, que le "Centre" pourra être rémunéré par les pouvoirs locaux pour les services qu'il leur rendra, ce qui n'apparaît pas du paragraphe 1er. Ce paragraphe devrait être modifié en conséquence.

.../...

Article 26.

En l'absence de toute précision concernant les missions de l'organisme, sa nature, ses attributions, son organisation et le contrôle auquel il sera soumis, la délégation accordée au Roi pour créer cet organisme est exorbitante.

Cet article devrait être omis.

Article 27.

Il y a une discordance entre, d'une part, l'exposé des motifs qui précise que "les dispositions actuelles demeurent en vigueur jusqu'au renouvellement du conseil d'agglomération" et, d'autre part, l'article 27 du projet qui ne diffère l'entrée en vigueur de la loi que pour ses articles 15 à 20, de sorte qu'entrerait en vigueur avant ce renouvellement, par exemple, l'article 2 du projet relatif aux attributions de l'agglomération.

De Raad van State moet binnen de korte termijn die hem is toegemeten, zich bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen :

OPSCHRIFT.

Het opschrift is ongeschikt. Het grijpt terug naar het begrip "Hoofdstedelijk Gebied", dit wil zeggen naar het begrip taalgebied.

Gelet op het doel van het ontwerp wordt het volgende opschrift voorgesteld :

"Ontwerp van wet houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest en de Brusselse agglomeratie".

BEPALEND GEDEELTE.

Sommige artikelen van hoofdstuk II betreffen niet uitsluitend de Brusselse agglomeratie. Daarom wordt voor dat hoofdstuk het volgende opschrift voorgesteld :

"Wijziging van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten".

.../...

Artikel 2.

Paragraaf 1 :

Het ligt voor de hand dat de gemeentelijke bevoegdheden die bij de wet van 26 juli 1971 aan de agglomeraties en de federaties van gemeenten waren overgedragen en hun door het ontwerp worden ontnomen, bij ontstentenis van enige andersluidende bepaling van rechtswege naar de gemeenten terugkeren.

Paragraaf 2 :

De toekenning aan de Koning van de bevoegdheid om te beslissen of gemeentelijke bevoegdheden al dan niet aan de agglomeratie dienen te worden overgedragen, is onbestaanbaar met de artikelen 108bis, § 1, eerste lid, en 108ter, § 1, van de Grondwet.

Paragraaf 2 moet derhalve vervallen, hetgeen het weglaten van paragraaf 4 van artikel 2 van het ontwerp en van paragraaf 4 van het ontworpen artikel 69 met zich meebrengt.

Artikel 3.

Er is een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse versie van het ontworpen artikel 7, doordat in de laatstgenoemde versie het bijwoord "intégralement" : "volledig" onvermeld is gelaten.

.../...

Artikelen 6 en 8.

1) Deze artikelen bepalen dat de verkiezingen voor de agglomeratie- of federatieraad plaats zullen hebben tegelijk met de Europese verkiezingen. Aan zo'n regeling is het nadeel verbonden dat de datum van de verkiezingen afhankelijk wordt gemaakt van een besluit waar de nationale overheid geen vat op heeft. Indien de Europese autoriteiten de duur van het mandaat van parlementslid wijzigen, zal naleving van de ontworpen artikelen 7 en 65, die bepalen dat de raad en het college om de vijf jaar vernieuwd worden, niet meer mogelijk zijn.

Bovendien bestaat er in België geen wetgeving tot regeling van de Europese verkiezingen.

2) In de eerste volzin van het tweede lid van het ontworpen artikel 14bis schrijve men : " ... de dag vóór de stemming aan de voorzitters ... (voorts zoals in het ontwerp)".

3) De volgende redactie wordt voorgesteld voor de tweede volzin van het tweede lid van het ontworpen artikel 14bis. De gemachtigde van de Minister is het hiermee eens :

"Het verzoek kan alleen ingewilligd worden indien het de instemming heeft van ten minste twee van de eerste drie kandidaat-titularissen die voorkomen op de lijst waarvan het nummer wordt gevraagd".

In het derde en in het vierde lid van hetzelfde ontworpen artikel 14bis moeten de woorden "laatste nummer" vervangen worden door de woorden "hoogste nummer".

.../...

Artikel 7.

