ML. - 1 - L. 7555/1.

13 JUIL 1961

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 29 juin 1961, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les articles 86 et 87 de la loi communale", a donné le 7 juillet 1961 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 29e juni 1961 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging der artikelen 86 en 87 van de gemeentewet", heeft de 7e juli 1961 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Le problème de la déconcentration de la tutelle d'annulation a déjà fait l'objet d'un projet de loi (1), devenu caduc par suite du renouvellement des Chambres législatives en mars 1961. Ce projet tendait à partager entre le Roi et les gouverneurs de province la tutelle d'annulation que le Roi est actuellement seul à exercer en vertu des articles 86 et 87 de la loi communale. Pour déterminer les attributions respectives du Roi et du gouverneur dans l'exercice de cette tutelle, ce projet avait égard aux causes de l'annulation. Le gouverneur se serait vu conférer concurremment avec le Roi le pouvoir d'annuler les actes par lesquels les autorités communales sortaient de leurs attributions ou violaient la loi. Au Roi eût été réservé le pouvoir d'annulation pour lésion de l'intérêt général, soit directement, soit après suspension prononcée par le gouverneur. En outre, le Roi aurait reçu la faculté de mettre à néant les arrêtés d'annulation pris par le gouverneur.

Le projet actuellement soumis au Conseil d'Etat procède d'un autre critère: il tient compte de la population de la commune pour déterminer les attributions respectivement réservées au Roi ou conférées

.../...

(1) Projet de loi modifiant la loi communale (Doc. Ch. , session 1959-1960, n° 531-1).

au gouverneur. Suivant le projet les actes des autorités communales des communes de 10.000 habitants et plus ne pourront être annulés que par le Roi, soit directement, soit après leur suspension par le gouverneur. Les actes des autorités communales des communes de moins de 10.000 habitants ne pourront être annulés que par le gouverneur désormais compétent pour prononcer l'annulation tant pour lésion de l'intérêt général que pour violation de la loi. Le Roi serait ainsi dépouillé du pouvoir d'annulation des actes des autorités des communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants.

\+

\+ +

Dans son avis sur le projet de loi n° 531-1, le Conseil d'Etat avait attiré l'attention du Gouvernement sur le problème de la constitutionnalité de l'attribution au gouverneur de la province du pouvoir d'annuler les actes des autorités communales.

Sur cette question, il s'est exprimé en ces termes :

"La question de savoir si le pouvoir de tutelle prévu par l'article 108, 5°, de la Constitution peut être enlevé au Roi pour être confié, fût-ce en partie, mais à titre exclusif, à une autorité subordonnée, appelle une réponse négative. Aux termes de l'article 25 de la Constitution, "tous les pouvoirs émanent de la Nation, ils sont exercés de la manière établie par la Constitution". Si l'article 108 permet à la loi de régler les institutions provinciales et communales, il enferme ce pouvoir dans des limites précises en

.../...

ajoutant que les lois qui régleront les institutions provinciales et communales consacrent, c'est-à-dire doivent consacrer les principes suivants, principes qui ont, dès lors, un caractère impératif. Un de ces principes est que les lois doivent régler "l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif". Si le législateur dispose donc d'une grande latitude pour régler la manière dont le Roi exercera son pouvoir de tutelle, ce pouvoir de réglementation ne saurait aller jusqu'à l'en dépouiller purement et simplement. Entre la réglementation d'une compétence et la suppression d'une compétence, il y a une différence essentielle. Régler une compétence, c'est en organiser l'exercice, c'est-à-dire en définir les modalités, les formes, les délais et même les conditions pourvu que, par là, on n'en supprime pas le principe.

Jusqu'à ce jour, le législateur s'est conformé à cette interprétation. Ainsi, lorsque, en ses articles 89 et 125, la loi provinciale subordonne l'annulation des actes du conseil provincial ou de la députation permanente à l'existence d'une suspension préalable prononcée par le gouverneur, la loi n'a pas supprimé le pouvoir d'annulation du Roi, elle s'est bornée à en régler l'exercice . C'est également une simple réglementation du pouvoir royal de tutelle qui a été réalisée par l'arrêté royal du 14 août 1933 et par l'arrêté royal n°87 du 30 novembre 1939, ce dernier confirmé par la loi du 16 juin 1947. Ces arrêtés royaux ont, en effet, simplement autorisé le Roi à déléguer lui-même à d'autres autorités certains pouvoirs de tutelle que la loi lui avait précédemment conférés. Bien plus, ils ont pris soin de préciser que la

