

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en tweede kamers, de 7e mei 1979 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van "gewest- en gemeenschaps-wet", door de Eerste Minister op 14 mei 1979 geamendeerd, heeft de 31e mei 1979 (eerste kamer) en de 6e juni 1979 (tweede kamer) het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première et deuxième chambres, saisi par le Premier Ministre, le 7 mai 1979, d'une demande d'avis sur un projet de loi "des régions et des communautés", amendé par le Premier Ministre le 14 mai 1979, a donné le 31 mai 1979 (première chambre) et le 6 juin 1979 (deuxième chambre) l'avis suivant :

INLEIDING.

Met dit ontwerp wil de Regering het tweede hoofdstuk van het bij de regeringsverklaring van 5 april 1979 gevoegde akkoord uitvoeren, dat is "de voorlopige en onomkeerbare faze" van de in haar programma opgenomen Staatshervorming.

Met die faze zijn een aantal momenten gemoeid. Aan de twee hoofdmomenten beantwoordt in het ontwerp telkens een titel :

- de eerste titel betreft de gewestelijke instellingen en bedoelt uitvoering te geven aan artikel 107 quater van de Grondwet;
- de tweede handelt over de gemeenschapsinstellingen; hij stoelt grotendeels op de wijzigingen die de Regering aangebracht wenst te zien in de artikelen 3ter en 59bis van de Grondwet, en is er voornamelijk op gericht de bevoegdheid van de gemeenschappen door te trekken buiten het culturele, namelijk tot het zogeheten "persoonsgebundene".

Al meteen zij opgemerkt dat die twee titels van het ontwerp niet geheel los van elkaar staan. Krijgen het Waalse en het Brusselse gewest elk een gewestraad, voor het Vlaamse gewest is het anders : hier komt er geen gewest- maar een gemeenschapsraad, die volgens nader bepaalde regels mede de bevoegdheden uitoefent die in de andere gewesten aan de gewestraden worden opgedragen.

.../...

Anders dan het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (1), hierna gemakshalve "ontwerp nr. 461" genoemd, bevat het onderhavige ontwerp alleen bepalingen die met de bijzondere, met name in de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet bepaalde meerderheden moeten worden aangenomen.

Zoals men zich herinnert, had de Raad van State met name kritiek op het ontwerp nr. 461 omdat bepalingen waarvoor zulk een bijzondere meerderheid vereist was en bepalingen die met een gewone meerderheid konden worden aangenomen, daarin door elkaar waren gehaald (2).

Het ontwerp treft geen zodanig verwijt. Het wijkt niet af van de werkwijze die de wetgever in 1971 heeft gevolgd.

In tegenstelling tot de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, die alleen maar de werking van de Regering betrof, geeft het ontwerp uitvoering aan artikel 107quater en stelt het de gewesten in. Het doet dat echter bij wijze van tijdelijke maatregel, in zekere zin op een ontbindende voorwaarde. Het onvervuld blijven van die voorwaarde zou een aantal gevolgen meebrengen die in het ontwerp slechts impliciet zijn geregeld. Die gevolgen zijn zo belangrijk dat zij verduidelijking behoeven én naar hun omvang én wat betreft de precieze omstandigheden waarin de ontwerp-wet geacht moet worden per 31 december 1982 niet langer uitwerking te hebben.

.../...

(1) Kamer, 1977-1978, Gedr. St. nr. 461-1.

(2) Advies van 25 juli 1978, Kamer 1977-1978, Gedr. St. nr. 461-9, blz. 2, en advies van 1 augustus 1978, Kamer, 1977-1978, Gedr. St. nr. 461-25, blz. 1 en 2.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.I. Leemten in het ontwerp.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp is in menig opzicht onvolledig.

A. Allereerst wordt slechts een deel van hoofdstuk II ("voorlopige en onomkeerbare fase") van het bij de regeringsverklaring van 5 april 1979 gevoegde regeerakkoord bestreken. Afzonderlijke ontwerpen zullen worden gewijd onder meer aan de financiering van gemeenschappen en gewesten, aan het voorkomen en regelen van bevoegdheidsconflicten alsook aan de "waarborgen voor de harmonische coëxistentie van de gemeenschappen".

B. Vervolgens bevat hoofdstuk III een afdeling I "De executieven" waarvoor wel nummers van artikelen (van 40 tot 54) zijn uitgetrokken, maar die qua inhoud blanco is gelaten. Ook artikel 70 is "voorbehouden" voor de executieven van de gemeenschappen. Die blanco's zijn gewild. De memorie van toelichting refereert aan punt 47 van het regeerakkoord :

"47. De Regering zal aan het Parlement overlaten :

- 1° de keuze tussen de formule van de executieve in de Regering of de formule van de autonome executieven die uit de leden van hun assemblées zijn gekozen.
- 2° de beste samenstelling van de gewestexecutieven.
- 3° de wijzen van werking en de verantwoordelijkheid van de executieven".

.../...

Die afwachtende houding van regeringswege heeft inmiddels niet alleen een weerslag op afdeling I van hoofdstuk III en op artikel 70. Nog veel andere bepalingen van het ontwerp werken met een alternatief voor het aanwijzen van het orgaan dat met de uitvoerende taak is belast, zowel in de Gewesten als in de Gemeenschappen : de Executieve of de Koning; die woorden staan dan tussen haakjes.

C. Zoals het onderzoek van sommige artikelen zal aantonen, laat het ontwerp een aantal vragen onopgelost, waarover het ontwerp nr. 461 wel uitsluitsel gaf. Zo verleent artikel 29, § 3, bij voorbeeld aan elke gewestraad de macht om over de begroting van zijn Gewest te stemmen, maar zegt geen bepaling dat de Raad de rekeningen over het vorig jaar afsluit en verklaart geen bepaling de wetten van 15 maart 1846 en van 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit mutatis mutandis toepasselijk op de uitvoering van de gewestelijke begroting (vergelijk de artikelen 60 en 65 van ontwerp nr. 461).

Het staat de Regering natuurlijk vrij de verschillende onderdelen van de voorgenomen hervorming van de instellingen, hoe verstrengeld die ook mogen zijn, over meer dan een wetsontwerp te spreiden. Ook kan het ontwerp in bepaalde opzichten onvolledig worden bevonden zonder dat daarom de geldigheid ervan als "voorontwerp van wet" in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in het geding komt. De leemten waarop hiervoren onder A en C is gewezen leveren dus geen bezwaar op, dat de afdeling wetgeving de tekst waarover de Eerste Minister advies vraagt, onderzoekt.

.../...

De leemten onder B echter betreffen wezenlijke organen van de instellingen welke de Regering voornemens is voor de gewesten op te richten of voor de gemeenschappen te hervormen. Behoren die leemten niet door de Regering zelf te worden aangevuld, opdat het ontwerp kan doorgaan voor een echt voorontwerp van wet in de zin van het reeds genoemde artikel 3 ? Blijkens de aangehaalde passussen van regeerakkoord en memorie van toelichting zal dit politiek eerst haalbaar zijn als de Wetgevende Kamers zich op een min of meer omstandige wijze zullen hebben uitgesproken over de fundamentele keuze die de Regering hun ten aanzien van de executieven wenst te laten.

De Raad van State is van oordeel dat hij het ontwerp niettemin behoort te onderzoeken in de staat waarin het hem is voorgelegd.

Deze voorlopige stand van zaken heeft alleen op de inkleding van het ontwerp een invloed. Het ontwerp zal allicht moeten worden aangevuld opdat de wens van de Regering om de gewesten en de gemeenschappen uitvoerende organen te geven niet zuiver theoretisch blijft. De thans aan de Raad van State voorgelegde bepalingen hangen met die welke later met betrekking tot de executieven zullen worden vastgesteld ook weer niet zo nauw samen dat dit advies dan inhoudelijk op losse schroeven dreigt komen te staan.

Toch wordt dit advies maar gegeven met een belangrijk, tweeledig voorbehoud :

.../...

- a) Het kan uiteraard maar betrokken zijn op de ontwerp-teksten en dan nog enkel in zover die in hun eindredactie zijn voorgelegd. Alleen waar de Grondwet, naar 's Raads gevoelen, tot een bepaalde keuze dwingt, wordt het anders.
- b) Het is zaak van de Regering uit te maken of de inrichting van de executieven met het in dit ontwerp behandelde al dan niet in zodanige mate verbonden is dat zij onmogelijk in een afzonderlijk ontwerp kan worden geregeld. In het eerste geval, moet het thans aan de orde zijnde ontwerp worden aangevuld en moeten de daarin voorkomende alternatieven worden weggewerkt. In het tweede geval, moeten de artikelen worden vernummerd en moeten de bepalingen die met een alternatief werken worden herzien. Blanco's of alternatieve voorstellen zijn hoe dan ook onbestaanbaar met hetgeen dient te worden verstaan onder een wetsontwerp dat gereed is voor indiening bij de Wetgevende Kamers.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat een aantal bepalingen van het ontwerp bezwaarlijk of helemaal niet bestaand zouden zijn ofwel met de ene ofwel met de andere van de oplossingen die de Regering aan de keuze van de wetgever wenst over te laten. Dat is namelijk het geval met de artikelen 34, tweede lid, en 60, § 9, 3°, die werken met het in de ontwerp-wet niet bepaalde begrip "voorzitter van de Executieve". Dat is ook zo voor artikel 13, eerste lid, dat door artikel 66 van het ontwerp wordt ingevoegd in de wet van 21 juli 1971. Die bepaling heeft immers maar zin als de leden van de gemeenschapsexecutieve niet noodzakelijk lid van de gemeenschapsraad hoeven te zijn, hetgeen onderstelt dat die executieve "binnen de nationale regering" is gehouden.

.../...

II. OVEREENSTEMMING VAN HET ONTWERP MET DE GRONDWETSBEPALINGEN
DIE DE REGERING VOORSTELT TE WIJZIGEN.

Een aantal artikelen van het ontwerp veronderstellen dat vooraf sommige bepalingen tot wijziging van de Grondwet aangenomen worden (3). De Eerste Minister heeft dat in zijn adviesaanvraag beklemtoond. Hij verklaart daarin dat de Regering, bij het opmaken van het ontwerp, voor verscheidene grondwetsbepalingen rekening gehouden heeft, niet met de thans geldende tekst, maar met de toekomstige tekst die de Grondwetgever zal hebben vastgesteld als hij ingaat op de regeringsvoorstellen om in de Grondwet artikel 3ter te wijzigen, een artikel 3quater in te voegen en artikel 59bis te wijzigen. De Eerste Minister heeft de tekst van die voorstellen bij zijn adviesaanvraag gevoegd. De Regering heeft de bewuste voorstellen bij de Senaat ingediend (Gedr. St., Senaat, buit. zitting 1979, 4 mei 1979, nr. 100/1).

Wil de Raad van State zich terdege kwijten van de hem door de wetgever opgedragen taak om een met redenen omkleed advies uit te brengen over de ontwerpen van wetten, decreten, organieke of reglementaire uitvoeringsbesluiten of over de ontwerpen van andere in de artikelen 2 tot 5 van de gecoördineerde wetten vermelde teksten, dan moet hij ook de hem voorgelegde ontwerp-norm toetsen aan de normen met groter rechtsgezag. Dat is een uitermate belangrijk onderdeel van 's Raads opdracht.

Met name behoort de Raad na te gaan of een ontwerp van wet of van decreet niet van de grondwettelijke regels afwijkt.

.../...

(3) Geldt onder meer voor de artikelen 58, 59 en 60 van het ontwerp.

In het onderhavige geval verzoekt de Regering de Raad van State in zijn adviesgeving over een ontwerp van wet rekening te houden, niet met de thans geldende grondwetstekst maar met bepaalde voorstellen tot herziening van een aantal artikelen van de Grondwet. 's Raads advies wordt dan ook gegeven onder het strenge voorbehoud dat de nieuwe grondwets teksten de voorstellen van de Regering overnemen of althans bepalingen bevatten die voor het onderhavige wetsontwerp dezelfde rechtsgevolgen hebben als die voorstellen.

Met nadruk moge worden gesteld dat de Raad, zich bij dat onderzoek in geen deele uitspreekt over de niet bij hem aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening.

De goede werking van de Raad van State en dus ook de doeltreffendheid van de medewerking die hij op last van de wetgever aan de Wetgevende Kamers, aan de Cultuurraden en aan de Regering dient te verlenen, zouden in het geding komen als de Raad, hoogst uitzonderlijke gevallen buiten beschouwing gelaten, zich zou dienen uit te spreken met betrekking tot niet geldende rechtsnormen waaraan overigens achtereenvolgens een sterk uiteenlopende inhoud zou kunnen worden gegeven. In het onderhavige geval heeft de Raad van State gemeend zich niet te mogen onthouden van adviesgeving over de tekst van het ontwerp wegens het fundamenteel belang van de aangelegenheden welke het bedoelt te regelen en wegens de spoed die met het onderzoek ervan gemoeid is.

.../...

III. DE ADVIEZEN OVER HET ONTWERP NR. 461.

Een aantal bepalingen van het ontwerp nemen, althans substantieel, voorzieningen uit ontwerp nr. 461 over.

De Raad van State moge erop wijzen dat de adviezen die hij over het ontwerp nr. 461 heeft gegeven, hem gevraagd werden op grond van artikel 84 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973. Die adviezen zijn dus uitgebracht binnen drie dagen na beraadslagingen waarbij de assessoren van de afdeling wetgeving niet betrokken waren.

In zijn op 7 mei 1979 ingediende adviesaanvraag dringt de Eerste Minister wel aan op spoedbehandeling, maar beroept hij zich niet op het aangehaalde artikel 84. De Raad van State heeft ditmaal de gewone adviesprocedure gevolgd ofschoon hij wegens de door de Regering aangevoerde omstandigheden niet heeft beschikt over een spanne tijds in verhouding tot de omvang en de belangrijkheid van het ontwerp. Onvermijdelijk zullen dus in verband met bepalingen die overgenomen zijn uit of aansluiten bij het ontwerp nr. 461 opmerkingen worden gemaakt, die in de adviezen van juli en augustus 1978 niet aan de orde zijn kunnen komen.

.../...

IV. HET ONTWERP VAN GEWESTVORMING EN DE GRONDWET.

I. Het voor de gewesten in artikel 107quater van de Grondwet summier geschetste systeem ziet er heel anders uit dan datgene dat de artikelen 3ter en 59bis van de Grondwet voor de Nederlandse en voor de Franse Cultuurgemeenschap in vrij gedetailleerde bijzonderheden hebben uitgetekend. Dit moge blijken uit de volgende vergelijking :

1. de bepalingen betreffende de cultuurraden werden, naast die betreffende de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, ondergebracht in het hoofdstuk over "de Kamers", terwijl die betreffende "de gewestelijke instellingen" opgenomen werden in een nieuw hoofdstuk, ingevoegd na de hoofdstukken betreffende "de kamers", "de Koning en de Ministers" en "de rechterlijke macht" en vóór dat betreffende "de provinciale en gemeentelijke instellingen";
2. de samenstelling van de cultuurraden werd rechtstreeks geregeld in artikel 59bis, § 1, van de Grondwet, op zodanige wijze dat zij onderscheidenlijk bestaan uit de tot de Nederlandse en de Franse taalgroepen behorende parlementsleden. Wat de "gewestelijke organen" betreft, werd in artikel 107quater slechts bepaald dat zij uit "verkozen mandatarissen" moeten bestaan en dat hun samenstelling voor het overige door een met een bijzondere meerderheid aan te nemen wet moet worden vastgesteld;

.../...

3. aan de cultuurraden werd, in artikel 59bis, §§ 2, 3 en 4, uitdrukkelijk de bevoegdheid gegeven "decreten" met "kracht van wet" aan te nemen; de aangelegenheden waarop zij betrekking kunnen hebben, werden rechtstreeks in de Grondwet aangeduid, op zodanige wijze dat alleen nog, door een met een bijzondere meerderheid aan te nemen wet, de inhoud van de "culturele aangelegenheden" en de "vormen" van nationale en internationale culturele "samenwerking" nader moesten worden vastgesteld. Wat de "gewestelijke organen" betreft werd in artikel 107quater, in bewoordingen gelijkende op die welke in de artikelen 31, 108, derde lid, en 108bis, § 3, met betrekking tot de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten worden gebruikt, alleen bepaald dat zij de aangelegenheden zouden "regelen" welke een met een bijzondere meerderheid aan te nemen wet zou aanduiden, met dien verstande dat daarvan die bedoeld in de artikelen 23 en 59bis alleszins uitgesloten moeten blijven;
4. zoals de door "de Kamers" aangenomen "wetten", komen de decreten van de cultuurraden tot stand op initiatief van de Koning of van hun leden en worden zij door de Koning bekrachtigd, afgekondigd en uitgevoerd : dat bepaalt artikel 59bis, § 5, van de Grondwet. De nationale regering is dus de executieve voor beide gemeenschappen. Wat de gewesten betreft wordt in de Grondwet evenmin als voor de provincies en voor de gemeenten melding gemaakt van executieve organen;
5. in artikel 59bis, § 8, is bepaald dat de wet de procedures vaststelt ter voorkoming en ter regeling van conflicten tussen wetten en decreten en tussen decreten onderling. Niets dergelijks werd in de Grondwet met betrekking tot de handelingen van de gewestelijke organen opgenomen.