Het woord "hoofding" zou vervangen moeten worden door het woord "opschrift".

Artikel 9.

De woorden "en met" ("inclus") moeten vervallen.

Artikel 11.

Uit de door de gemachtigde van de Minister verschafte uitleg komt naar voren dat het in het ontworpen artikel 62, § 5, bedoelde recht om bezwaar in te dienen slechts binnen een zelfde taalgroep ingesteld kan worden. Deze precisering zou in de tekst moeten worden aangebracht.

Artikel 12.

Het nieuwe artikel 62bis, dat door deze bepaling ingevoegd wordt, komt te staan in hoofdstuk VIII, eerste afdeling, van de wet van 26 juli 1971.

Het opschrift van die afdeling luidt : "De Brusselse agglomeratie". Het is overbodig om aan het begin van artikel 62bis te schrijven : "Bij de verkiezingen voor de Brusselse agglomeratieraad ...".

In het eerste lid van het ontworpen artikel 62bis schrijve men : "toe te wijzen zetels" in plaats van "te begeven zetels". Deze opmerking geldt ook voor de andere artikelen waar deze uitdrukking wordt gebruikt.

In het tweede lid van dit nieuwe artikel is het, aangezien het mogelijk is dat er geen enkele zetel toe te wijzen blijft, verkieslijk te schrijven : "De eventueel overblijvende toe te wijzen zetel ...".

Artikel 13.

Dit artikel laat het aan de Koning over om vijf jaar na de eerste vernieuwing, te beslissen over de wijze van verkiezing en inzonderheid over de wijze waarop de kandidaten worden voorgedragen.

Uit de artikelen 108, 108bis en 108ter van de Grondwet blijkt dat alleen de wet "de rechtstreekse verkiezing" van de leden van de raden kan regelen.

Hoewel de Koning bij de wet kan worden belast met het bepalen van nadere regels omtrent de toepassing van de kieswet, zou Hij niet gemachtigd kunnen worden om een wezenlijk voorschrift ter zake van de organisatie van de verkiezingen vast te stellen.

Artikel 13 moet derhalve vervallen of vervangen worden door een tekst die de regels vaststelt welke vanaf de tweede vernieuwing van de agglomeratieraad van rechtswege toepasselijk zullen zijn.

Artikel 16.

1) In paragraaf 2 van het ontworpen artikel 66 schrijve men "grootste taalgroep" in plaats van "meest talrijke taalgroep". Deze opmerking geldt ook voor de overige plaatsen in het ontwerp waar "meest talrijke taalgroep" voorkomt.

2) De volgende redactie wordt voorgesteld voor paragraaf 3, derde lid, van het ontworpen artikel 66. De gemachtigde van de Minister is het hiermee eens :

"Daarna wordt afwisselend een lid van elke taalgroep gekozen door de raadsleden die deel uitmaken van die groep. De stemming begint met het kiezen van een lid dat tot de grootste taalgroep behoort. Om verkozen te zijn moet de kandidaat de volstrekte meerderheid der stemmen van de raadsleden van die taalgroep behalen".

3) In paragraaf 4 van hetzelfde artikel houdt de tussenzin "na eventuele verzaking van een gunstiger gerangschikte kandidaat" geen verduidelijking in, ook al is hij overgenomen uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het lijkt voor de hand te liggen dat een kandidaat zich steeds kan terugtrekken.

Artikel 17.

In het ontworpen artikel 67 zou het duidelijker zijn te spreken van "verkiezing op een enkele kandidatenlijst" en van "verkiezing bij afzonderlijke stemming", veeleer dan van "verkiezing op een lijst" en van "verkiezing bij geheime stemming".

Artikel 18.

In het ontworpen artikel 68, § 1, eerste lid, moet zoals in de huidige tekst worden geschreven : "Doet de gekozen voorzitter afstand ...".

In artikel 68, § 1, tweede lid, is het beter te schrijven :

"Doet een aangewezen lid afstand of is een mandaat in het college vacant ...".

Artikel 19.

1) In het ontworpen artikel 69, § 1, eerste lid, moet worden gepreciseerd of de delegaties die kunnen worden toegestaan alleen betrekking hebben op de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van het college dan wel of de beslissingsbevoegdheid van het college kan worden gedelegeerd. Deze opmerking geldt eveneens voor de eerste volzin van paragraaf 3.