.../...

décision prise par le gouverneur en vertu d'une telle délégation ne serait définitive que "si , dans le délai d'un mois de sa notification, elle n'a pas fait l'objet de la part des intéressés d'un recours au Roi ou si elle n'a pas été évoquée dans le même délai par le Roi" (arrêté royal du 30 novembre 1939, article 3). Ils ont ainsi conféré au Roi la faculté de se substituer au gouverneur pour exercer personnellement la compétence qu'il tient directement de la Constitution.

Ce n'est qu'en apparence que d'autres précédents législatifs pourraient être interprétés comme impliquant une atteinte portée au pouvoir de tutelle du Roi. Tel est le cas de l'article 88 de la loi communale, qui permet au gouverneur ou à la députation permanente d'envoyer des commissaires spéciaux dans les communes récalcitrantes, soit en vue de recueillir des renseignements ou observations que ces communes sont en retard de fournir, soit pour mettre à exécution des mesures prescrites par les lois et règlements. En instituant ce pouvoir , l'article 88 de la loi communale, loin de priver le Roi de son pouvoir de tutelle, a assorti ce pouvoir d'un moyen de contrainte. Le même raisonnement vaudrait à l'égard de l'article 7 de la loi du 21 décembre 1927 et de l'article 109, alinéa 7, de la loi communale, modifié par la loi du 3 juin 1957. Ces dispositions, qui permettent au gouverneur de se substituer au conseil communal, doivent également être considérées comme un moyen de renforcer la tutelle exercée par le Roi. Au surplus, elles réservent expressément le pouvoir du Roi qui statue sur recours formé contre la décision du gouverneur".

.../...

Selon les conclusions de cet avis, une loi ayant pour effet de dépouiller totalement le Roi de son pouvoir d'annulation, en ce qui concerne une catégorie de communes, ne paraît point conforme à la Constitution.

L'exposé des motifs du présent projet observe, il est vrai, que si l'on prend les mots "le Roi" à la lettre, "il est bien certain que les actes des autorités communales ne peuvent être annulés que par un arrêté royal ou, à défaut, par un acte du pouvoir législatif, que l'intervention de toute autre autorité ou juridiction est exclue et que le législateur ne peut attribuer, en tout ou en partie, avec ou sans réserve, concurremment avec le Roi ou non, le pouvoir d'annulation des actes communaux ni au gouverneur, ni au Conseil d'Etat".

Une telle doctrine ne peut être admise sans réserve.

On ne peut apprécier pareillement la réglementation d'une compétence et sa suppression. Tant que le Roi garde le droit de décider en dernier ressort dans le cadre de la tutelle administrative, il n'est pas dépouillé de la compétence prévue par l'article 108, 5°, de la Constitution; cette compétence est simplement réglementée.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat dans son avis antérieur avait suggéré un système tendant à réaliser la déconcentration administrative que le Gouvernement appelait de ses voeux. Cette proposition

.../...

maintenait au Roi son pouvoir de tutelle, tel qu'il est prévu par la Constitution; il ne conférait en effet au gouverneur qu'un pouvoir partiellement concourant avec celui du Roi, tandis qu'il reconnaissait au Roi la faculté de mettre à néant l'arrêté d'annulation prononcé par le gouverneur.

L'exposé des motifs contient la remarque que l'annulation par le Gouvernement des actes du gouverneur qui le représente serait "une erreur organique et un non-sens de principe". Cette appréciation ne paraît pas devoir être admise. La formule proposée par le Conseil d'Etat et à laquelle le Gouvernement s'était rallié, pouvait se recommander de plusieurs précédents (arrêté royal du 14 août 1933 et arrêté royal n°87 du 30 novembre 1939, confirmé par la loi du 16 juin 1947). Elle pouvait s'autoriser aussi de la doctrine suivant laquelle "le pouvoir hiérarchique s'analyse d'une part dans le pouvoir de donner des ordres, d'autre part dans celui de réformer les décisions des subordonnés" (WALINE, Droit administratif, Paris, éd. Sirey, 1959, n° 414, p.258).