.../...

De grondwettelijke regeling betreffende de gewesten verschilt eveneens in meerdere opzichten van die betreffende de provincies en de gemeenten :

1. waar in de artikelen 31 en 108, tweede lid, 2°, van de Grondwet aan de provincies en aan de gemeenten een algemene bevoegdheid tot regeling van aangelegenheden van onderscheidenlijk provinciaal en gemeentelijk belang is gegeven, strekt de regelingsbevoegdheid van de gewesten zich volgens artikel 107quater slechts uit tot de aangelegenheden die door een met een bijzondere meerderheid aan te nemen wet worden aangeduid. Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat de algemene bevoegdheid van de provincies en van de gemeenten in de loop der jaren steeds meer is uitgehold door het centraliserend beleid van de nationale overheid;
2. waar in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet aan de provincies en aan de gemeenten bevoegdheid is verleend tot het invoeren van belastingen, is een zodanige bevoegdheid door geen enkele bepaling van de Grondwet aan de gewesten toegekend. Ook dit verschil moet wellicht niet overschat worden, vermits de fiscale autonomie van de provincies en van de gemeenten eveneens meer en meer door de centrale overheid is beperkt;
3. voor "de leden van de provincieraden en de gemeenteraden" is door artikel 108, tweede lid, 1°, van de Grondwet vereist dat zij rechtstreeks verkozen zijn. Voor die van de "gewestelijke organen" volstaat volgens artikel 107quater dat zij "verkozen mandatarissen" zijn;
4. provincies en gemeenten zijn volgens artikel 108, tweede lid, 2° en 6°, van de Grondwet aan administratief toezicht onderworpen. Nergens in de Grondwet is daarvan sprake wat de gewesten betreft.

In de globale samenhang van het thans geldende grondwettelijk bestel bekleden de cultuurraden een plaats die van dezelfde orde is als die van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat. Een zodanige plaats schijnt door de Grondwet niet te zijn toegekend aan de "gewestelijke organen", wier betekenis veeleer vergelijkbaar is met die welke in de opbouw van de staatsinrichting in 1831 oorspronkelijk aan de provincies schijnt te zijn toegewezen. Toch sprak, bij het onderzoek in de Senaatscommissie van de voorstellen die aan de grondslag lagen van artikel 107quater, de toenmalige Eerste Minister met betrekking tot de gewesten van "een systeem sui generis", van "een soort federalisme" (4).

II. Volgens het ontwerp zullen de Gewestraden, ter regeling van de aangelegenheden die het hun toewijst, "ordonnanties" uitvaardigen die de "vigerende wetsbepalingen" zullen kunnen "opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen" en door de hoven en rechtbanken op hun overeenstemming met de ontworpen wet zullen mogen worden getoetst.

Met betrekking tot de door de gewestelijke organen uit te vaardigen regelingen geven de stukken en handelingen van het Parlement betreffende de aanneming van artikel 107quater weinig aanwijzingen.

De Regering had vanaf het begin vermeden in dat verband te duidelijke termen te gebruiken en, zoals in de uiteindelijk aangenomen tekst eveneens het geval is, slechts melding gemaakt van een "bevoegdheid ... de aangelegenheden te regelen die" de wet zou aanduiden (5). In de Senaatscommissie sprak de

.../...

(4) Verslag CALEWAERT, St. Senaat, 1969-1970, nr. 458, p. 14.

(5) Zie de punten 6, 7 en 8 van de regeringsmededeling van 18 februari 1970 en de door de Regering in verband daarmee voorgestelde teksten, gereproduceerd in het verslag CALEWAERT van 26 mei 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 458, pp. 1-2.

Eerste Minister van een "reglementerende bevoegdheid", die zou verschillen van de "regionale wetgevende bevoegdheid" der cultuurraden (6). De Senaatscommissie nam daarop een tekst aan waarin de toekenning van een "verordenende bevoegdheid" werd voorgesteld (7), doch de Regering stelde dan opnieuw een tekst voor, waarin alleen spraak was van het "regelen" van door de wet aan te duiden aangelegenheden (8). In de nieuwe redacties die daarna nog door de heer CALEWAERT (9) en door de Commissie (10) voor het artikel werden voorgesteld en die leidden tot de uiteindelijk op 18 juni 1970 door de Senaat aangenomen tekst (11), die nadien niet meer gewijzigd werd, bleef die terminologie gehandhaafd.

Daarbij werden enerzijds amendementen verworpen die ertoe strekten aan de gewestelijke organen een "verordenende bevoegdheid" toe te kennen (12) en anderzijds eveneens amendementen verworpen die ertoe strekten hun een "regionaal-wetgevende bevoegdheid" toe te kennen (13), die zij zouden uitoefenen in

.../...

(6) Zie daaromtrent eveneens het in de vorige noot geciteerde verslag CALEWAERT, p. 14.

(7) Ibidem, p. 19.

(8) Regeringsamendement van 28 mei 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 473.

(9) Amendement CALEWAERT van 18 juni 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 545.

(10) Tekst voorgesteld door de Commissie op 18 juni 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 558.

(11) St. Kamer, 10 (B.Z. 1968) - nr. 36/10.

(12) Amendementen LAGASSE van 17 juni 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 539, en van 18 juni 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 548.

(13) Amendement BAERT en JORISSEN van 16 juni 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 529, en amendement SCHILTZ van 17 december 1970, St. Kamer, 10 (B.Z. 1968) - nr. 36/5, I.

"regionale wetten" (14) of in "decreten" (15), of hun, zonder nadere aanduiding wat de aard der bevoegdheid betreft, toe te laten bepaalde aangelegenheden "bij decreet" te "regelen" (16), zoals de cultuurraden.

Uit de besprekingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (17) en in de Senaat (18) kunnen geen verdere aanwijzingen worden gehaald.

De formele rang die in de hiërarchie der normen aan de regelingen van de gewestelijke organen bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet toekomt is dus niet duidelijk. De preciese aard van de ordonnanties wordt meer omstandig onderzocht in de algemene opmerking IV, onder artikel 29.

Bij dit alles kan men een aantal precedentes indachtig zijn : in enige gevallen werden door de wet reeds aan de Koning of aan ambtenaren onder zijn gezag bevoegdheden toegewezen die kennelijk de normale grenzen van een "verordenende" of "reglementaire" bevoegdheid te buiten gingen en in bepaalde gevallen van "wetgevende" of "quasi-wetgevende" aard waren.

.../...

(14) Amendement SCHILTZ van 17 december 1970, St. Kamer, 10 (B.Z. 1968) - nr. 36/5, I.

(15) Amendement BAERT en JORISSEN van 16 juni 1970, St. Senaat, 1969-1970, nr. 529.

(16) Amendement PERSOONS van 17 december 1970, St. Kamer, 10 (B.Z. 1968) - nr. 36/5, II.

(17) Vergaderingen van 17 en 18 juni 1970, Hand. Senaat, 1969-1970, pp. 1984-1989 en 2007-2031.

(18) Vergaderingen van 17 en 18 december 1970, Hand. Kamer, 1969-1970, nr. 27, pp. 65-75, en nr. 28, pp. 12-17.

Ter uitvoering van het in 1893 in de Grondwet ingevoerde en in 1970 vervangen vierde lid van artikel 1 van de Grondwet, waarin was bepaald dat voor de Koloniën overzeese bezittingen of protectoraten die België kon verkrijgen "bijzondere wetten" zouden gelden, was door de wet van 18 oktober 1908 "op het beheer van den Belgischen Congo" aan de Koning de bevoegdheid verleend om in de Kolonie de "wetgevende macht ... door middel van decreten" uit te oefenen, behalve met betrekking tot aangelegenheden "bij de wet ... geregeld" (19), en ook aan de gouverneur-generaal en aan de vice-gouverneurs-generaal machtiging gegeven om in dringende gevallen tijdelijk de uitvoering van decreten op te schorten en zelf "ordonnantiën" met "kracht van wet" uit te vaardigen (20). Door die wet was evenwel bepaald dat de hoven en de rechtbanken dan alleen de decreten zouden toepassen wanneer deze "niet strijdig" zouden zijn met de wetten (21) : die bepaling werd door de rechtspraak eveneens toepasselijk geacht op de "ordonnantiën" met "kracht van wet" (22). De aldus voor Congo vastgestelde regeling was nadien ook op Ruanda-Urundi toepasselijk verklaard door de wet van 21 augustus 1925 op het Bestuur van Ruanda-Urundi (23), waarin aan de "ordonnantiën" met "kracht van wet" de benaming van "wetgevende verordeningen" was gegeven (24).

.../...

(19) Artikel 7, tweede lid, van de wet van 18 oktober 1908 op het beheer van den Belgischen Congo.

(20) Artikel 22, vierde lid, van dezelfde wet.

(21) Artikel 7, zesde lid, van dezelfde wet.

(22) Hof van beroep, Elisabethstad, 21 maart 1916, Doc. jur. col., 1925, p. 304.

(23) Artikel 1 van de wet van 21 augustus 1925 op het Bestuur van Ruanda-Urundi.

(24) Artikel 3 van dezelfde wet.

In meerdere wetten werd reeds uitdrukkelijk aan de Koning bevoegdheid verleend om vigerende wetsbepalingen te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen. Dat is met name geschied in de wetten tot toekenning van "bijzondere machten" (25) of van "buitengewone machten" (26) en ook in verschillende andere wetten (27). De rechtsgeldigheid van zondanige bepalingen werd in de rechtspraak erkend (28).

.../...

-
- (25) Bevoegdheid tot wijziging of aanvulling van vigerende wetsbepalingen werd aan de Koning verleend in artikel 1, tweede lid, van de wet van 16 juli 1926, in artikel 1, tweede en derde lid, van de wet van 17 mei 1933, in artikel 1, I, a, c, e, II, en III, c en g, van de wet van 31 juli 1934, in artikel 3 van de tweede wet van 7 december 1934, in artikel 2 van de wet van 15 maart 1935, in de artikelen 2, 3, 4 en 7 van de wet van 30 maart 1935, in artikel 1, I, d, III, e, en VI, van de wet van 1 mei 1939, in de artikelen 15 en 17 van de wet van 12 maart 1957 en in artikel 1, 1°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° en 11°, in artikel 2, § 3, 1°, 3° en 4°, en § 4, en artikel 3 van de wet van 31 maart 1967. Bevoegdheid tot herziening van wetsbepalingen werd hem verleend in de artikelen 2 en 3 van de wet van 15 maart 1935 en in artikel 1, 8°, 9° en 10°, van de wet van 31 maart 1967. Bevoegdheid tot opheffing of vervanging van wetsbepalingen werd hem verleend in artikel 2, § 3, 2°, en artikel 3 van de wet van 31 maart 1967.
- (26) Bevoegdheid tot wijziging of aanvulling van wetsbepalingen werd aan de Koning verleend in de artikelen 3, 6 en 8 van de wet van 14 december 1944, bevoegdheid tot opheffing van wetsbepalingen in artikel 3 van dezelfde wet.
- (27) Aldus bijvoorbeeld in de artikelen 71, 123, tweede lid, 129, tweede lid, en 154, § 3, van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en in de artikelen 10, 11, 14, 23, 26, 27, 30, 33, 35, 50, 71, 77, 84, 87, 88 en 89 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.
- (28) Arresten van het Hof van Cassatie van 3 mei en 25 juni 1974, inzake LE COMPTE, Arr. H. v. Cass., 1974, pp. 967 en 1196.

In de wetten tot toekenning aan de Koning van "buitengewone machten" werd hem zelfs, even uitdrukkelijk als in de Kongowet van 1908, de bevoegdheid verleend "wetskrachtige" bepalingen uit te vaardigen (29), waarvan in de rechtspraak evenwel werd aangenomen dat zij geen "wetten" waren en alleszins door de hoven en rechtbanken aan de wetten in welker uitvoering zij genomen waren moesten worden getoetst (30).

Er zijn nochtans belangrijke verschilpunten tussen die precedents en de thans ontworpen bevoegdheidstoewijzing.

In elk van die gevallen was de regelingsbevoegdheid bij wet toegewezen; zij kon ook steeds bij wet worden teruggenomen en de aangelegenheden waarop zij betrekking had, konden, zonder expliciete terugneming ervan, nog steeds rechtstreeks bij wet worden geregeld. Zo was met name in de Kongowet van 1908 klaar en duidelijk bepaald dat "in alle zaken" de wet "oppermachtig" beschikte (31). De in het thans onderzochte ontwerp vervatte bevoegdheidstoewijzingen zullen moeten geschieden door een wet aan te nemen met de bijzondere meerderheid bepaald in artikel 107quater van de Grondwet en zullen nadien slechts met die bijzondere meerderheid aan te nemen wet mogen worden ongedaan gemaakt; zolang zij geldende blijven zullen de aangelegenheden waarop zij betrekking hebben niet meer bij wetten aangenomen met een gewone meerderheid mogen worden geregeld.

Ook ging het bij die precedents telkens om bevoegdheidstoewijzingen aan de Koning of, in het geval van de wetge-

.../...

(29) Wetten van 7 september 1939, 14 december 1944 en 20 maart 1945.

(30) Arrest van het Hof van Cassatie van 27 januari 1943, inzake MALARMI en JACQUES, Pas., 1943, I, p. 32.

(31) Artikel 7, eerste lid, van de wet van 18 oktober 1908.

ving betreffende Kongo en Ruanda-Urundi, vertegenwoordigers van de Koning (32), terwijl de in het ontwerp bedoelde ordonanties door autonome gewestelijke organen zullen worden uitgevaardigd.

In de wetten tot toekenning van "bijzondere" of "buitengewone machten" en in de andere daarmee vergelijkbare wetten waren de bevoegdheidstoewijzingen in regel in de tijd beperkt en ingegeven door speciale omstandigheden, wijl die welke het ontwerp aan de gewesten wil toestaan een permanent karakter vertonen.

Die verschilpunten nemen niet weg dat het toekennen aan de Gewestraden van een regelingsbevoegdheid als die welke het ontwerp hun toewijst op zichzelf niet onverenigbaar mag worden geacht met de vigerende bepalingen van de Grondwet, getuget voornamelijk op de zeer ruime bewoordingen van artikel 107quater. De Raad van State heeft dat reeds in zijn hoger vermeld advies vastgesteld (33).

De aangelegenheden waarop bedoelde regelingsbevoegdheid betrekking heeft behoren overigens tot diegene welke in een gedecentraliseerd bestel door organen als die van gewesten of van provincies kunnen worden uitgeoefend zonder dat daarbij aan het gezag van de centrale wetgever wordt te kort gedaan. Sommige ervan werden bij wijze van voorbeeld onder meer door de toenmalige Eerste Minister ter sprake gebracht tijdens het onderzoek door de Senaatscommissie van de voorstellen die tot het aannemen van artikel 107quater hebben geleid (34).

.../...

(32) Artikel 21 van de wet van 18 oktober 1908 en artikel 1 van de wet van 21 augustus 1925.

(33) Gedr. St. Kamer, 461 (1977-1978) - nr. 9, p. 8.

(34) Verslag CALEWAERT, St. Senaat, 1969-1970, nr. 458, pp. 13-14.

Het is juist dat de in artikel 29 van het ontwerp vermelde materies in het verleden bij wet of krachtens de wet werden geregeld. Daarin mag evenwel geen bepalend argument worden gezien om elke afstoting van regelende bevoegdheid naar de gewesten toe, af te wijzen. Het is niet omdat bepaalde van die materies naar een normerend orgaan van een lager niveau worden afgeschoven, dat daardoor laatstgenoemd orgaan bekleed wordt met de wetgevende macht bedoeld in artikel 26 van de Grondwet.