2) Er is tegenstrijdigheid tussen het eerste en het tweede lid van het ontworpen artikel 69, § 1; het eerste lid bepaalt immers dat het college collegiaal beraadslaagt "volgens de procedure van de consensus", terwijl het tweede lid gewag maakt van "ontstentenis van akkoord".

De begrippen "consensus" en "akkoord" vallen niet geheel samen.

3) De laatste volzin van het ontworpen artikel 69, § 1, tweede lid, kent, als er geen meerderheid wordt verkregen, aan de Executieve van het Brusselse Gewest de bevoegdheid toe om in de plaats van het college en van de raad te beslissen.

.../...

Het ontwerp kent aan de organen van de agglomeratie de bevoegdheid toe om sommige aangelegenheden te regelen. Uit de artikelen 108, 108bis en 108ter van de Grondwet blijkt dat het een nationale overheid niet toekomt in deze aangelegenheden in te grijpen tenzij door het uitoefenen van toezicht. Die volzin dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 21.

Artikel 108ter, §§ 4 en 6, van de Grondwet bepaalt op beperkende wijze de bevoegdheden van de commissies voor de cultuur. Enerzijds mogen zij de instellingen voor de voorschoolse, de naschoolse en culturele aangelegenheden alsmede voor de onderwijsaangelegenheden organiseren. Anderzijds kunnen zij door de wetgevende macht, de gemeenschapsraden of de Regering met taken worden belast.

Deze grondwetsbepalingen voorzien niet in de overdracht van bevoegdheid waartoe de gemeentelijke overheden besluiten. Deze overheden mogen dergelijke "overdracht van bevoegdheden" niet door middel van een overeenkomst tot stand brengen.

Artikel 21 moet vervallen.

Artikel 24.

Paragraaf 1 :

De Raad van State verwijst naar de opmerking die hij bij artikel 2, § 1, van het ontwerp heeft gemaakt.

.../...

Het zou raadzaam zijn in de tekst te preciseren dat het om een overdracht gaat aan de gemeenten die de Brusselse agglomeratie vormen.

Bovendien zouden er maatregelen moeten worden vastgesteld om de situatie van het personeel te regelen. Een soortgelijk probleem kreeg een oplossing in de wet van 30 december 1975 houdende onder meer de afschaffing van de randfederaties.

Paragraaf 2 :

Het ontwerp zegt niets over de aard van de "akte" houdende oprichting van een "Regie van aanleg en renovatie" welke deze paragraaf beoogt "op te heffen".

Bovendien lijkt deze paragraaf overbodig aangezien artikel 2, § 1, van het ontwerp tot gevolg heeft dat aan de agglomeratie haar bevoegheden inzake ruimtelijke ordening en vernieuwing van het landschap worden ontnomen.

Artikel 25.

1) In paragraaf 8, moeten de woorden "Bij de uitoefening van zijn opdrachten" worden weggelaten en moet de tekst worden aangevuld met de woorden "inzake informatica".

.../...

2) Uit paragraaf 9, 3°, volgt dat de diensten die het "Centrum" aan de plaatselijke besturen zal bieden, door hen zullen kunnen worden vergoed, wat evenwel niet valt af te leiden uit paragraaf 1. Deze paragraaf zou bijgevolg moeten worden gewijzigd.

Artikel 26.

Aangezien de taken, de aard, de bevoegdheden en de organisatie van de instelling, alsmede de controle waaraan ze zal worden onderworpen geenszins worden gepreciseerd, gaat de aan de Koning toegestane delegatie om die instelling op te richten te ver.

Dit artikel zou moeten vervallen.

Artikel 27.

Er is een tegenstrijdigheid tussen, enerzijds, de memorie van toelichting waarin wordt gepreciseerd "Totdat de agglomeratieraad wordt vernieuwd, blijven de huidige bepalingen betreffende de raadsleden en het college van kracht" en, anderzijds, artikel 27 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding van de wet alleen voor de artikelen 15 tot 20 uitstelt, zodat, bijvoorbeeld, artikel 2 van het ontwerp betreffende de bevoegdheden van de agglomeratie nog vóór de vernieuwing van de Raad in werking zou treden.

La chambre était composée de

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

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
Ch.-L. CLOSSET, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

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

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

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.