Quant à l'argument a contrario de l'exposé des motifs, selon lequel, à prendre les mots "le Roi" à la lettre, l'intervention de toute juridiction serait exclue, on se bornera à observer que le pouvoir juridictionnel est d'une nature essentiellement différente du pouvoir de tutelle. Tous pouvoirs administratifs , même de tutelle, sont soumis, dans leur exercice, au respect du principe de la légalité (Constitution, articles 67, 78, 107). On ne peut donc établir de parallèle entre l'exercice, par l'administration active, du pouvoir de tutelle avec ce qu'il

.../...

comprend d'éléments d'appréciation et d'options gouvernementales, et le contrôle de la légalité par une juridiction (voir WODON "Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge - Bulletin de l'Académie, 5e série, tome XXIV, page 519).

Si le Gouvernement estime que le système consistant à ouvrir un recours auprès du Roi contre les arrêtés d'annulation des gouverneurs n'est pas de nature à simplifier assez l'exercice de la tutelle administrative, il conviendrait , pour échapper à toute critique de constitutionnalité, de considérer que le gouverneur, lorsqu'il exerce son pouvoir d'annulation, n'agit que sous l'autorité du Roi, et de réserver au Roi un pouvoir d'évocation dans un délai déterminé.

\+

\+ \+

EXAMEN DES ARTICLES.

Le projet est muet en ce qui concerne la tutelle des actes des commissions d'assistance publique. Or, il a toujours été admis que les articles 86 et 87 de la loi communale, dans leur texte actuel, s'appliquent aux actes des commissions d'assistance publique. Dans son avis sur le projet n° 531-1 cité plus haut, le Conseil d'Etat a observé à cet égard :

.../...

"Selon l'interprétation traditionnelle qui leur a été donnée en doctrine et en jurisprudence, les articles 86 et 87 de la loi communale concernent tous les actes de toutes les autorités communales, y compris même les actes des commissions d'assistance publique. En ce qui concerne les actes des commissions d'assistance publique, cette interprétation était fondée sur la considération que la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique n'avait pas entendu déroger au système général de la tutelle établi par la loi communale qui lui est antérieure. Cet argument perdrait une partie de sa portée si les articles 86 et 87 de la loi communale étaient remplacés par des textes nouveaux. Pour éviter toute controverse à cet égard, le Conseil d'Etat suggère d'introduire dans le chapitre IV de la loi du 10 mars 1925 un article 96bis disposant que les articles 86 et 87 de la loi communale sont applicables aux commissions d'assistance publique. Ce procédé serait d'ailleurs plus conforme à l'autonomie du régime légal des commissions d'assistance publique".

Le Gouvernement s'était rallié à la suggestion du Conseil d'Etat et avait proposé d'ajouter à la loi du 10 mars 1925 un article 96bis rédigé comme suit :

"Article 96bis.- Les articles 86 et 87 de la loi communale sont applicables aux commissions d'assistance publique".

.../...

L'omission d'un texte analogue dans le présent projet risquerait d'aggraver l'incertitude quant à l'application des dispositions nouvelles aux commissions d'assistance publique.

Article 86 nouveau.

L'article 86 nouveau prévu à l'article 1er du projet permet à l'autorité communale dont la décision a été suspendue de la retirer, même si elle a conféré des droits à des tiers.

Concernant le retrait de l'acte suspendu le Conseil d'Etat avait, lors de l'examen du projet 531-1, recueilli la précision que le Gouvernement entendait, d'une part, donner à l'autorité qui a pris l'acte suspendu la faculté de le retirer même si la suspension n'a été prononcée que pour lésion de l'intérêt général et, d'autre part, attribuer au retrait les mêmes effets qu'à l'annulation.

Le texte du projet actuel n'innove pareillement que dans la mesure où il autorise le retrait d'un acte régulier. Le droit commun ne permet, en effet, de retirer que des actes irréguliers . Même en ce qui concerne les actes irréguliers, la jurisprudence tend à admettre que le retrait de ces actes ne demeure possible que s'ils ne sont pas devenus définitifs, c'est-à-dire lorsqu'ils ne peuvent plus être annulés par le Roi ou par le Conseil d'Etat.

.../...