Uiteraard zullen de Gewestraden slechts ordonnanties mogen uitvaardigen met betrekking tot aangelegenheden die niet krachtens de Grondwet bij wet of bij decreet moeten worden geregeld. Meer bepaaldelijk sluit artikel 107quater uit dat zij aangelegenheden bedoeld in de artikelen 23 en 59bis zouden regelen.

III. Volgens het ontwerp zullen de Gewestraden zijn samengesteld uit de gekozen leden van elke kamer van het Parlement, uitgaande van de taalgroep waartoe zij behoren, met een speciale regeling voor de samenstelling voor de Raad van het Brusselse Gewest.

Die regeling is, zoals de Raad van State het reeds heeft vastgesteld in zijn advies van 25 juli 1978 (35) over de artikelen 1 tot 33 in het ontwerp nr. 461 waarin een soortgelijke regeling was opgenomen, in overeenstemming met de thans geldende bepalingen van de Grondwet : zij voldoet aan het in artikel 107quater gestelde vereiste dat "de gewestelijke organen" uit "verkozen mandatarissen" moeten zijn samengesteld.

.../...

Verder in dit advies zal evenwel nader worden onderzocht in hoeverre de uitwerking van die regeling in het ontwerp, meer bepaald met betrekking tot de Raad van de Nederlandse Gemeenschap en de Raad van het Brusselse Gewest, met de Grondwet bestaanbaar is.

IV. In het ontwerp komen, zoals reeds eerder is aangeduid, nog geen bepalingen voor over de inrichting en de werking van de executieven. De Raad van State kan derhalve op dat punt nog geen advies geven. Wel mag eraan worden herinnerd dat de Raad van State in zijn advies over het ontwerp nr. 461 tot het besluit is gekomen dat de Grondwet zoals zij thans geldt, toelaat dat uit de Gewestraden emanerende gewestelijke executieven worden opgericht (36).

Voor de gemeenschappen mag slechts de centrale regering als executieve fungeren zolang in de Grondwet artikel 59bis, § 5, niet is gewijzigd en geen nieuwe bepalingen betreffende de gemeenschapsexecutieven zijn ingevoerd. Elders in het advies, met name in de algemene opmerking die onder titel II van het ontwerp is gemaakt, wordt over dat punt uitgeweid.

.../...

(36) St. Kamer, 461 (1977-1978) nr. 19, pp. 2-4.

V. Artikel 107quater werd in de Grondwet ingevoegd met de hervorming van 1970.

De hervorming van 1970 had twee polen : de culturele autonomie en de gewestvorming.

+

De culturele autonomie werd, zoals hierboven reeds in herinnering is gebracht, vrij nauwkeurig uitgewerkt door de grondwetgever zelf. Zij werd vervolgens nader geregeld in de wetten van 3 juli 1971 en van 21 juli 1971, aangenomen door dezelfde, in 1968 gekozen Kamers die kort tevoren de artikelen 3bis en 59bis van de Grondwet hadden aangenomen. De parlementaire voorbereiding van een en ander viel overigens voor een ruim deel samen.

Volgens artikel 7 van de wet van 21 juli 1971 is elke vergadering van een cultuurraad die mocht worden gehouden buiten de zitting van de Wetgevende Kamers van rechtswege nietig. Volgens artikel 10 van de wet van 3 juli 1971 worden alle ontwerpen van decreet, de ontwerpen van culturele begroting uitgezonderd, aan het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, onderworpen. Volgens artikel 11 kan, indien volgens het advies van de Raad van State een voorontwerp of voorstel van decreet of een amendement op een voorstel van decreet de bevoegdheid van de cultuurraad te buiten gaat, de betwiste bepaling slechts na een gunstig besluit van de Wetgevende Kamers door de betrokken cultuurraad worden aangenomen. Volgens artikel 13 van nog dezelfde

.../...

wet kan de Ministerraad de zaak, ditmaal bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, aanhangig maken indien hij van oordeel is dat er conflict of een mogelijkheid van conflict bestaat tussen een decreet en een wet. Volgens artikel 15 blijft, wanneer de afdeling bevoegdheidsconflicten bij regelingsarrest uitspraak heeft gedaan, de uiteindelijke beslissing bij de Wetgevende Kamers. Volgens artikel 14 van die wet is dat in voorkomend geval ook zo wanneer bij de afdeling bevoegdheidsconflicten door een rechtbank een vraag naar onderzoek van tegenstrijdigheid tussen een wet en een decreet aanhangig is gemaakt.

Uit de aangehaalde bepalingen blijkt de zorg die in 1970 en 1971 is getoond om de eenheid in de rechtsorde en de samenhang in het politiek bestel te vrijwaren.

+

De gewestvorming werd, bij de grondwetsherziening van 1970, zonder nadere verduidelijking aan de wetgever overgelaten.

+

Het ontwerp bevat geen regelingen gelijkende op de zoëven aangehaalde bepalingen van de wetten van 3 juli 1971 en van 21 juli 1971. Het voorziet evenmin in enige vorm van administratief toezicht gelijkende op datgene dat in artikel 108 van de Grondwet, in de provinciewet en in de gemeentewet met betrekking tot de provincies en tot de gemeenten is vastgesteld en waardoor niet alleen de eenheid in de rechtsorde, doch ook de samenhang van het op de onderscheiden niveaus gevormde beleid kan worden verzekerd.

.../...

Hieruit volgt dat, binnen de grenzen van de hun ter regeling toegewezen aangelegenheden en van de in artikel 1 afgebakende gebiedsdelen, de autonomie van de gewesten ten aanzien van het nationale parlement en van de nationale regering volgens het ontwerp volkomen zou zijn. Zij zou alleen beperkt zijn door de rechterlijke toetsing en, wat het beleid betreft, doordat de gewesten, evenmin als de gemeenschappen, zelf belastingen mogen invoeren.

Er bestaat aldus een grondig verschil tussen wat in 1970-1971 aan de cultuurgemeenschappen werd toegekend en wat volgens dit ontwerp aan de gewesten zou worden verleend. In scherpe tegenstelling met wat voor de cultuurraden en van in den beginne voor de provincies en voor de gemeenten regel was en is, ontbreken in dit ontwerp bepalingen waardoor de samenhang van het beleid van de gewestelijke organen met dat van de nationale organen kan worden gehandhaafd. De afwezigheid van zodanige bepalingen wijst erop dat met het ontwerp een stelsel van staatsinrichting wordt nagestreefd dat binnen de grenzen als eerder omschreven, afstand neemt van de eenheid in 's lands hoogste gezag die tot heden regel is en die bij de hervorming in 1970 behouden werd.

De wetgever dient zich hiervan terdege bewust te zijn bij het onderzoek van het ontwerp. Wel behoudt hij steeds de bevoegdheid de thans ontworpen regeling later te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen; doch de bijzondere meerderheid die daartoe is vereist zou de uitoefening van die bevoegdheid ernstig bemoeilijken indien mocht blijken dat de inmiddels gerealiseerde gewestvorming in haar toepassing voor de ene dan wel de andere taalgroep gunstiger zou uitvallen.

.../...

Het komt de wetgever toe te overwegen of met dit ontwerp — dat uitsluitend zijn rechtsgrond kan putten uit een artikel dat voortkomt uit de hervorming van 1970 en voor zijn uitleg in het licht van de beginselen van die hervorming moet gelezen worden — het globale, in een systeem met slechts twee of drie componenten uiteraard zeer labiele, evenwicht tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten op een bevredigende wijze zou zijn verwezenlijkt en tevens de doelmatige werking van de instellingen zou zijn verzekerd.

VI. De hierboven gemaakte opmerkingen zijn gefundeerd op de thans geldende bepalingen van de Grondwet en met name op artikel 107quater daarvan, dat niet voor herziening vatbaar is verklaard.

Zij zouden ook hun betekenis behouden indien in de Grondwet bepalingen werden opgenomen als die welke de Regering op 4 mei 1979 bij de Senaat heeft ingediend (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 1), vermits daardoor de gegevens van de hier onderzochte problemen niet worden gewijzigd.

.../...

V. DE RAAD VAN DE NEDERLANDSE GEMEENSCHAP EN DE GRONDWET.

Naar luid van artikel 3 van het ontwerp is er voor het Waalse Gewest en voor het Brusselse Gewest telkens een "Gewestraad", voor het Vlaamse Gewest daarentegen een "Raad van de Nederlandse Gemeenschap".

Hoewel artikel 3 deel uitmaakt van titel I - Gewestelijke instellingen - mag het verschil in benaming naar gelang van het gewest er reeds op wijzen dat de "Raad van de Nederlandse Gemeenschap" meer is dan het regelend orgaan van de gewesten bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet. Inzonderheid uit de wijzigende bepalingen vervat in artikel 58 van het ontwerp blijkt dat bedoelde Raad tegelijk het regelend orgaan zal zijn van de gemeenschappen waarvan sprake in de artikelen 3ter en 59bis van de Grondwet.

Dat de "Raad van de Nederlandse Gemeenschap" zowel voor de Nederlandse (Cultuur)gemeenschap als voor het Vlaamse Gewest, vermeld in artikel 107quater van de Grondwet, het ene regelend orgaan zal zijn, komt in het ontwerp verder tot uiting in de hiernavolgende bepalingen :

- a) volgens artikel 4, § 2, van het ontwerp omvat de Raad alle leden van de Nederlandse taalgroep van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, inbegrepen die leden welke tot de Raad van het Brusselse Gewest behoren, terwijl uit de Raad van het Waalse Gewest uitdrukkelijk worden uitgesloten de leden van de Franse taalgroep die deel uitmaken van de Raad van het Brusselse Gewest (artikel 4, § 1);

.../...

- b) artikel 7 van het ontwerp stelt dat de bepalingen van het ontwerp die de werking der diverse raden regelen gelden "behoudens de bepalingen van de wet van 21 juli 1971, zoals gewijzigd door deze wet, wat de Raad van de Nederlandse Gemeenschap betreft", welk voorbehoud niet wordt gemaakt ten aanzien van de Raad van het Waalse Gewest, en ook niet hoeft te worden gemaakt omdat de Raad van het Waalse Gewest en de Raad van de Franse Gemeenschap in het ontwerp terdege onderscheiden organen zijn;
- c) volgens artikel 27, § 1, van het ontwerp wordt aan de leden van de Raad van de Nederlandse Gemeenschap die lid zijn van de Raad van het Brusselse Gewest, het stemrecht ontzegd over de gewestelijke aangelegenheden, welke bepaling maar zin heeft in geval van één enkel regelend orgaan;
- d) volgens artikel 27, § 2, van het ontwerp kunnen de Raad van het Waalse Gewest en de Raad van de Franse Gemeenschap samenwerken, samen hun diensten organiseren; een overeenstemmende bepaling is er niet langs Nederlands-Vlaamse kant, wat overigens niet denkbaar is wanneer er slechts één orgaan is;
- e) uit artikel 36 van het ontwerp en uit de samenlezing van artikel 59bis van de Grondwet en artikel 58 van het ontwerp blijkt dat de Raad van de Nederlandse Gemeenschap zowel de ordonnanties van het gewest als de decreten van de gemeenschap aanneemt;
- f) volgens artikel 56 van het ontwerp is er voor het Vlaamse Gewest en de Nederlandse Gemeenschap slechts één administratie en één personeelsformatie.

.../...

Tegenover dat ene regelend orgaan voor het Vlaamse gewest en de Nederlandse gemeenschap blijkt ook één enkel uitvoerend orgaan te staan, volgens artikel 3 van het ontwerp "Executieve" genoemd. Hoewel het ontwerp de organisatie van de gewestelijke executieve openlaat, laten de terminologie die desbetreffend in titel II - De Gemeenschappen - wordt aangewend, en de memorie van toelichting erover geen twijfel bestaan dat de eenheid in het regelend orgaan in de beoogde hervorming aangevuld wordt met de eenheid in het uitvoerend orgaan. Wel blijven gescheiden de entiteiten welke door die organen vertegenwoordigd worden. In artikel 2 van het ontwerp wordt het Vlaamse Gewest niet uitgesloten en onder artikel 69 van het ontwerp wordt de Nederlandse Gemeenschap uitdrukkelijk vermeld : het Vlaamse Gewest en de Nederlandse Gemeenschap zullen dus, evenzeer als de andere gewesten en de andere gemeenschap, elk afzonderlijk met rechtspersoonlijkheid bekleed zijn.

De oprichting van een Raad van de Nederlandse Gemeenschap als voorgesteld door het ontwerp ligt gewis in de lijn van een vereenvoudiging der instellingen en blijkt aan bestaande verzuchtingen te beantwoorden. Het is overigens ook niet zo ongewoon dat een zelfde vergadering of college verschillende entiteiten vertegenwoordigt of namens hen optreedt en naar gelang van de uitgeoefende hoedanigheid naar hun aard verschillende handelingen stelt. Vraag is evenwel of de oprichting van bedoelde Raad strookt met de huidige bepalingen van de Grondwet.

Of de Vlaamse Gewestraad en het regelend orgaan van de Nederlandse Gemeenschap, met de oprichting van een Raad

.../...

van de Nederlandse Gemeenschap, in mekaar zouden kunnen opgaan, dient vooreerst te worden getoetst aan de grondwettelijke bepaling van artikel 107quater betreffende de samenstelling van de gewestraden.

Volgens artikel 107quater worden de gewestraden samengesteld uit "verkozen mandatarissen". Die uitdrukking, wil men ze enige reële inhoud geven, onderstelt in de persoon van de gekozene een binding met het gewest waarin of waarvoor hij gekozen is. Artikel 4 van het ontwerp, dat de samenstelling van de gewestraden regelt, bevestigt die binding. Welnu, die binding met het Vlaamse gewest is niet aanwezig in de persoon van de leden van de Nederlandse taalgroep die in of voor het Brusselse Gewest gekozen zijn, in het Brusselse Gewest woonachtig zijn en van de Brusselse Gewestraad deel uitmaken. Die leden zijn noch woonachtig in het Vlaamse Gewest, noch in of voor het Vlaamse Gewest gekozen. Artikel 27, § 1, van het ontwerp ontnemt hun weliswaar het recht om aan de stemming over Vlaams-gewestelijke aangelegenheden in de Raad van de Nederlandse Gemeenschap deel te nemen doch ontnemt hun, met betrekking tot die gewestelijke aangelegenheden, niet het recht van aanwezigheid, van initiatief, van bespreking en van een vraag om tweede lezing; het ontwerp sluit hen evenmin uit voor de berekening van het aanwezige quorum. Hun wordt dus de mogelijkheid gelaten, zonder dat zij enige binding met het Vlaamse Gewest bieden, zich in aangelegenheden van het Vlaamse Gewest te mengen, terwijl de thans besproken bepaling van artikel 107quater zich zelfs tegen het principe van hun lidmaatschap blijkt te verzetten.

Hoe beperkt de groep van die leden - gemakkelijksheids- halve Brusselse Vlamingen geheten - mag zijn, hun aanwezigheid maakt een regelend orgaan dat tegelijk voor de culturele en de

.../...

gewestelijke aangelegenheden bevoegd zou zijn, juridisch onmogelijk want zodanig orgaan dient volgens artikel 59bis van de Grondwet de Brusselse Vlamingen te omvatten, terwijl volgens artikel 107quater zoals boven uitgelegd de Brusselse Vlamingen daarin geen zitting mogen hebben.

Ook met betrekking tot de samenstelling van het uitvoerend orgaan, in dit geval het ene uitvoerend orgaan, verdient dezelfde bepaling van artikel 107quater aandacht.

Zoals de Raad van State in zijn advies omtrent het wetsontwerp nr. 461 reeds deed opmerken, laat artikel 107quater toe dat de wetgever voorziet in een gewestelijk uitvoerend orgaan. Geen uitsluitel biedt het artikel evenwel over de samenstelling van dat uitvoerend orgaan, met name of het vereiste van een verkozen samenstelling van het regelend orgaan tevens dient doorgetrokken te worden tot de samenstelling van het uitvoerend orgaan.