Dans le régime institué par le projet, la régularité des retraits et les effets de ceux-ci à l'égard des droits des administrés, ne dépendront pas exclusivement de l'exercice par le gouverneur de son pouvoir de suspension. Pour que puissent disparaître rétroactivement les droits qui seraient nés d'un acte administratif, l'arrêté de suspension doit répondre aux conditions de fond et de forme requises par la loi, et il faut que la décision de retrait elle-même ne soit pas prise irrégulièrement par l'autorité communale. Sur tous ces points, les administrés justifiant d'un intérêt pourront, comme par le passé, bénéficier du contrôle juridictionnel.

La suspension décrétée par le gouverneur n'est d'ailleurs, en principe, qu'une mesure conservatoire. Il n'est pas rationnel de rattacher à une mesure de cette nature la faculté pour les autorités communales de retirer des actes réguliers et d'en enlever ainsi le bénéfice aux intéressés.

Article 87 nouveau.

Cet article confère au gouverneur le pouvoir d'annulation des actes des autorités des communes de moins de 10.000 habitants pour violation de la loi. On peut se demander quelle sera l'incidence de cette disposition sur l'article 11 de la loi des 3 août 1919 et 27 mai 1947 sur les priorités , et sur

.../...

l'article 33, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, qui permettent au Roi d'annuler les actes des autorités communales pris en violation de ces lois.

Pour éviter toute incertitude, le projet devrait être complété sur ce point.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het vraagstuk van de deconcentratie van het vernietigingstoezicht is reeds behandeld in een ontwerp van wet (1), dat ten gevolge van de vernieuwing der Wetgevende Kamers in maart 1961 vervallen is. Dat ontwerp strekte er toe, het vernietigingstoezicht, dat thans krachtens de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet door de Koning alleen wordt uitgeoefend, over de Koning en de provinciegouverneurs te verdelen. Als maatstraf om de onderscheiden bevoegdheden van Koning en gouverneur in het uitoefenen van dat toezicht te bepalen, gebruikte het ontwerp de grond tot nietigverklaring. In dat systeem zou de gouverneur samen met de Koning bevoegd zijn geweest tot het vernietigen van akten, waarbij de gemeenteoverheden buiten hun bevoegdheid waren getreden of de wet hadden geschonden. Besluiten die het algemeen belang krenkten, zou de Koning alléén, hetzij rechtstreeks, hetzij na schorsing door de gouverneur, hebben mogen vernietigen. Hij zou bovendien de mogelijkheid hebben gehad om door de gouverneur uitgevaardigde vernietigingsbesluiten ongedaan te maken.

Het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp gaat van een andere maatstaf uit, het houdt rekening met de bevolking van de gemeente bij het bepalen van de bevoegdheid, die voor de Koning wordt gereserveerd dan wel aan de gouverneur verleend. Volgens het ontwerp zullen akten van overheden van gemeenten met 10.000 inwoners of meer alleen door de Koning, hetzij rechtstreeks, hetzij na schorsing door de gouverneur mogen worden vernietigd. Akten van

.../...

(1) Ontwerp van wet tot wijziging van de gemeentewet (gedr. stuk, Kamer, zitting 1959-1960, nr 531-1).

overheden van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, of zij het algemeen belang krenken dan wel de wet schenden, zullen voortaan nog slechts door de gouverneur mogen worden vernietigd. De Koning ziet zich zodoende bevoegdheid ontnomen tot het vernietigen van akten van autoriteiten van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners.

\+

\+ +

In zijn advies over het ontwerp van wet nr 531/1, had de Raad van State de Regering er opmerkzaam op gemaakt, dat het toekennen aan de provinciegouverneur van de bevoegdheid om akten van gemeenteautoriteiten te vernietigen, een grondwettigheidsprobleem stelt.

Hij adviseerde daarin het volgende :

"De vraag of de in artikel 108, 5°,van de Grondwet bedoelde toezichtsbevoegdheid aan de Koning kan worden ontnomen om, zij het slechts gedeeltelijk, maar dan uitsluitend aan een ondergeschikt gezagsorgaan te worden opgedragen, moet ontkennend worden beantwoord. Luidens artikel 25 van de Grondwet "gaan alle machten uit van de Natie en worden zij uitgeoefend op de bij de Grondwet bepaalde wijze". Al staat artikel 108 toe dat de provinciale en de gemeentelijke instellingen door wetten worden geregeld, toch stelt het aan die bevoegdheid bepaalde grenzen want het zegt ook, dat de

.../...

wetten die de provinciale en de gemeentelijke instellingen regelen, de toepassing van de volgende beginselen verzekeren, dit wil zeggen moeten verzekeren, en dit worden dan dwingende beginselen. Een van die beginselen is, dat de wetten "de tussenkomst van de Koning of van de wetgevende macht" moeten regelen. Beschikt de wetgever dus over een ruime vrijheid om te bepalen op welke wijze de Koning zijn toezichtsbevoegdheid zal uitoefenen, die regelende bevoegdheid kan niet zo ver gaan dat hij de Koning die toezichtsbevoegdheid zonder meer kan ontnemen. Tussen het regelen en het afschaffen van een bevoegdheid is er een essentieel verschil. Een bevoegdheid regelen is de uitoefening ervan inrichten, dit wil zeggen de nadere regels, de vormen, de termijnen en zelfs de voorwaarden ervan omschrijven, maar altijd zonder dat aan het beginsel zelf wordt geraakt.

Tot dusver heeft de wetgever deze interpretatie gevolgd. Waar de provinciale wet dus in de artikelen 89 en 125 de vernietiging van de besluiten van de provinciale raad of van de bestendige deputatie afhankelijk stelt van een vooraf door de gouverneur uitgesproken schorsing, heeft zij 's Konings bevoegdheid tot vernietigen niet afgeschaft, maar alleen de uitoefening daarvan geregeld. Ook het koninklijk besluit van 14 augustus 1933 en het koninklijk besluit nr 87 van 30 november 1939, dit laatste bekrachtigd door de wet van 16 juni 1947, bevatten niets meer dan een regeling van 's Konings toezichtsbevoegdheid.

.../...

Genoemde koninklijke besluiten hebben de Koning immers alleen gemachtigd om zelf bepaalde, hem vroeger door de wet toegekende toezichtsbevoegdheden aan andere gezagsorganen over te dragen. Wat meer is, zij hebben er zorg voor gedragen te bepalen, dat de door de gouverneur op grond van zodanige overdracht van bevoegdheid genomen beslissing alleen onherroepelijk is "zo daartegen, binnen één maand na de kennisgeving ervan, vanwege de belanghebbenden geen beroep op de Koning werd gedaan of zo zij, binnen dezelfde tijd, door de Koning niet tot zich werd getrokken" (koninklijk besluit van 30 november 1939, artikel 3). Zodoende hebben zij aan de Koning de mogelijkheid gegeven om in de plaats van de gouverneur op te treden en persoonlijk de bevoegdheid uit te oefenen welke hij rechtstreeks aan de Grondwet ontleent.

Alleen schijnbaar zouden andere wetgevingsprecedenten zo kunnen worden geïnterpreteerd, dat zij aan 's Konings toezichtsbevoegdheid afbreuk doen. Dit is het geval met artikel 88 van de gemeentewet, krachtens hetwelk de gouverneur of de bestendige deputatie bijzondere commissarissen naar de weerspannige gemeenten kunnen zenden, om de inlichtingen of aanmerkingen in te winnen welke die gemeenten nagelaten hebben te verstrekken, of om de bij de wetten en verordeningen voorgeschreven maatregelen ten uitvoer te leggen. Door het instellen van die bevoegdheid heeft artikel 88 de Koning zijn toezichtsbevoegdheid niet ontnomen, maar integendeel met een dwangmiddel versterkt. Eenzelfde redenering gaat ook op voor artikel 7 van de wet van

.../...

21 december 1927 en voor artikel 109, zevende lid, van de gemeentewet, gewijzigd bij de wet van 3 juni 1957. Ook in deze bepalingen, krachtens welke de gouverneur zich in de plaats van de gemeenteraad kan stellen, moet een middel tot versterking van 's Konings toezichtsbevoegdheid worden gezien. Zij reserveren bovendien uitdrukkelijk de bevoegdheid van de Koning, die uitspraak doet in geval van beroep tegen de beslissing van de gouverneur".

De conclusies van dat advies komen hierop neer, dat een wet, die de Koning zijn vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van een categorie van gemeenten geheel zou ontnemen, niet met de Grondwet lijkt te stroken.