Indien men, met een ruime autonomie van de gewesten voor ogen, de mening is toegedaan dat uit de meervoudsvorm — de wet draagt aan de "gewestelijke organen" welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit "verkozen mandatarissen" — moet worden afgeleid dat het gewestelijk uitvoerend orgaan, zoals het gewestelijk regelend orgaan, uit verkozen mandatarissen dient te worden gevormd, dan kan het gewestelijk uitvoerend orgaan niet hetzelfde zijn als het uitvoerend orgaan van de Nederlandse Gemeenschap omdat artikel 59bis, § 5, van de Grondwet, door artikel 67 van de Grondwet op de decreten van toepassing te verklaren, de Koning als uitvoerend orgaan van de gemeenschappen aanwijst en de Koning, noch zelf, noch in de persoon van zijn noodzakelijke medewerkers, de Ministers, de hoedanigheid van een verkozen mandataris heeft.

.../...

Maar zelfs indien men aan de hand van een lezing in zijn geheel van het tweede lid van artikel 107quater, met name van de zinsnede "om de aangelegenheden te regelen", van oordeel is dat het vereiste van de verkozen samenstelling zich beperkt tot de samenstelling van het regelend orgaan, ook dan, en onverminderd wat hierna wordt gezegd in verband met de scheiding van de culturele en de gewestelijke aangelegenheden, kunnen uitvoerend orgaan van het gewest en uitvoerend orgaan van de gemeenschap niet tot één echte, de Nederlandse Gemeenschap eigen executieve worden gemaakt omdat steeds uit meergenoemd artikel 59bis, § 5, volgt dat zodanig uitvoerend orgaan slechts de Koning kan zijn, dit is een nationaal uitvoerend orgaan.

In de derde plaats en vooral moet, zoals in meer-
vermeld advies bij het wetsontwerp nr. 461, gewezen worden op de duidelijke scheiding die de grondwetgever heeft gemaakt tussen de culturele aangelegenheden die overeenkomstig artikel 59bis tot de bevoegdheid van nationale of decretale instellingen behoren, en de gewestelijke aangelegenheden die overeenkomstig en ter uitvoering van artikel 107quater aan gewestelijke instellingen kunnen worden toevertrouwd. Die duidelijke aflijning van de bevoegdheden van de cultuurraden of hun opvolgers, de Gemeenschapsraden, enerzijds, en die van de gewestelijke, anderzijds, wordt in artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet verwoord wat betreft het uitvaardigen van rechtsregels. De uitsluiting uit de bevoegdheid van de gewestraden van de in de artikelen 23 en 59bis van de Grondwet vermelde culturele aangelegenheden, moet worden aangezien als de uitdrukking van de algemene grondwettelijke regel dat gewestelijke organen geen bevoegdheid kunnen toegewezen krijgen op communautair gebied.

.../...

De regel van de strikte scheiding laat bijgevolg niet toe dat de communautaire en de gewestelijke aangelegenheden aan één enkel regelend en aan één enkel uitvoerend orgaan worden toevertrouwd. Zelfs wanneer de betrokken organen dezelfde samenstelling zouden vertonen - wat op het regelend niveau niet waar kan zijn omdat het communautair orgaan de zogeheten Brusselse Vlamingen moet omvatten en het gewestelijk orgaan hen niet mag omvatten -, dan nog zouden zij, op grond van genoemde regel, institutioneel van elkaar gescheiden moeten blijven. Die scheiding van cultuurraad of gemeenschapsraad en gewestraad is in de huidige stand van de Grondwet een onoverkomelijke hinderpaal voor het tot stand brengen van een Raad van de Vlaamse Gemeenschap als één orgaan bevoegd én voor de communautaire én voor de gewestelijke aangelegenheden. Artikel 107quater is immers niet voor herziening vatbaar verklaard.

Onverminderd de bezwaren die de geplande Raad van de Nederlandse Gemeenschap en zijn Executieve in de mate als boven omschreven in de huidige stand van zaken met de Grondwet onbestaanbaar maken, leidt de toepassing van het ontwerp tot gevolgen die aan de aandacht niet mogen voorbijgaan.

Volgens artikel 9, § 1, van het ontwerp verkiest elke gewestraad uit zijn leden een bureau. Uit het voorbehoud dat in artikel 7 ten aanzien van de Raad van de Nederlandse Gemeenschap wordt gemaakt en uit de memorie van toelichting blijkt dat voor laatstgenoemde Raad het bureau zal zijn datgene wat bedoeld is in artikel 8 van de wet van 21 juli 1971, gewijzigd bij artikel 64 van dit ontwerp.

Of het bureau zaak is van de Nederlandse Gemeenschap dan wel van het Vlaamse Gewest is niet zonder belang voor meer genoemde Brusselse Vlamingen die in de Raad zitting hebben. Als lid van de Nederlandse Gemeenschap hebben zij het recht om mede te werken aan de samenstelling van het bureau en om erin gekozen te worden. Als lid van de Brusselse Gewestraad hebben zij dat recht niet om mede te werken aan de samenstelling van en gekozen te worden in het bureau dat het bureau van

het Vlaamse Gewest zou zijn. Anders gesteld, grondwettelijk kan men de Brusselse Vlamingen niet uitsluiten van deelneming aan de hier bedoelde verkiezing in zover de Raad van de Vlaamse Gemeenschap het orgaan van de Nederlandse Gemeenschap is. Grondwettelijk kan men dezelfde Brusselse Vlamingen tot die verkiezing niet toelaten in zover de Raad van de Nederlandse Gemeenschap het orgaan van het Vlaamse Gewest is.

Een gelijkaardige moeilijkheid doet zich voor onder meer met betrekking tot de samenstelling van de politieke fracties in de Raad van de Nederlandse Gemeenschap, tot de vaststelling van zijn reglement, van zijn personeelsformatie en het statuut van zijn personeel, alsmede met betrekking tot de benoeming van zijn griffier op de voordracht van het bureau.

Uit de voorgaande ontleding en beschouwingen mag niet worden afgeleid dat op het institutionele vlak een eenheid in veelheid volstrekt onmogelijk en bij voorbaat absoluut afwijsbaar is. Aan bovenvermelde grondwettelijke bezwaren kan evenwel niet worden voorbijgegaan. Wil men de instellingen die in de Grondwet vermeld zijn hun waarde en betekenis laten behouden, dan dienen ook de gevolgen, die boven na de grondwetsbezwaren zijn omschreven, te worden gecorrigeerd. Mede en inzonderheid gelet op het niet voor herziening vatbaar zijn van artikel 107^{quater} van de Grondwet, rijst dan evenwel de vraag of er nog voldoende ruimte overblijft om in de huidige stand van zaken te voorzien in de oprichting van een Raad van de Nederlandse Gemeenschap, als beoogd in het ontwerp, die naar inhoud en in zijn werking wezenlijk verschilt van de instellingen waarin door het ontwerp voor de Waalse en Brusselse Gewesten en voor de Franse Gemeenschap is voorzien.

.../...

VI. DEELNEMING VAN DE GEWESTEN AAN DE UITOEFENING VAN SOMMIGE BEVOEGDHEDEN VAN HET NATIONAAL GEZAG.

Een aantal bepalingen van het ontwerp stellen dat de gewesten zullen worden "betrokken" bij de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Staat. Dat is onder meer het geval voor "het ontwerpen van de programma's van de grote werken en van de technische reglementering" inzake "waterproduktie en -voorziening" (artikel 29, § 1, 10°, a)), voor "het ontwerpen van ... verschillende bepalingen" inzake "zuivering van afvalwater" (artikel 29, § 1, 10°, b)) en voor "de onderhandelingen over de internationale akkoorden" betreffende aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren (artikel 35) (37).

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, is het de bedoeling niet alleen de gewestelijke organen adviesbevoegdheid over de bewuste aangelegenheden te geven, maar de raadpleging van die organen tot een substantieel vormvereiste te maken.

Dat voornemen van de Regering zou dan ook duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst, die tevens zou moeten aangeven in welke vorm en op welke wijze de gewesten bij de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Staat zullen worden betrokken, hierbij rekening houdend met de opmerking die bij artikel 32 zal worden gemaakt.

.../...

(37) In verband met artikel 32 is er een moeilijkheid die - ofschoon ze in dezelfde lijn ligt - toch eigen aspecten vertoont. Zij zal bij de bespreking van dat artikel worden onderzocht.

OPMERKINGEN BIJ DE ARTIKELEN.TITEL I. De gewestelijke instellingen.Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat "voor de toepassing van deze wet" het grondgebied van de gewesten "bij overgangsmaatregel" afgebakend wordt. Deze "overgangsmaatregel" zal, volgens artikel 72, ophouden uitwerking te hebben op 31 december 1982, indien de "definitieve staatshervorming" op die datum niet tot stand is gekomen. Hieruit volgt dat artikel 1 geen eigenlijke overgangsbepaling is maar een tijdelijke bepaling die uiterlijk tot 31 december 1982 van kracht zal zijn indien ondertussen wat de definitieve staatshervorming wordt genoemd reeds niet is verwezenlijkt.

Hoe dan ook, de bepalingen houdende vaststelling van het grondgebied der gewesten zullen ten laatste op 31 december 1982 hun juridische gelding verliezen; de andere bepalingen van het ontwerp daarentegen zullen hun juridische gelding onverminderd verder behouden. Ze zullen evenwel tijdelijk ontoepasbaar zijn, tenminste die welke op de gewestvorming betrekking hebben, totdat het grondgebied der gewesten opnieuw zal vastgesteld zijn.

Al is het ontwerp niet gewild als een volledige regeling van definitieve staatshervorming, de beoogde regelen voor inrichting, werking en bevoegdheid zijn van algemene aard. Er blijkt dan ook geen reden te zijn om de afbakening van de gewesten te beperken tot "de toepassing van deze wet".

Voorgesteld wordt de inleidende zin te redigeren als volgt : "Het grondgebied van de gewesten bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet wordt bepaald als volgt ...".

.../...

Artikel 2.

Het verlenen van rechtspersoonlijkheid behoort tot de bevoegdheid van de wetgever. De regel dat de gewesten met rechtspersoonlijkheid zijn bekleed, dient evenwel te worden aangevuld met nadere regelingen omtrent hun vertegenwoordiging, hun wijze van optreden in gerechtelijke en niet-gerechtelijke handelingen, de plaats waar en de persoon waaraan de hun betreffende betekeningen kunnen worden gedaan en dies meer.

Artikel 3.

In de Franse tekst schrijve men, in overeenstemming met artikel 107quater van de Grondwet en met de overige bepalingen van het ontwerp "la région bruxelloise" in plaats van "la région de Bruxelles".

Artikel 4.

Wat betreft de samenstelling van de Raad van het Brusselse Gewest, geldt voor de rechtstreeks gekozen leden van de Nederlandse taalgroepen de voorwaarde dat zij hun woonplaats moeten hebben in het Brusselse Gewest; die voorwaarde wordt niet opgelegd aan de rechtstreeks gekozen leden van de Franse taalgroepen.

Aan het woonplaatsvereiste moet door de rechtstreeks gekozen leden van de Nederlandse taalgroepen voldaan zijn op de dag van hun verkiezing, terwijl voor de gekozenen door de provincieraad van Brabant of door de Senaat de dag van de eedaflegging in aanmerking komt.

.../...

De memorie van toelichting verstrekt geen uitleg over die verschillen.

+

Verder schrijve men, in § 3, in 1° en 2°, "kiesarrondissement" in plaats van "arrondissement" en in 3° "... door de provincieraad van Brabant of door de Senaat ...".

Artikel 5.

Omdat volgens artikel 4, § 5, het zaak is van de Kamers ook de woonplaats van de parlementsleden vast te stellen bij de geldigverklaring van de verkiezing van hun leden, kan het bepaalde in artikel 5 geen substantie meer hebben. Om te voorkomen dat een Raad op dat punt tegenstrijdige beslissingen met die van het Parlement zou treffen, ware die bepaling beter weggelaten.

Artikel 6.

Voor artikel 6 wordt volgende lezing aanbevolen :

"Artikel 6.-

De wet van 6 augustus 1931 ..., is van overeenkomstige toepassing op de leden van de Raden en van de Executieven, wat betreft de ambten die van het Gewest afhangen.

.../...

Wordt een lid van de Raad door de Executieve benoemd tot een krachtens het eerste lid onverenigbaar bezoldigd ambt ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Afdeling 2. Werking van de Gewestraden.

Volgens de memorie van toelichting is een zo groot mogelijk parallellisme in de werkwijze van de Raden gewenst, omdat zij binnen de perken van hun respectieve bevoegdheden over een equivalente normatieve macht beschikken. Daarom werden, steeds volgens die toelichting, verscheidene artikelen rechtstreeks afgestemd op de grondwetsbepalingen betreffende de werking van de Kamers en op de bepalingen van hoofdstuk IV van de wet van 21 juli 1971 die de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden regelt.

Het ontwerp laat niettemin verschillen bestaan. Men vergelijkte :

- artikel 9, § 2, tweede lid, van het ontwerp, en artikel 9 van de wet van 21 juli 1971, gewijzigd bij artikel 65 van het ontwerp;
- artikel 10 van het ontwerp en artikel 10 van de wet van 21 juli 1971;
- artikel 11, tweede lid, van het ontwerp, en artikel 11, tweede lid, van de wet van 21 juli 1971;
- artikel 24, derde lid, van het ontwerp, en artikel 24, derde lid, van de wet van 21 juli 1971.

.../...

De memorie van toelichting verstrekt geen uitleg over die verschillen.

Krachtens artikel 7 van de wet van 21 juli 1971 is elke vergadering van een gemeenschapsraad die buiten de zitting van de Kamers wordt gehouden, van rechtswege nietig. In een gelijkaardige bepaling is ten aanzien van de Gewestraden niet voorzien. Ook hier ontbreekt nadere toelichting.

Artikel 7.

Artikel 7 stelt als algemene regel dat de werking van de Raden van de gewesten door "onderstaande bepalingen" geregeld wordt "behoudens de bepalingen van de wet van 21 juli 1971 zoals gewijzigd door deze wet, wat de Nederlandse Gemeenschap betreft en behoudens de bijzondere bepalingen die toepasselijk zijn op de Raad van het Brusselse Gewest en die in artikel 28 van deze wet zijn opgesomd".

De tekst van die bepalingen is niet op het eerste gezicht duidelijk, inzonderheid niet wat betreft de regelen die op de werking van de Raad van de Nederlandse Gemeenschap van toepassing zullen zijn. Volgens de memorie van toelichting zijn, wat laatstgenoemde Raad betreft, "in beginsel de bepalingen van de wet van 21 juli 1971 van toepassing", wat erop moet wijzen dat de "Vlaamse Gewestraad" zal werken volgens de regelen van de wet van 21 juli 1971. Alleen de bepalingen van de artikelen 18, § 1, en 27, § 1, van het ontwerp zouden aldus voor de werking van de Raad van de Nederlandse Gemeenschap, als orgaan van het gewest, in aanmerking komen.

.../...

Artikel 8.

In § 1 schrijve men "Hij moet" in plaats van "Zij moeten".

Artikel 9.

In § 2 is in geen regeling voorzien voor het geval dat er meer dan "twee kandidaten (zijn) die het grootste aantal stemmen hebben bekomen". Men kan dat euvel verhelpen door het eerste lid aan te vullen als volgt : "In voorkomend geval wordt de deelneming aan de tweede stemming bepaald met inachtneming van de in het tweede lid bepaalde regelen".

Volgens het tweede lid wordt bij staking van stemmen voorkeur verleend "aan de kandidaat die het langst een parlementair mandaat vervult". Een gelijkaardige bepaling heeft in artikel 66 van de gemeentewet herhaaldelijk tot interpretatiemoeilijkheden geleid. In overeenstemming met de uitleg die door de rechtspraak aan die bepaling wordt gegeven, wordt voor het tweede lid volgende lezing aanbevolen :

"Bij staking van stemmen wordt aan de kandidaat die ononderbroken het langst een parlementair mandaat vervult, de voorkeur verleend. Bij gelijke anciënniteit wordt aan de oudste kandidaat de voorkeur gegeven".

Artikel 11.

In het tweede lid dat zoals de Franse tekst aantoont een herschrijving is van de bepaling van het eerste lid van artikel 38 van de Grondwet, zijn in de Nederlandse tekst de woorden "de uitgebrachte" overbodig.

.../...

Het lijkt geraden op de regel van de volstrekte meerderheid der stemmen in een uitzondering te voorzien voor de verkiezingen, benoemingen en voordrachten van kandidaten. Het ontwerp zelf maakt in artikel 9, § 2, een uitzondering, weliswaar beperkt tot de verkiezing van de leden van het bureau.

Artikel 14.

Van het recht om een tweede lezing te vragen is noch in de Grondwet voor de Wetgevende Kamers, noch in de wet van 21 juli 1971 voor de cultuurraden sprake. De invoering ervan werd voor de cultuurraden en de gewestraden voorgesteld in het wetsontwerp nr. 461, doch enkel ten voordele van het uitvoerend orgaan (zie de artikelen 15 en 78 van bedoeld wetsontwerp). Door het huidig ontwerp wordt hetzelfde recht toegekend aan elk lid van de Raad, doch enkel "indien een amendement op de tekst is aangenomen".

Volgens de memorie van toelichting wordt het recht om een tweede lezing te vragen uitgeoefend nadat de Raad over de tekst in zijn geheel heeft gestemd.

Ontwerp en memorie van toelichting laten in het midden of een tweede lezing kan worden gevraagd om incoherenties in de tekst weg te werken dan wel om een definitieve beslissing tot een latere dag uit te stellen.

De aangelegenheid komt kennelijk in aanmerking voor een nadere regeling hetzij in de wet zelf, hetzij in het reglement dat elke Raad overeenkomstig artikel 25 van het ontwerp zal moeten opstellen. Met name zal de termijn moeten worden bepaald waarin om "een tweede lezing" kan worden gevraagd.

.../...

Artikel 16.

Volgens dit artikel kan alleen de Raad een authentieke uitlegging van de ordonnanties geven.

Die bepaling is overgenomen van artikel 28 van de Grondwet : "Alleen de wetgevende macht kan een authentieke uitlegging van de wetten geven". Dat recht van authentieke interpretatie houdt in dat de wetgever achteraf een vroegere wet zo mag uitleggen dat de vroegere wet geacht moet worden steeds en voor eenieder die betekenis te hebben gehad, in voorkomend geval aldus ingrijpend in inmiddels verworven rechtstoestanden.

Een zodanig recht van interpretatie heeft de Grondwet alleen aan de nationale wetgever met betrekking tot de door hem uitgevaardigde "wetten" gegeven. Het is van een zo uitzonderlijke aard dat het niet zonder aanvulling van de Grondwet tot andere organen wat betreft de door deze uitgevaardigde regelingen kan worden uitgebreid.

In dit verband moet worden opgemerkt dat in 1970 geen zodanig interpretatierecht aan de cultuurraden is gegeven met betrekking tot de door hen aangenomen decreten.

Artikel 17.

Het eerste lid dat het stemrecht van de leden van de Executieven afhankelijk stelt van hun lidmaatschap in de Gerwestraden, zou overbodig zijn indien besloten wordt tot oprichting van gewestelijke executieven, door de Raden uit hun eigen leden samengesteld. Die opmerking geldt ook voor het tweede lid.

.../...

In het derde lid is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Vermits de Franse tekst met artikel 88 van de Grondwet overeenstemt, verdient hij de voorkeur. De discordantie in de Nederlandse tekst kan worden weggewerkt door te stellen "... de aanwezigheid van de leden van ...".

Artikel 18.

Dit artikel regelt het gebruik van de talen in de Raad van de Nederlandse Gemeenschap, wanneer hij gewestelijke aangelegenheden behandelt, en in de Raad van het Waalse Gewest. Zodanige bepalingen behoren tot de werkingsregelen die de wetgever heeft vast te stellen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 107quater van de Grondwet.

+

Naar het voorbeeld van wat in artikel 28, § 4, wordt bepaald, zou het aanbeveling verdienen § 2, tweede lid, aan te vullen met het voorschrift dat de daarin bedoelde voorstellen en amendementen door de zorgen van het bureau worden vertaald, te meer daar zij blijkbaar, overeenkomstig § 2, eerste lid, uitsluitend in hun Franse versie ter stemming zullen kunnen worden gelegd.

De uitdrukking "indienen en in stemming brengen" schijnt uitsluitend op de teksten van de ontwerpen, voorstellen en amendementen te slaan, en dus niet op de mondelinge bespreking ervan.

.../...

Mocht die interpretatie echter niet de juiste zijn, dan zou daaruit volgen dat de leden van de Waalse Gewestraad bedoeld in § 2, tweede lid, wel in het Duits gestelde voorstellen en amendementen mogen indienen, doch die uitsluitend in het Frans mogen verdedigen.

Daar ook nog andere teksten dan ontwerpen, en voorstellen van ordonnances en amendementen op die ontwerpen en voorstellen in de Gewestraden kunnen ter sprake komen, zoals bijvoorbeeld ontwerpen van reglement en moties, zou het de voorkeur verdienen de bepaling ruimer te formuleren.

De hiernavolgende opmerkingen hebben betrekking op de redactie en de terminologie van § 2 :

- a) in het tweede lid zijn in de inleidende zin de woorden "van het Waalse Gewest" overbodig;
- b) in de Nederlandse tekst van 2° vervange men uiteraard de woorden "de provinciale gewestraad van Luik" door "de provincieraad van Luik";
- c) steeds in 2°, omwille van de eenvormigheid met de tekst van 1°, verdient het aanbeveling de laatste zinsnede te stellen als volgt : "en die aan het bij 1° gestelde woonplaatsvereiste voldoen".

Artikel 20.

De Nederlandse en de Franse tekst van het tweede lid stemmen niet geheel overeen. Vermits uit de memorie echter blijkt dat de analogie met artikel 43 van de Grondwet en met

.../...

artikel 17 van de wet van 21 juli 1971 werd nagestreefd, verdient de Franse tekst de voorkeur en hoort het derhalve in de Nederlandse tekst de uitdrukking "Elke Raad ..." te gebruiken.

Artikel 24.

Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 23 van het wetsontwerp nr. 461, wordt ook in de memorie bij het thans voorliggend ontwerp gezegd, dat de griffier in vast verband wordt benoemd. In hoever de Regering rekening heeft gehouden met de opmerking van de Raad van State dat, wanneer het de bedoeling zou zijn daarmee de strekking van de tekst toe te lichten, deze met een uitdrukkelijke bepaling in die zin zou moeten worden aangevuld, valt niet op te maken (38).

Artikel 27.

Wat het bepaalde in § 1 betreft, mag verwezen worden naar de voorafgaande opmerking die boven is gemaakt met betrekking tot de aanwezigheid in de Raad van de Nederlandse Gemeenschap van de gekozenen die lid zijn van de Raad van het Brusselse Gewest.

Met het oog op een eenvormige terminologie verdient het aanbeveling in § 2 de benamingen "Raad van het Waalse Gewest" en "Raad van de Franse Gemeenschap" te gebruiken.

.../...

(38) Kamer, zitting 1977-1978, Gedr. St. 461-9, blz. 6.

Artikel 28.

Uit de §§ 1 en 2 van artikel 28 blijkt de bedoeling dat het bureau van de Brusselse Gewestraad slechts één ondervoorzitter zou tellen. Om alle misverstand daaromtrent weg te nemen, zou het goed zijn geen functies onbenoemd te laten. In de lijn van artikel 9, zou dus moeten worden bepaald dat het bureau van de Raad van het Brusselse Gewest is samengesteld uit vijf leden, met name een voorzitter, een ondervoorzitter en drie secretarissen.

Paragraaf 2 kan beter als volgt worden gesteld :

"§ 2. Ook op verzoek van zijn ondervoorzitter vergadert de Raad met gesloten deuren".

Paragraaf 3 redigere men beter als volgt :

"§ 3. Voor de stemmingen per taalgroep in de Raad van het Brusselse Gewest is de aanwezigheid vereist van de meerderheid van de leden van de taalgroep of taalgroepen die bij de stemming betrokken zijn".

Naar analogie met artikel 18 dient, in het eerste lid van § 4, te worden bepaald in welke taal de ontwerpen, de voorstellen en de amendementen "ter stemming worden gebracht". Daar voor de indiening een verschillende regeling geldt naar gelang van de indiener - een onderscheid dat in artikel 18 niet bestaat - zou de regeling inzake het ter stemming brengen het voorwerp van een derde lid moeten worden. De aangelegenheid wordt weliswaar geregeld in artikel 36, § 4, van het ontwerp, doch daar hoort ze niet thuis.

.../...

Zoals reeds bij artikel 18 werd opgemerkt, zullen de Gewestraden ook nog met andere teksten dan ontwerpen en voorstellen van ordonnances en amendementen op die ontwerpen en voorstellen te maken hebben en zou het derhalve aanbeveling verdienen ter zake een ruimere formule te gebruiken.

Aangezien het bevoegdheidsgebied van het Brusselse Gewest territoriaal samenvalt met het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, en vermits aldaar voor het taalgebruik het Nederlands en het Frans krachtens artikel 3bis van de Grondwet op een voet van gelijkheid werden geplaatst, is het evident dat ieder lid van de Brusselse Gewestraad het recht zal hebben om, in alle organen van deze assemblée, alles te begrijpen wat er gezegd wordt, en ook zelf door iedereen begrepen te worden. Ook al vloeit dat recht rechtstreeks uit de Grondwet voort, toch zou het nuttig zijn dit principe te verwoorden, door in § 4 ook een regeling op te nemen die de tweetaligheid in de leiding der debatten alsook de simultaanvertaling verplicht zou stellen.

De tekst van § 5 ontbreekt in het ontwerp dat voor advies is overgelegd.

Gelet op het bepaalde in artikel 11 van het ontwerp, is de eerste zin van § 7 overbodig. De tweede volzin ware dan beter als volgt gesteld : "§ 7. Elk voorstel van amendement op de gewestbegroting wordt door de Raad goedgekeurd bij volstreekte meerderheid van stemmen in elke taalgroep".

De redactie van het eerste lid van § 8 kan als volgt worden verbeterd : "... is ondertekend en die wordt ingediend ... welke de motie aanwijst, de betrekkingen ...".

Ten slotte, moet worden opgemerkt dat in de toelichting bij de §§ 2, 3 en 6 de verwijzingen naar de artikelen van afdeling 2 niet overeenstemmen met hun nummering in het ontwerp.

.../...

Artikel 29.ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Artikel 29, § 1, van het ontwerp stelt dat de Gewesten de in die paragraaf omschreven aangelegenheden "regelen bij ordonnantie".

Met de uitdrukking "regelen bij ordonnantie" lijkt die bepaling aan de Gewesten, wat de bedoelde aangelegenheden betreft, een uitsluitend regelende bevoegdheid te verlenen die bovendien alleen bij wege van ordonnanties zouden worden uitgeoefend.

De memorie van toelichting lijkt deze interpretatie te bevestigen, waar zij zegt : "In de eerste paragraaf van artikel 29 worden de aangelegenheden opgesomd die tot de bevoegdheid behoren van de Raden en waarover de nationale wetgever elke bevoegdheid ontnomen wordt overeenkomstig artikel 107quater van de Grondwet. Elke Raad regelt deze aangelegenheden door middel van ordonnanties ...".

Zoals het geredigeerd is, voorziet artikel 107 van de Grondwet uitsluitend in de toekenning van een bevoegdheid van normatieve aard aan de gewestelijke organen toe. Om de redenen die de Raad van State in zijn advies van 28 juli 1978 (L. 13.162) over de artikelen 34 tot 72 van ontwerp nr. 461 heeft opgegeven, moet artikel 107quater echter zo worden uitgelegd dat het de wetgever toestaat aan de organen van de gewesten de bevoegdheid te verlenen om in de voor hen weggelegde aangelegenheden niet alleen verordeningen maar ook bijzondere administratieve beslissingen uit te vaardigen.

Aan de hand van die interpretatie kan trouwens worden aangenomen dat de oprichting van de gewestelijke executieven in welker instelling het onderhavige ontwerp voorziet, in overeenstemming is met artikel 107quater.

Uit de algemene economie van het ontwerp, en inzonderheid uit de instelling van de gewestelijke executieven waarin het voorziet, blijkt dat volgens de Regering het Gewest de drager zal zijn van de door het ontwerp toegewezen bevoegdheden, waarvan de uitoefening zal worden gespreid over twee organen : de Raad en de Executieve, bevoegdheden ook die, in de aangelegenheden opgesomd in artikel 29, § 1, niet uitsluitend van regelende aard zullen zijn.

Zoals een aantal van die aangelegenheden zijn omschreven, zouden de Gewesten, wegens de aard zelf van die aangelegenheden, te hunnen opzichte niet kunnen optreden dan bij wege van bijzondere administratieve beslissingen of bij wege van verordeningen gepaard gaande met zodanige beslissingen. Dat is bij voorbeeld het geval voor de aangelegenheden vermeld onder 8°, 9°, 10° en 20° van artikel 29, § 1.

Anderzijds blijkt uit artikel 38 van het ontwerp dat de Gewesten hun regelende bevoegdheid niet alleen zullen uitoefenen bij wege van ordonnanties maar ook bij wege van besluiten die ter uitvoering daarvan zullen worden vastgesteld.

Bovendien is de uitdrukking "regelen bij ordonnantie", alleen al wat de vorm betreft, bezwaarlijk overeen te brengen met de formulering van een aantal van de bedoelde aangelegenheden, zoals : "de bossen" (3°), "het grondbeleid" (5°), "de huisvesting" (7°), "de gewestelijke economische expansie" (8°), "het waterbeleid" (10°), "de rationalisering van de intercommunale verenigingen" (16°) of "het wetenschappelijk onderzoek" (21°).

.../...

Ofschoon zij aansluit bij de redactie van artikel 59bis, § 2 en § 3, van de Grondwet, is de in de memorie van toelichting gebruikte wending "Elke Raad regelt ... door middel van ordonnanties" evenmin juist. Het ontwerp bepaalt in artikel 36 dat de ordonnanties moeten worden bekrachtigd, hetgeen insluit dat zij niet uitsluitend het werk zijn van de gewestraden maar dat zij bovendien het optreden vereisen van een ander orgaan dat de door de raden aangenomen verordeningen zal bekrachtigen.

+

Om die redenen behoort :

- a) het eerste lid van artikel 29, § 1, als volgt te worden geredigeerd : "Voor het grondgebied bedoeld in artikel 1, en overeenkomstig de bepalingen van deze wet zijn de Gewesten bevoegd voor de volgende aangelegenheden : ...";
- b) na artikel 29 een afzonderlijk artikel te worden ingevoegd waarvan § 1 als volgt zou worden geredigeerd :

"§ 1. De Gewesten vaardigen, bij ordonnantie, de algemene verordeningen uit betreffende de aangelegenheden bedoeld in artikel 29, § 1", terwijl in paragrafen 2 en 3 de bepalingen van het tweede en het derde lid van § 1 van artikel 29 van het ontwerp zouden worden overgenomen zoals hierna zal worden voorgesteld.

.../...

II. Met de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de Gewestraad en van de gewestelijke Executieve bepalen, kan niet worden volstaan om voor sommige van de in artikel 29, § 1, genoemde aangelegenheden uit te maken welk van die organen bevoegd is.

Benevens zijn regelende functie oefent de wetgever ook bepaalde verheven bestuursbevoegdheden uit. Dat zou ook zo kunnen zijn met de gewestraad, die, bij voorbeeld in de onder 9° van paragraaf 1 genoemde aangelegenheid, regelend zal optreden wat de concessies betreft, maar dat hij die ook bij bestuursrechterlijke besluiten zal vermogen te verlenen.

Voor de aangelegenheden die vermeld zijn in paragraaf 1, 10°, a) en b) kan hoe dan ook onmogelijk worden uitgemaakt welke organen zullen meewerken aan het ontwerpen van de "programma's" of van de "bepalingen" waarbij die Gewesten zullen worden "betrokken", noch op welke wijze zij zullen optreden.

III. A. In tegenstelling met ontwerp nr. 461, bevat het onderhavige ontwerp geen bepaling tot vaststelling van de aangelegenheden waarvoor uitsluitend het nationaal gezag bevoegd is, evenmin als het aan de Gewesten een residuaire bevoegdheid toewijst, op grond waarvan zij zouden regelen "iedere aangelegenheid van gewestelijk belang zolang en in de mate dat zij niet door de wet wordt geregeld" (artikel 28, § 3, van ontwerp nr. 461).

.../...

Volgens de memorie van toelichting moeten "de bevoegdheden die toegekend worden aan de Gewesten begrepen worden in het licht van punt 60 van het regeerakkoord"; in dat punt worden vijftien aangelegenheden genoemd die "voorbehouden zijn aan de nationale macht".