De memorie van toelichting verklaart weliswaar dat,zo men de woorden "de Koning" op de letter neemt, "het wel zeker is dat de beslissingen der gemeentelijke overheden slechts bij een koninklijk besluit of, bij ontstentenis daarvan, door een beslissing van de wetgevende macht kunnen worden vernietigd, dat de tussenkomst van elke andere overheid of rechtsmacht uitgesloten is en dat de wetgever de bevoegdheid tot vernietiging der gemeentelijke beslissingen noch aan de gouverneur,noch aan de Raad van State, geheel of gedeeltelijk, met of zonder voorbehoud, al dan niet samen met de Koning kan verlenen".

Zulk een stelling kan niet zonder meer worden aanvaard.

.../...

Het regelen van een bevoegdheid is anders te beoordelen dan het afschaffen ervan. Zolang de Koning het recht behoudt om in laatste instantie binnen het raam van het bestuurstoezicht te beslissen, wordt de bevoegdheid als omschreven in artikel 108, 5°, van de Grondwet hem niet ontnomen; ze wordt gewoon geregeld.

Daarom had de Raad van State in zijn vorig advies een systeem in overweging gegeven, de door de Regering gewenste administratieve deconcentratie te verwezenlijken. Volgens dat voorstel behield de Koning zijn grondwettelijke toezichtsbevoegdheid; de gouverneur ontving immers een bevoegdheid die slechts gedeeltelijk met die van de Koning samen viel, terwijl de Koning de mogelijkheid kreeg om door de gouverneur uitgesproken vernietigingsbesluiten ongedaan te maken.

De memorie van toelichting merkt op dat de vernietiging, door de Regering, van de handelingen van haar vertegenwoordiger - de gouverneur - "een organieke vergissing en een principiële ongerijmdheid" zou zijn. Dit oordeel lijkt niet op te gaan. De formule van de Raad van State, waarmede de Regering zich had verenigd, vond steun in een aantal precedenten (koninklijk besluit van 14 augustus 1933 en koninklijk besluit nr 87 van 30 november 1939, bevestigd bij de wet van 16 juni 1947). Zij kon zich ook beroepen op de leerstellige opvatting dat "le pouvoir hiérarchique s'analyse d'une part dans le pouvoir de donner des ordres, d'autre part dans celui de réformer les décisions des subordonnés" (Waline, Droit administratif, Parijs, uitg. Sirey, 1959, nr 414, p. 258).

.../...

Tegenover het argument a contrario van de memorie van toelichting als zou, zo men de woorden "de Koning" op de letter neemt, de tussenkomst van elke rechtsmacht uitgesloten zijn, kan worden volstaan met de opmerking, dat de jurisdictionele bevoegdheid in wezen van de toezichthoudende verschilt. Alle bestuursbevoegdheden, zelfs de toezichthoudende, moeten met inachtneming van het wettigheidsbeginsel worden uitgeoefend (Grondwet, artikelen 67, 78 en 107). De door het actieve bestuur uitgeoefende toezichtsbevoegdheid met alles wat zij aan beoordelingsgegevens en aan optie van Regeringswege veronderstelt,is dus niet te vergelijken met de door een rechtscollege verrichte wettigheidstoetsing (zie Wodon "Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge - Bulletin de l'Académie - 5e reeks - deel XXIV, blz. 519).

Oordeelt de Regering dat het systeem, waarin beroep bij de Koning tegen vernietigingsbesluiten van de gouverneur kan worden ingesteld, de uitoefening van het bestuurstoezicht niet sterk genoeg vereenvoudigt, dan zou men, wil men ieder bezwaar van ongrondwettigheid uit de weg gaan, moeten aannemen dat de gouverneur ,wanneer hij nietigverklaart, alleen maar onder 's Konings gezag handelt,en zou men de Koning bevoegdheid moeten laten om de zaak binnen een bepaalde termijn tot zich te trekken.

\+

\+ \+

.../...