Dat het onderhavige ontwerp geen bepalingen betreffende de nationale bevoegdheden bevat, levert geen bezwaar op. Aangezien de Gewesten bevoegdheden toegewezen zullen krijgen die beperkt zijn tot de in de artikelen 29, 34 en 35 van het ontwerp omschreven materies, en aangezien zij niet over een residuaire bevoegdheid zullen beschikken, zullen de aangelegenheden die hun niet uitdrukkelijk zijn opgedragen noodzakelijkerwijs onder de bevoegdheid van een andere macht vallen.

Het afstappen van de opvatting waarin residuaire bevoegdheid aan de Gewesten wordt verleend, is zaak van de Regering en ligt buiten de discretie van de Raad van State.

Wel dient te worden opgemerkt dat het ontbreken van een zodanige bevoegdheid het des te noodzakelijker maakt, de aan de gewesten toegewezen aangelegenheden zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven met het oog op de goede werking van de instellingen en ter voorkoming van conflicten.

B. Volgens de memorie van toelichting zullen "de koninklijke besluiten die in uitvoering van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 1 augustus 1974 dienen te worden genomen, de inhoud van de aan de gewesten opgedragen aangelegenheden moeten omschrijven".

.../...

De Regering heeft aan de Raad van State vier ontwerpen van koninklijke besluiten doen toekomen "tot afbakening" van een aantal aangelegenheden "waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is"; het betreft "het waterbeleid", "het huisvestingsbeleid", "het beleid inzake ruimtelijke ordening en stedebouw" en "het beleid inzake de visvangst, de jacht en de bossen". Al kunnen die teksten bepaalde aanwijzingen geven in verband met de voornemens van de Regering, juridisch kunnen zij de bepalingen van de ontwerp-wet niet "omschrijven".

Aangenomen wordt dat de Koning, op grond van artikel 67 van de Grondwet, dat Hem met de uitvoering van de wetten belast, uit die wetten de gevolgen mag afleiden die er normaal uit voortvloeien. Het is Hem echter niet toegestaan de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken of in de leemten van een onvolledige wetgeving te voorzien (Cass. 18 november 1824 - Pas. 1925-I-25).

De inhoud van de aan de gewesten toegewezen aangelegenheden kan dus niet "omschreven", anders en in de echte zin des woords gezegd, uitdrukkelijk verwoord worden met koninklijke besluiten. Hij kan evenmin, zoals de Regering het allicht bedoelt, door die besluiten derwijze gepreciseerd worden, dat die besluiten de onnauwkeurigheden of de leemten van de wet goed zouden maken. Dat zou alleen kunnen door in de wet zelf op te nemen de bepalingen uit die besluiten, welke de inhoud van de bedoelde aangelegenheden zouden kunnen preciseren.

C. Naar de gemachtigde ambtenaren aan de Raad van State hebben verklaard, mogen de bepalingen van artikel 29, § 1, die de aan de Gewesten toegewezen aangelegenheden opsommen, niet restrictief worden geïnterpreteerd, aangezien de Regering denkt aan overdracht van "pakketten" bevoegdheid. Volgens die opvatting moet, wanneer op de vermelding van een aangelegenheid

een opsomming volgt die wordt ingeleid met woorden als "met inbegrip van", die opsomming worden beschouwd als een voorbeeldenlijst en niet als een verruiming van een begrip dat, in beginsel, zou moeten worden uitgelegd in de enge betekenis van de gebruikte term.

In de bepaling van artikel 29, § 1, 7°, die "de huisvesting" aan de gewesten toewijst, zijn bij voorbeeld de krotopruiming en de daarna vermelde tegemoetkomingen wat de sociale woningen betreft, slechts aspecten van wat "huisvesting" is.

In dezelfde gedachtengang mogen echter de uitzonderingen op de toe te wijzen bevoegdheden niet in verruimende zin worden uitgelegd.

Gelet op de bedoeling van de Regering verdient het aanbeveling de als voorbeeld opgenomen vermeldingen uit de tekst van de wet te weren om te voorkomen dat deze verkeerd wordt geïnterpreteerd bij redenering a contrario. (39)

Wordt op dit voorstel ingegaan, dan zou de Regering in de memorie van toelichting de uitleg kunnen verstrekken welke zij in verband met de inhoud van de verschillende aangelegenheden dienstig mocht achten.

.../...

(39) Zo zou bij voorbeeld kunnen worden betoogd dat de bevoegdheid "huisvesting" van de gewesten voor de sociale woningen beperkt is tot de enkele punten die in paragraaf 1, 7°, zijn opgegeven.

IV. Artikel 29, § 1, van het ontwerp bevat naast een eerste lid dat een opsomming van de naar de gewesten overgaande aangelegenheden geeft, een tweede en een derde lid waarin de fundamentele regels zijn neergelegd die de waarde van de ordonnanties bepalen. Al dadelijk zij gemereerd dat het tweede en het derde lid van die paragraaf 1 los van artikel 29 zouden moeten worden gemaakt en een afzonderlijk artikel zouden moeten vormen want ze behandelen een geheel ander onderwerp dan het eerste lid, een geheel ander onderwerp ook dan de paragrafen 2 en 3 van het artikel.

Moeten de bepalingen die nu in het tweede en het derde lid van artikel 29, § 1, staan dus worden verplaatst, hun opneming in het ontwerp is noodzaak, want zij moeten juist dienen om de rechtskracht van de ordonnanties te kunnen bepalen.

Artikel 29, § 1, tweede en derde lid, luidt als volgt :

"Binnen het raam van de bij deze paragraaf bedoelde bevoegdheden kan de ordonnantie de vigerende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

De hoven en rechtbanken mogen de overeenstemming van de ordonnanties aan deze wet toetsen".

A. Uit de zoëven aangehaalde bepalingen blijkt dat gewestordonnanties, volgens de ontwerp-wet, wel aangelegenheden vermogen te regelen die thans alleen door de wet kunnen worden geregeld maar dat zij anders dan de decreten, toch geen "kracht van wet" hebben. Met andere woorden, ze bezitten niet dezelfde rechtskracht als een wet.

.../...

1. De bepaling van artikel 29, § 1, derde lid, volgens welke de hoven en rechtbanken de ordonnanties binnen de aangegeven grenzen aan de wet kunnen toetsen, wijst erop dat die ordonnanties gerekend moeten worden tot de verordeningen die luidens artikel 107 van de Grondwet door de hoven en rechtbanken op hun overeenstemming met de wet dienen te worden gecontroleerd.

De in het ontwerp ten aanzien van de juridische aard van de ordonnanties aangenomen regeling is in overeenstemming met de bestaande grondwetsbepalingen. De bevoegdheid die de wetgever ingevolge de hem door de grondwetgever van 1970 verleende machtiging met een bijzondere meerderheid aan de gewestelijke organen vermag op te dragen, kan immers alleen van verordenende aard zijn. (40)

2. Luidens artikel 29, § 1, tweede lid, kan een ordonnantie, al is zij geen wet maar een verordening, "de vigerende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen", en dat is ook in overeenstemming met artikel 107quater van de Grondwet. Volgens dat artikel immers kan aan gewestelijke organen de bevoegdheid worden opgedragen om de door de wetgever met een bijzondere meerderheid aan te wijzen aangelegenheden te regelen. Die aangelegenheden liggen thans in de bevoegdheidssfeer van de nationale wetgever. Opdat de toeschrijving van bevoegdheid naar de gewestelijke organen enig nuttig effect sorteert, is het dan ook volstrekt noodzakelijk dat die organen in de hun toegeschoven aangelegenheden de thans geldende wetten kunnen wijzigen. Zoals bekend heeft de Grondwetgever van 1970 de

.../...

(40) De Raad van State heeft zich in die zin uitgesproken in zijn advies over het ontwerp van wet nr. 461 (Gedr. St. Buit. Zitt. 1978-1979; 461, nr. 9, blz. 8; nr. 19, blz. 4; nr. 34, blz. 13).

Belgische Staat met de aanneming van artikel 107quater willen ombuigen tot een staat die én uit cultuurgemeenschappen én uit gewesten met een zeer ruime autonomie zou bestaan. De in artikel 29, § 1, tweede lid, van het ontwerp neergelegde regel is nodig om de uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet te verzekeren.

3. Uit het vorenstaande blijkt dus eensdeels dat de ordonnantie een aan 's rechters wettigheidscontrole onderworpen verordening is maar dat zij anderdeels, in de aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden, toch ook vermag de wet te wijzigen. De door de rechter uit te oefenen controle zal dus hierin bestaan, dat nagegaan wordt of de ordonnantie in overeenstemming is met de opdrachtwet, en ook hierin dat de ordonnantie wordt getoetst aan de wetten of aan de regels die op zijn minst hetzelfde gezag als een wet bezitten, welke wetten of regels daarbij in voorkomend geval met de machtigingswet worden gecombineerd.

Met name miskenning van het in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel of van het algemeen beginsel volgens hetwelk er geen terugwerking mag zijn, zou meebrengen dat aan de bewuste ordonnantie "niet-overeenstemming met de wet" als gebrek gaat kleven.

De rechter zal hier dus een soortgelijke wettigheidscontrole uitoefenen als hij doet ten aanzien van koninklijke besluiten die vastgesteld zijn op grond van volmachtwetten.

B. De memorie van toelichting zegt bij artikel 29 van het ontwerp dat ordonnanties "een juridische waarde hebben die gelijkaardig is aan deze van de wet" en in de commentaar op artikel 35 stelt ze zelfs dat het gewest "een wetgevende macht" uitoefent.

De hiervoren gemaakte bedenkingen wettigen de conclusie dat de memorie van toelichting aldus uitdrukkingen bezigt die dubbelzinnig of onjuist zijn. Er is reeds uiteengezet waarom ordonnanties in het systeem van artikel 107quater van de Grondwet niet dezelfde rechtskracht hebben als een wet maar verordeningen zijn die onder de in artikel 107 van de Grondwet bepaalde controle vallen, en er is ook aangetoond waarom zij, in de naar de gewestelijke organen toegeschoven aangelegenheden, toch ook weer de wet moeten kunnen wijzigen.(41)

V. De opsomming van de in paragraaf 1 bedoelde aangelegenheden is niet zeer logisch. Het ware verkieslijk de volgende orde in acht te nemen :

- 2° (4° van het ontwerp)
3° (7° van het ontwerp)
4° (5° van het ontwerp)
5° (6° van het ontwerp)
6° (2° van het ontwerp)
7° (3° van het ontwerp)

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. Op de toevoeging van de woorden "en van het gemeenschappelijk vervoer" na, is de tekst van § 1, 1°, dezelfde als die van artikel 28, § 2, 1°, van het ontwerp nr. 461, zoals het op 1 augustus 1978 door de Regering werd geamendeerd.

.../...

(41) Men zie het advies van 25 juli 1978 over het ontwerp nr. 461 (Kamer 1977-1978, nr. 461 - 9, blz. 8).

Bij deze laatste tekst had de Raad van State opgemerkt dat men zich kon afvragen of het begrip "grote overheidsinfrastructuur" overeenkwam met het begrip "grote infrastructuur" dat in § 1, 8°, van hetzelfde geamendeerde ontwerp voorkwam en in de commentaar op de amendementen van 1 augustus 1978 in vijf punten omschreven was (42).

Volgens punt 60, 8° van het bij de Regeringsverklaring van 5 april 1979 gevoegde Regeerakkoord behoren "de grote infrastructurele werken" tot de bevoegdheid van de nationale macht "onverminderd de aan de gewesten toegekende bevoegdheden".

Aangenomen mag dus worden dat in § 1, 1°, van het onderhavige ontwerp, de bepaling "het tracé of de inplanting van de grote overheidsinfrastructuur" niet tot onderwerp heeft het bij wijze van voorbeeld aanhalen van de materie die besloten ligt in het begrip "ruimtelijke ordening", maar dat zij bestemd is om aan de gewesten een bijzondere bevoegdheid toe te wijzen die een uitzondering vormt op de bevoegdheid van het nationaal gezag in de aangelegenheid "grote infrastructuren". Dezelfde redenering geldt ten aanzien van het gemeenschappelijk vervoer.

De woorden "met inbegrip van" zouden derhalve moeten worden vervangen door het woord "alsook". Bovendien zou de memorie van toelichting het begrip "grote overheidsinfrastructuur" moeten omschrijven, eventueel aan de hand van gegevens uit de commentaar op de amendementen van 1 augustus 1978.

.../...

(42) Advies van 4 augustus 1978, Kamer 1977-1978, nr. 461 - 33, blz. 2).

2. In § 1, 2°, is "het natuurbehoud" slechts een als voorbeeld aangehaald bestanddeel van het begrip "natuurbescherming".

Om de redenen die zijn opgegeven in algemene opmerking III - c - bij dit artikel, kunnen de woorden "met inbegrip van het natuurbehoud" vervallen.

3. Paragraaf 1, 3°, is gelijkkluidend met artikel 28, § 2, 3°, van het ontwerp nr. 461.

In verband met de jacht heeft de Regering in de commentaar op haar eigen amendementen bij het genoemde artikel 28, § 2, verklaart :

"De wetgeving en de reglementering inzake de vervaardiging, de handel en het bezit van jachtwapens blijft evenwel een nationale bevoegdheid omdat een politiek dient gevoerd ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit".

Wenst de Regering een zo belangrijke uitzondering op de bevoegdheid welke het ontwerp aan de gewesten toewijst, te handhaven, dan zou zij die in de tekst moeten opnemen.

+

4. In § 1, 5°, bepaalt het ontwerp dat het grondbeleid ook omvat "de bevoegdheid tot onteigening van de grondregieën". Gemeentelijke grondregieën hebben geen rechtspersoonlijkheid en kunnen dus niet zelf onteigenen. Opdat zij dat wel kunnen, zou het Gewest dus bevoegdheid moeten krijgen om de gemeentewet te wijzigen hetzij door te bepalen dat in het Gewest iedere grondregie rechtspersoonlijkheid heeft, hetzij door te bepalen dat de gemeenten die rechtspersoonlijkheid kunnen verlenen aan de regieën die zij oprichten.

.../...

Naar de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verklaard, ligt het niet in de bedoeling van de Regering met het ontwerp, met name met artikel 30, die bevoegdheid om de gemeentewet te wijzigen aan de Gewesten te verlenen.

Paragraaf 1, 5°, zou derhalve moeten worden herzien.

5. In § 1, 7°, geeft het zinsdeel dat begint met de woorden "met inbegrip van" als voorbeeld alleen aangelegenheden aan die vallen onder het algemeen begrip "huisvesting". Om de redenen die in de algemene opmerking III, c, bij dit artikel zijn gemaakt, zou dit zinsdeel moeten vervallen.

6. In § 1, 8°, a), wordt met een toespeling op "de gewestelijke facetten" van het industrie- en energiebeleid gepoogd aan te geven wat op dat gebied onder de gewesten ressorteert; dat is zoveel als een tautologie.

Wel staan daarin een aantal materies (het openbaar industrieel initiatief, de planning ...) opgesomd, maar ze worden er, gelet op het gebruik van het woord "inzonderheid", slechts als evenveel voorbeelden aangehaald en wat meer is, zoals uit hun formulering blijkt, slechts als bestanddelen van het algemeen begrip "industrie- en energiebeleid" en niet als bestanddelen van de specifiek gewestelijke facetten van dat beleid, die zij overigens niet nader vermogen te omschrijven.

+

.../...

Op de toevoeging na van het zinsdeel "met inbegrip van de hulp aan de toeristische nijverheid", is § 1, 8°, a), overgenomen uit de tekst van artikel 28, § 2, 8°, van het ontwerp nr. 461 waaraan een omstandige commentaar was gewijd in de verantwoording van de Regeringsamendementen van 1 augustus 1978.

Volgens die commentaar zou de uitdrukking "de regionale facetten van het industrieel- en energiebeleid" onder meer moeten slaan op "(de) bepaling van bijzondere exploitatievoorwaarden en (de) aflevering van exploitatievergunningen voor gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke ondernemingen".

De Raad van State heeft er in zijn advies van 4 augustus 1978 op gewezen dat, als dat werkelijk zo was, de formulering niet dienstig zou zijn en aanpassing aan de bedoeling van de Regering zou behoeven.

+

Paragraaf 1, 8°, b), volgens welke tot "de gewestelijke economische expansie" behoren, "de gewestelijke facetten van de kredietpolitiek, zonder afbreuk te doen aan de voorgeschreven regels in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek" is nieuw ten opzichte van het ontwerp nr. 461 en wordt in de memorie van toelichting ook niet gecommenterd.

Bij die bepaling is hetzelfde op te merken als bij § 1, 8°, a), over het tautologische van het begrip "gewestelijke facetten".

.../...

Ook de uitzondering aangekondigd in het zinsdeel dat begint met de woorden "zonder afbreuk te doen aan", is niet zeer zorgvuldig geformuleerd. Volgens punt 60, 6°, van de bijlage bij de regeringsverklaring van 5 april 1969 valt buiten de bevoegdheid van de Gewesten "het algemeen monetair, fiscaal, budgettair en kredietbeleid".

De bepaling waarin de uitzondering staat is dubbelzinnig doordat zij het woord "nationale" gebruikt om de "munt- en kredietpolitiek" te kwalificeren; zij zou kunnen worden geacht de Gewesten te machtigen om, via de bevoegdheid die hun inzake kredietbeleid zou worden verleend, in het monetair beleid in te grijpen, een gebied waar een beleid dat niet "nationaal" of "algemeen" zou zijn moeilijk denkbaar is.

+

Paragraaf 1, 8°, c), is overgenomen uit artikel 28, § 2, 8°, van het ontwerp nr. 461. In de commentaar op haar amendementen van 1 augustus 1978, verklaarde de regering dat die bepaling alles omvatte "wat betrekking heeft op de samenstelling, de interne organisatie, de opdrachten en het ten laste nemen van de kosten en de dotaties van deze organismen".

Zoals de Raad van State in zijn eerder vermeld advies van 4 augustus 1978 heeft opgemerkt zou, indien dat werkelijk zo was de formulering niet dienstig zijn en zou zij aan de bedoeling van de Regering moeten worden aangepast.

7. In § 1, 10°, kan onmogelijk worden uitgemaakt of "de waterproduktie en -voorziening" en "de zuivering van afvalwater" de enige bestanddelen zijn van het "waterbeleid" waarvoor de Gewesten (onder het gemaakte voorbehoud) bevoegd zullen zijn, dan wel of de Regering daarentegen de Gewesten wil belasten met het waterbeleid als een "pakket" van bevoegdheden (zie opmerking III, c, bij dit artikel) waarvan de

.../...

bepaling de hoofdbestanddelen aangeeft zonder er andere uit te sluiten. De woorden "het waterbeleid" zouden bijgevolg, in de eerste veronderstelling, moeten worden aangevuld met de woorden "dat is" of "te weten", in de tweede veronderstelling met de woorden "inzonderheid" of "met inbegrip van".

+

Het laatste zinsdeel van § 1, 10°, a), 1, is onvolledig want het zegt niet welke overheid "voor ieder geval afzonderlijk tussen de Staat en de Gewesten" "de nationale of gewestelijke aard van de investeringen voor de ontziltling van zeewater" vaststelt en evenmin volgens welke procedure de beslissingen ter zake zullen worden genomen. De tekst zou ook duidelijker worden als deze bepaling in een afzonderlijke volzin werd gesteld.

+

Bij paragraaf 1, 10°, a), tweede lid, en b), tweede lid, is dezelfde opmerking te maken als onder II in verband met dit artikel is gemaakt.

+

De bepaling van § 1, 10°, b), 2, zou beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"de produktnormen voorgeschreven overeenkomstig de Europese en internationale reglementen".

8. De Franse tekst van paragraaf 1, 14°, zou beter als volgt worden geredigeerd :

"le placement des travailleurs par les organismes tant publics que privés".

9. Paragraaf 1, 15° is in menig opzicht onnauwkeurig. Worden met de woorden "moeilijk te plaatsen arbeiders" bedoeld de "moeilijk te plaatsen werklozen" waarvan sprake is in artikel 7, § 1, derde lid, d), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, en in het koninklijk besluit van 18 maart 1977 tot toekenning van bijkomende werkloosheidsuitkering aan sommige moeilijk te plaatsen werklozen ?

Mocht dat zo zijn, dan zou, ter voorkoming van moeilijkheden bij de interpretatie en terwille van de overeenstemming met de aangehaalde teksten, het woord "arbeiders" moeten worden vervangen door "werklozen". Mocht het hier om een ander begrip gaan, dan zou dat nader moeten worden bepaald.

Bedoelt de bepaling met de woorden "tegemoetkoming in het loon" aan de Gewesten de bevoegdheid te verlenen om een deel van het loon van die arbeiders door anderen dan hun werkgevers te doen dragen of bedoeld zij de Gewesten toe te staan bepaalde loonvoorwaarden aan de werkgevers op te leggen.

.../...

In de verantwoording van de amendementen bij het ontwerp nr. 461 die zij op 1 augustus 1978 heeft ingediend, verklaarde de Regering in verband met deze bepaling dat zij "aan de Gewestraad onder meer moet toelaten de middelen en modaliteiten te bepalen van de tegemoetkomingen aan de werknemers bij de steun bij de oprichting, de uitbreiding of de reconversie van ondernemingen". Die commentaar geeft geen uitsluitsel wat de hiervoren opgeworpen vragen betreft.

10. Paragraaf 1, 17°, wijst aan de Gewesten, onder voorbehoud van de aldaar vermelde uitzonderingen, de "organisatie" van de "voogdij" over de ondergeschikte besturen toe.

Het gebruik van het woord "organisatie" is te verklaren in de opvatting als zouden de Gewesten slechts een regelende bevoegdheid krijgen maar, zoals uiteengezet is in opmerking I bij dit artikel zullen zij ook in tal van aangelegenheden individuele administratieve beslissingen moeten kunnen nemen. De vraag is dan ook of de Regering met de hier onderzochte bepaling bedoelt de Gewesten de bevoegdheid te geven om verordeningen uit te vaardigen waarbij het toezicht wordt georganiseerd, maar niet om in die verordeningen te bepalen dat het toezicht door een orgaan van het Gewest zal worden uitgeoefend.

Mocht dat niet het geval zijn, dan zouden de woorden "de organisatie van de administratieve voogdij" moeten worden vervangen door "het toezicht".

+

.../...

Uit de tekst van § 1, 17°, en vooral uit de woorden "heeft ingericht" blijkt dat aan de aldaar gemaakte uitzondering een dubbele voorwaarde verbonden is : niet alleen moeten de bedoelde handelingen verband houden met de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van "de Staat of van de Gemeenschappen" behoren, maar moet de wet of het decreet een bijzonder toezicht hebben georganiseerd. De vraag is of het gebruik van de woorden "heeft ingericht" impliceren dat de landswetgever of de gemeenschapswetgever voortaan geen bijzonder toezicht meer zullen kunnen organiseren, zelfs voor die aangelegenheden waarvoor zij bij uitsluiting bevoegd zijn.

Deze interpretatie lijkt te worden bevestigd door de commentaar op artikel 28, § 2, 19°, van het ontwerp nr. 461 in de verantwoording van de amendementen van 1 augustus 1978; die tekst is immers dezelfde als die van het onderhavige ontwerp (behalve de toevoeging, in deze laatste, van de laatste volzin die verband houdt met de eventuele splitsing van de provincie Brabant).

De Regering verklaarde :

"Het punt 19° geeft aan de gewestraden een algemene en principiële bevoegdheid inzake de toezichtsregeling op de handelingen van de ondergeschikte besturen.

Deze bevoegdheid is slechts beperkt in de mate dat de nationale of communautaire wetgevende macht bijzondere toezichtsregelen heeft vastgesteld in de aangelegenheden die tot hun respectieve bevoegdheid behoren.

Zo zal de ordonnantie, binnen het raam van zijn bevoegdheden, de nieuwe bepalingen van de provinciewet en van de gemeentewet die gesteld zijn in hoofdstuk I van titel III van deze wet, kunnen wijzigen".

.../...

Mocht deze interpretatie verder reiken dan wat de Regering bedoelt, dan zou de tekst dienovereenkomstig moeten worden herzien.

Voor de interpretatie van § 1, 17°, moet men zich ook afvragen of de Regering het zo bedoelt, dat de inzake toezicht aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid ook geldt voor het vaststellen van de regels inzake beroep tegen de besluiten van de ondergeschikte besturen. Houdt het organiseren van het beroep doorgaans nauw verband met het organiseren van het toezicht, het gaat er niet noodzakelijk in op.

+

De laatste volzin van § 1, 17°, die luidt "deze bepalingen zullen bij splitsing van de provincie Brabant worden gewijzigd", is een verklaring van intentie die, als niet normatief, uit de tekst zou moeten worden gelicht.

11. Paragraaf 1, 18°, is de weergave van artikel 28, § 2, 20°, van het ontwerp nr. 461, waarbij in de verantwoording van de amendementen van 1 augustus 1978 de volgende commentaar is verstrekt :

"Wat de ondergeschikte besturen betreft, dienen de Gewestraden de verdelingscriteria te bepalen van het aandeel van hun gewest in het gemeente- en het provinciefonds.

Daar de provincie Brabant in de overgangsfase gesitueerd is op het grondgebied van de drie gewesten, zal de nationale overheid het aandeel ervan in het provinciefonds bepalen.

De bedragen worden uitgetrokken op de begroting van Binnenlandse Zaken, vanwaar zij, met uitzondering van het aandeel van de provincie Brabant, zullen gestort worden op rekening van het betrokken Gewest bij het Gemeentekrediet".

.../...

Voor een goed begrip van de tekst, zou deze commentaar in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen.

12. De bepalingen van § 1, 19° en 20°, tonen duidelijk aan dat de toegewezen bevoegdheid niet uitsluitend verordeningsbevoegdheid zal zijn (zie de algemene opmerking I bij dit artikel).

Paragraaf 1, 19°, is de weergave van artikel 28, § 2, 21°, van het ontwerp nr. 461 waaraan de verantwoording van de op 1 augustus 1978 ingediende amendementen de volgende commentaar heeft gewijd :

"De gesubsidieerde provinciale en gemeentelijke werken en daarmee gelijkgestelde werken (verenigingen van gemeenten, polders en wateringen) worden niet geregeld door de gewestraden wanneer deze werken betrekking hebben op een materie die behoort tot de bevoegdheid van de wet of van het decreet".

Aangezien § 1, 19°, een algemene bevoegdheid toewijst, zou de in deze commentaar aangehaalde uitzondering uitdrukkelijk in de tekst moeten worden vermeld.

13. Artikel 60 van het ontwerp nr. 461 bepaalde :

"Elke Raad stemt jaarlijks de begroting van zijn Gewest en sluit de rekeningen af van het voorgaande jaar. Alle ontvangsten en uitgaven van het Gewest worden op de begroting en in de rekeningen gebracht".

.../...

Artikel 29, § 3, van het onderhavige ontwerp bepaalt alleen : "Elke Raad stemt over de begroting van zijn Gewest".

Het ontbreken van een bepaling die aan de Gewesten de bevoegdheid toewijst om de rekeningen af te sluiten, en van een bepaling betreffende de organisatie van de comptabiliteit en van de controle op de uitgaven is een leemte waarin zou moeten worden voorzien.

Artikel 30.

Deze bepaling neemt artikel 29 en, mutatis mutandis, artikel 74 van ontwerp nr. 461 over.

In verband met laatstgenoemde bepaling heeft de Raad van State, in zijn advies van 1 augustus 1978, een opmerking gemaakt waarnaar hij alleen maar kan verwijzen. (43)

Die opmerking eindigde met het volgende tekstvoorstel :

"De decreten van de cultuurraden (of de ordonnanties van de gewestraden) mogen bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor die raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen voor de uitoefening van hun bevoegdheden noodzakelijk zijn. Zodanige bepalingen mogen evenwel geen betrekking hebben op aangelegenheden die bij de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

.../...

(43) Kamer, 1977-1978, nr. 461 - 25, blz. 3 en 4.

Artikel 31.

Dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 31.-

Binnen de grenzen van hun bevoegdheden kunnen de Gewestraden de niet-naleving van de ordonnanties strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen overeenkomstig boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek".

Artikel 32.

Dit artikel luidt :

"Tot fusie van gemeenten kan slechts op eensluidend advies van de Executieve worden besloten".

De memorie van toelichting geeft de volgende verantwoording :

"Artikel 32.-

De samenvoeging van gemeenten wordt bij artikel 32 van dit ontwerp niet vermeld onder de bevoegdheden van het Gewest.

Het is nochtans duidelijk dat sommige gewestelijke bevoegdheden rechtstreeks de werking der gemeenten betreffen. Alhoewel artikel 32 het principe huldigt dat de nationale wetgever in die materie bevoegd is, bepaalt het daarom toch dat de betrokken Gewestelijke Executieve voorafgaand aan iedere samenvoeging van gemeenten, een eensluidend advies geeft".

.../...

Artikel 32 van het ontwerp komt erop neer dat aan de executieve van elk gewest een echt vetorecht wordt verleend waardoor zij zich kan verzetten tegen de uitoefening, door de nationale wetgever, van een bevoegdheid welke artikel 3 van de Grondwet hem heeft gegeven. Artikel 107quater staat niet toe dat een gewestexecutieve zich mengt in de uitoefening van de aan de wetgever opgedragen bevoegdheden, behalve dan bij wege van adviesgeving, dit wil zeggen zonder de uitoefening van die bevoegdheid lam te kunnen leggen. Het gaat dus niet op een "eensluidend" advies van de gewestelijke executieve te eisen.

Dat hetzelfde bezwaar niet geopperd is ten aanzien van artikel 29, § 1, 10°, a), 1, voor zover het bepaalt dat "de nationale of gewestelijke aard van de investeringen voor de ontziltling van zeewater, voor ieder geval afzonderlijk tussen de Staat en de Gewesten wordt vastgesteld", is hierdoor te verklaren dat die bepaling, anders dan artikel 32, geen juridische belemmering voor de uitoefening van de respectieve bevoegdheid van Staat of Gewest inhoudt.

.../...

Artikel 33.

In het tweede lid moet worden gelezen :

"De voorwaarden en de nadere regelen van die overdracht worden bepaald bij een ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 34.

De Franse tekst bepaalt : "La Région peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique, dans les cas et selon les modalités fixées par l'ordonnance dans le respect "du principe" des procédures judiciaires fixées par la loi ...".

Voor de woorden "du principe" staat geen equivalent in de Nederlandse tekst noch in de memorie van toelichting.

Zij kunnen verwarring stichten door het vermoeden te wekken dat de wetgever het zo ziet dat de ordonnantie in andere gerechtelijke procedures zou kunnen voorzien dan die welke de wet vaststelt.

+

Het spreekt vanzelf dat in de commentaar van de memorie van toelichting de term "gewestelijke norm" ten onrechte gebruikt is voor de beslissing die "de onteigening ten algemenen nutte regelt".

.../...

Artikel 35.

Deze bepaling is nodeloos omslachtig.

Onder voorbehoud van de voorafgaande opmerking nr. VI, vooraan in het advies, over het begrip "betrokkenheid", en in acht genomen dat de taak van de Koning, zoals die uit artikel 68 van de Grondwet blijkt, geen enkele twijfel laat bestaan over zijn hoedanigheid van "enige gesprekspartner", wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 35.-

In de aangelegenheden waarvoor het Gewest bevoegd is, nemen vertegenwoordigers van de Executieve van het Gewest deel aan de onderhandelingen over internationale akkoorden".

Artikel 36.

Wat de leemten in de tekst van deze bepaling betreft : zie de voorafgaande opmerking nr. I, die vooraan in het advies is gemaakt.

Wat paragraaf 4 betreft : het is in deze bepaling dat, om de redenen die bij artikel 28, § 4, van het ontwerp zijn opgegeven, zou moeten worden bepaald in welke taal over de voorstellen wordt gestemd.

Het woord "gestemd" zou derhalve in deze bepaling moeten vervallen.

.../...

Artikel 38.

In het derde lid van paragraaf 1 moet niet alleen naar het eerste maar ook naar het tweede lid worden verwezen.

+

Paragraaf 2, tweede lid, luidt :

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

De onderzochte bepaling is ontleend aan artikel 6, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende onder meer het bekendmaken van wetten en verordeningen. Zij kwam ook al voor in artikel 36, § 2, van het wetsontwerp nr. 461. De Raad van State herhaalt de opmerking die hij bij het onderzoek van dat ontwerp heeft gemaakt : "Met de bepaling dat individuele besluiten, waarvan aan de belanghebbenden verplicht kennis moet worden gegeven, rechtsgevolgen krijgen van bij de bekendmaking ervan indien deze vóór de kennisgeving komt, heeft dat artikel 6, tweede lid, (van de wet van 31 mei 1961) een aantal moeilijkheden doen rijzen die de Raad van State hier in herinnering moet brengen (bij voorbeeld : Raad van State, 27 september 1963, BROUWERS, nr. 10.179)" (44).