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Het ontwerp zegt niets over het toezicht op akten van commissies van openbare onderstand. Er is echter steeds aangenomen, dat de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet in hun huidige tekst toepassing vinden op akten van commissies van openbare onderstand. In zijn reeds aangehaald advies over het ontwerp nr 531 - 1 heeft de Raad van State hierover opgemerkt:

"Zoals zij traditioneel in rechtsleer en rechtspraak zijn uitgelegd, betreffen de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet alle besluiten van alle gemeenteoverheden, zelfs de besluiten van de commissies van openbare onderstand. Voor deze laatste ging deze uitlegging ervan uit, dat de wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand niet heeft willen afwijken van de algemene toezichtsregeling zoals deze is vastgesteld in de gemeentewet, die van vroeger dagtekent. Dit argument zou een deel van zijn kracht verliezen als de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet door nieuwe teksten werden vervangen. Om betwisting te voorkomen, stelt de Raad van State voor, in hoofdstuk IV van de wet van 10 maart 1925 een artikel 96bis in te voegen waarin wordt gezegd, dat de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet toepassing vinden op de commissies van openbare onderstand. Dit procédé zou overigens beter stroken met de wettelijk geregelde autonomie der commissies van openbare onderstand".

.../...

De Regering was op de wenk van de Raad ingegaan en had voorgesteld, aan de wet van 10 maart 1925 een artikel 96bis toe te voegen als volgt :

"Artikel 96bis. De artikelen 86 en 87 van de gemeentewet zijn van toepassing op de commissies van openbare onderstand".

Het weglaten van zulk een tekst in het onderhavige ontwerp zou het nog onzekerder maken, of de nieuwe voorzieningen op onderstandscommissies toepasselijk zijn.

Nieuw artikel 86.

Het in artikel 1 van het ontwerp voorgestelde nieuwe artikel 86 laat de gemeenteautoriteiten, wier beslissing is geschorst, toe ze in te trekken zelfs al heeft zij rechten aan derden verleend.

Over de intrekking van geschorste akten had de Raad van State bij het onderzoeken van ontwerp nr 531- 1, de nadere inlichting verkregen, dat de Regering enerzijds de overheid die het geschorste besluit heeft genomen, de mogelijkheid wilde bieden om het in te trekken, zelfs al was de schorsing alleen wegens krenking van het algemeen belang uitgesproken, dat zij anderzijds aan de intrekking dezelfde rechtsgevolgen wilde verbinden als aan de vernietiging.

.../...

Ook de tekst van het huidige ontwerp is alleen in zover nieuw als hij tot het intrekken van een regelmatig besluit machtigt. Krachtens het gemeen recht, kunnen immers alleen onregelmatige besluiten worden ingetrokken. Zelfs ten aanzien van onregelmatige besluiten schijnt de rechtspraak te willen aanvaarden dat intrekking van die besluiten alleen mogelijk blijft voor zover die niet definitief zijn geworden, dit wil zeggen niet meer door de Koning of de Raad van State kunnen worden vernietigd.

In de ontworpen regeling zullen de regelmatigheid van een intrekking en de gevolgen ervan ten aanzien van de rechten der bestuurden, niet uitsluitend afhangen van het feit dat de gouverneur zijn schorsingsbevoegdheid uitoefent. Opdat uit een bestuurshandeling ontstane rechten met terugwerkende kracht te niet kunnen worden gedaan, moet het schorsingsbesluit aan de door de wet gestelde vereisten terzake van grond en vorm voldoen, en mag de beslissing tot intrekking zelf niet op onregelmatige wijze door de gemeenteoverheid zijn genomen. Ten aanzien van al deze punten kunnen de bestuurden dié van een belang doen blijken, zoals in het verleden een beroep op de jurisdictionele controle doen.

De door de gouverneur uitgevaardigde schorsing is trouwens in beginsel slechts een conservatoire maatregel. Het is niet rationeel zulk een maatregel te laten samengaan met de mogelijkheid voor de gemeenteautoriteiten, om regelmatige besluiten in te trekken, en de betrokkenen zodoende het voordeel ervan te ontnemen.

.../...

Nieuw artikel 87.

Dit artikel verklaart de gouverneur bevoegd om akten van autoriteiten van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners wegens schending van de wet nietig te verklaren, zodat men zich kan afvragen welke terugslag die bepaling zal hebben op artikel 11 van de prioriteitswet van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947 en op artikel 33, tweede lid, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, op grond van welke bepalingen de Koning de nietigverklaring kan uitspreken van besluiten die de gemeenteautoriteiten met schending van die wetten hebben genomen.

Opdat er geen onzekerheid kan zijn, zou het ontwerp op dit punt moeten worden aangevuld.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch. VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Ch. SMOLDERS, auditeur , et par M.M. DUMONT, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. SMOLDERS, auditeur, en door de H.M. DUMONT, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.