Artikel 55.

Paragraaf 1 bepaalt : "Onverminderd artikel 56 beschikt ieder Gewest over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel".

.../...

Deze bepaling neemt paragraaf 1 van artikel 56 van ontwerp nr. 461 over.

De Raad van State kan alleen maar, onder enige aanpassing, de opmerking herhalen die hij in verband met dat artikel heeft gemaakt in zijn advies van 28 juli 1978 (45) :

"De term "instellingen", in deze paragraaf, krijgt geen commentaar in de memorie van toelichting. Verondersteld mag worden dat bedoeld zijn de openbare diensten die een door artikel 29 van het ontwerp aan het Gewest overgedragen bevoegdheid zullen uitoefenen en tevens de openbare diensten die het Gewest (lees "de Gewestraad") op grond van artikel 29, § 2, in het leven mocht roepen".

Paragraaf 3 bepaalt :

"§ 3. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk wordt het personeel onderworpen aan de bepalingen die voor de ambtenaren bedoeld in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het rijkspersoneel, de administratieve, geldelijke, sociale en syndicale toestand regelen en de regeling inzake rust-, overlevings- en invaliditeitspensioen en inzake arbeidsongevallen vaststellen".

Bij deze bepaling zijn vier opmerkingen te maken :

1° Zij is dubbelzinnig in zover zij werkt met de woorden "voor de ambtenaren bedoeld in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937". Ofwel wil de Regering alle personeelsleden van de Ge-

.../...

(45) Kamer 1977-1978, nr. 461-9, blz. 7.

westen, dus ook het hulp- en het tijdelijk personeel - zelfs bij overeenkomst aangeworven - onderwerpen aan de administratieve, bezoldigings-, sociale en syndicale regeling die voor de rijksambtenaren in vast verband (koninklijk besluit van 2 oktober 1937, artikel 1) geldt, wat moeilijk denkbaar is. Ofwel wil zij alleen de gewestambtenaren in vast verband daaraan onderwerpen, en dan steekt er een leemte in het artikel.

2° In zijn reeds aangehaald advies van 28 juli 1978 heeft de Raad van State de volgende opmerking gemaakt in verband met de overeenkomstige bepaling (artikel 56, § 3) van het ontwerp nr. 461 :

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

3° Aangezien de arbeidsongevallenregeling uitdrukkelijk vermeld is naast de "sociale toestand" van de ambtenaren, is het niet te verklaren waarom de regeling inzake beroepsziekten achterwege is gelaten.

Er moge op worden gewezen, dat de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector geregeld is in een en dezelfde wet, namelijk die van 3 juli 1967.

.../...

4° Onder voorbehoud van hetgeen hiervoren is opgemerkt, zou de Franse tekst ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse als volgt moeten worden aangevuld : "Le régime des pensions de retraite, de survie et d'invalidité et le régime des accidents du travail".

Artikel 56.

In verband met dit artikel wordt verwezen naar de voorafgaande opmerkingen nr. V, vooraan in dit advies.

Onder dat voorbehoud, zou het tweede lid, wil het de bedoeling van de Regering weergeven, juister als volgt worden geredigeerd :

"De Executieve van de Franse Gemeenschap en de Executieve van het Waalse Gewest kunnen de samenwerking van hun diensten organiseren en, zo nodig, gemeenschappelijke diensten oprichten".

Artikel 57.

Paragraaf 1 gebruikt de woorden "van rechtswege", in het Frans "de droit", waarschijnlijk om erop te wijzen dat de diensten, de "organismen" en de bedoelde personeelsleden door de Gewesten "moeten" worden overgenomen.

Die woorden zijn eigenlijk overbodig en onjuist. Overplaatsing van rechtswege is in de praktijk ondenkbaar, en zou bovendien strijden met de bepalingen van paragraaf 2 die voorzien in het noodzakelijke optreden van de Koning om de nadere regelen inzake overplaatsing te bepalen.

.../...

Het verdient aanbeveling in paragraaf 1 te schrijven :
"Door de Gewesten worden overgenomen ...".

In paragraaf 2, a), bestaat het substantief "overname" niet in die betekenis. Beter kan, zoals in artikel 57, § 2, a), van ontwerp nr. 461, worden gelezen :

"a) van deze overdracht(en);".

De memorie van toelichting van het onderhavige ontwerp neemt de passus uit de memorie van toelichting van ontwerp nr. 461 over het gebruik van de talen in de gewestelijke diensten (Kamer, zitting 1977-1978, nr. 461-1, blz. 21) niet over.

De Raad van State kan alleen maar verwijzen naar het in die memorie van toelichting aangehaalde advies.

TITEL II.

ALGEMENE OPMERKING.

Volgens de geldende grondwetsbepalingen is het de nationale uitvoerende macht, bestaande uit de Koning en zijn ministers, die binnen de gemeenschappen de aan een uitvoerende macht toekomende bevoegdheden uitoefent. Die grondregel van de organisatie van de gemeenschappen treedt duidelijk naar voren in artikel 59bis, § 5, tweede lid, van de Grondwet, hetwelk artikel 67 toepasselijk verklaart op de decreten : het is dus zaak van de Koning, handelend met de medeondertekening door de verantwoordelijke ministers, de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn.

.../...

Het op 4 mei 1979 door de Regering ingediende voorstel tot grondwetsherziening brengt geen verandering in artikel 59bis, § 5, tweede lid (Gedr. St., Senaat, buit. zitting 1979, nr. 100/1).

Verscheidene artikelen uit titel II van het onderhavige ontwerp gebruiken, ter aanwijzing van de overheid die de uitvoerende macht binnen de gemeenschap uitoefent, wendingen die dubbelzinnig of zelfs niet in overeenstemming zijn met het systeem dat door de Grondwetgever in 1970 ingevoerd en door het aangehaalde herzieningsvoorstel gehandhaafd is.

Door te stellen dat "... handelingen ... kunnen ... worden gesloten door toedoen van de voorzitter van de Executieve of zijn afgevaardigde die optreedt in naam van de gemeenschap", lijkt bijvoorbeeld het nieuwe artikel 2, § 9, 3°, dat via artikel 60 van het ontwerp in de wet van 21 juli 1971 zou worden ingevoegd, te wijzen op een de gemeenschap eigen en van de Koning en de ministers onderscheiden uitvoerende macht.

Het nieuwe artikel 4bis, dat artikel 62 van het ontwerp in dezelfde wet bedoelt in te voegen, gebruikt een dubbelzinnige wending waar het bepaalt : "Een paritair samengestelde commissie wordt door de gemeenschapsexecutieven opgericht ...".

Gelet op de geldende grondwetsbepalingen en op het herzieningsvoorstel van 4 mei 1979, werkt het nieuwe artikel 6, dat in de wet van 21 juli 1971 wordt ingevoegd door artikel 63 van het ontwerp, ten onrechte met een alternatief : "... door de Koning of de Executieve".

.../...

Kortom, de Regering dient de bepalingen waarin melding wordt gemaakt van de overheid waarbij de uitvoerende macht binnen de gemeenschappen berust, te herzien ten einde ze met de grondwetsteksten in overeenstemming te brengen.

Artikel 58.

Enerzijds moeten in de opsomming de artikelen 6 en 13 van de wet van 21 juni 1971, die door het ontwerp worden vervangen, vervallen; anderzijds moet artikel 8 van de genoemde wet in die opsomming worden opgenomen.

Artikel 59.

Dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 59.-

Het opschrift van hoofdstuk I van dezelfde wet wordt door het volgende opschrift vervangen : "Machten en bevoegdheden".

Artikel 60.

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 60 van het ontwerp is zo opgevat, dat het hele artikel 2 van de wet van 27 juli 1971 door een nieuwe tekst vervangen wordt.

.../...

De nieuwe paragraaf 1 welke artikel 60 in het ontworpen artikel 2 invoegt, is de woordelijke herhaling van artikel 2, eerste lid, zoals dat thans is geredigeerd; de bepaling die thans in het tweede lid van dat laatste artikel staat, is overgenomen in het ontworpen artikel 2, § 4.

De tweede paragraaf welke artikel 60 van het ontwerp in het nieuwe artikel 2 invoegt, bevat echter inhoudelijk nieuwe bepalingen, die uitvoering bedoelen te geven aan het artikel 59bis, § 2, dat de Regering voorstelt in de Grondwet in te voegen (Gedr. St. Senaat, Buit. zitt. 1979, nr. 100/1).

De ontworpen grondwetsbepaling luidt als volgt :

"§ 2bis. De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking in deze aangelegenheden.

Een wet aangenomen met de in artikel 3bis bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast alsmede de vormen van samenwerking".

In de opvatting van de Regering bedoelt het ontworpen artikel 59bis, § 2bis, niet aan de wetgever - die zou beschikken bij een met bijzondere meerderheid aangenomen wet - een onbeperkte bevoegdheid te verlenen voor het aanwijzen van de aangelegenheden die, behalve de in de paragrafen 2 en 3 van dat artikel 59bis genoemde, tot de bevoegdheid van de cultuurraden zullen behoren.

Artikel 59bis, § 2bis, zou die strekking wel hebben indien het zich ertoe beperkte te bepalen dat een wet aangenomen met de in artikel 3bis bepaalde meerderheid, de aangelegenheden vaststelt die, buiten de in paragraaf 2 en in paragraaf 3 bedoelde aangelegenheden, bij decreet zullen worden geregeld.

.../...

De door de Regering overgelegde tekst hanteert het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" met het kennelijke oogmerk een maatstaf aan te leggen waarmee de nieuwe aangelegenheden uit elkaar kunnen worden gehouden naargelang zij al dan niet vatbaar zijn om naar de gemeenschappen over te gaan.

De Nederlandse term "persoonsgebonden aangelegenheden" en nog meer de in de Franse versie gebruikte term "matières personnalisables" zijn echter zo vaag dat daarmee het beoogde doel niet kan worden bereikt. In de omgangstaal hebben die termen immers een niet nauwkeurig te omschrijven betekenis. Blijkens de aan de Raad van State voorgelegde stukken hebben zij al evenmin een wel bepaalde conventionele betekenis gekregen. De verklarende nota betreffende het voorstel van de Regering tot herziening van artikel 59bis verstrekt geen enkele aanwijzing hieromtrent. Van haar kant beperkt de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp zich tot de volgende twee korte verklaringen : I "(Sinds de oprichting van de Cultuurraden) groeide de wil om de bevoegdheden die in 1970 aan (die Raden) waren toegewezen, uit te breiden tot andere aangelegenheden die nauw met het leven van de mens en zijn gemeenschap zijn verbonden" (Algemene commentaar bij titel II); II "... naar aanleiding van de uitvoering van de voorbereidende gewestvorming

.../...

is van sommige aangelegenheden het persoonsgebonden karakter duidelijk geworden" (commentaar bij artikel 60) (46) (47) (48).

Doordat de voor artikel 59bis, § 2bis, ontworpen tekst geen formule aan de hand doet om precies genoeg te kunnen uitmaken wat onder "persoonsgebonden aangelegenheden" moet worden verstaan, kan dus onmogelijk worden nagegaan of een wet die onder die benoeming bepaalde aangelegenheden aan de gemeenschappen toewijst, al dan niet in overeenstemming is met de voorziene grondwetsbepaling. Het ligt dus niet in het vermogen van de Raad van State om te zeggen of artikel 2, § 2, van de wet, al dan niet in overeenstemming is met het ontworpen artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet.

.../...

-
- (46) Beide verklaringen stonden reeds in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp nr. 461/1 - blz. 28 en 29.
- (47) De memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp voegt er weliswaar aan toe : "De koninklijke besluiten die moeten worden getroffen in uitvoering van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 1 augustus 1974, zullen de inhoud van de persoonsgebonden aangelegenheden omschrijven".

Het spreekt vanzelf dat koninklijke besluiten wel de nadere regelen voor de toepassing van grondwets- en wetsbepalingen kunnen vaststellen, maar op die uitvoeringsbesluiten mag niet worden afgegaan om te bepalen welke de betekenis zelf van die voorzieningen is.

- (48) De Nederlandse tekst van het tweede lid van het ontworpen artikel 59bis, § 2bis, luidt dat een wet aangenomen met de bijzondere meerderheid de persoonsgebonden aangelegenheden die aan de bevoegdheid van de gemeenschapsraden worden overgedragen "vaststelt" (détermine); in de Franse tekst wordt gezegd dat de wet die aangelegenheden bepaalt (définit).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 2, § 2.

De inleidende volzin leze men zó :

"Artikel 2 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ...".

In verband met 1°.

De bepaling luidt :

"§ 2. De persoonsgebonden aangelegenheden, bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet, zijn de volgende :

1° de gezondheidszorg, zoals klinieken, ziekenhuizen, de preventieve geneeskunde en de thuisverzorging, met uitzondering van de basisreglementering betreffende de planning en de financieringsvoorwaarden van de infrastructuur, van de ligdagprijs en van de ziekte- en invaliditeitsverzekering".

I. Met het oog op een goede redactie zou moeten worden gelezen : "1° de gezondheidszorg, zoals die welke wordt verstrekt in klinieken, ziekenhuizen, de preventieve geneeskunde, enz. ...".

II. De bepaling vermeldt de gezondheidszorg, die welke wordt verstrekt hetzij in klinieken of ziekenhuizen, hetzij bij wege van thuisverzorging, alsook de preventieve geneeskunde.

Wil het niet tot ernstige moeilijkheden komen bij het interpreteren van de ontwerp-wet, dan kan een veel nauwkeuriger

.../...

omschrijving van de bedoelde aangelegenheden niet worden gemist. Op zichzelf beschouwd, zouden de gebruikte formules immers zo kunnen worden verstaan dat daaronder ook begrepen is het vaststellen van regels met betrekking tot de geneeskunst, met name tot het organiseren van de beroepen van degenen die deze kunst beoefenen. Een zodanige strekking blijkt de Regering niet aan die bepaling te willen hechten.

In verband met 2°.

De bepaling luidt :

"2° De materiële, sociale, psychologische, morele en opvoedende bijstand aan personen, gezinnen en diensten, alsmede de jeugdbescherming".

I. Ook voor de bepaling onder 2° is het noodzakelijk een tekst in te voegen waaruit nauwkeuriger blijkt welke diensten worden bedoeld. Een zodanige verduidelijking is des te noodzakelijker daar niet wordt ingezien op welke wijze "psychologische, morele, (of) opvoedende bijstand" zou kunnen worden verleend aan de diensten zelf.

II. De jeugdbescherming bestrijkt meer dan één sector.

De desbetreffende basiswet van 8 april 1965 verdeelt haar bepalingen over verschillende categorieën : in een eerste titel brengt zij de bepalingen onder betreffende de "sociale bescherming" van de jeugd en in een tweede titel de bepalingen betreffende de "gerechtelijke bescherming" van de jeugd. Deze laatste bepalingen worden, in de aangehaalde wet verdeeld over een hoofdstuk I dat betrekking heeft op de jeugdrechtbanken,

.../...

een hoofdstuk II houdende "burgerrechtelijke bepalingen betreffende de minderjarigen", een hoofdstuk III "Maatregelen ter bescherming van de minderjarigen", een hoofdstuk IV betreffende de territoriale bevoegdheid van de jeugdrechtbanken en de voor die rechtbanken te volgen rechtspleging.

Volgens de inlichtingen die de Eerste Minister aan de Raad van State heeft verstrekt, heeft het ontwerp niet tot doel die gedeelten van de aangelegenheden inzake jeugdbescherming over te dragen welke onder het burgerlijk recht, het strafrecht en het gerechtelijk recht ressorteren. De tekst moet dus zo geamendeerd worden, dat daarin nauwkeurig wordt aangegeven welk aspect of welke aspecten van de jeugdbescherming naar de gemeenschappen overgaan.

In verband met 3°.

De bepaling luidt :

"3° De didactische en pedagogische vorming, met inbegrip van de voorschoolse, post- en para-scolaire voorzieningen, de professionele bij- en omscholing".

Zo geredigeerd is dat de opsomming van aangelegenheden die, althans gedeeltelijk, onder de in artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2°, van de Grondwet bedoelde onderwijsaangelegenheden vallen, zowel volgens de thans geldende als volgens de door de Regering voorgestelde nieuwe tekst. Ook de bepaling onder 3° zou nauwkeuriger moeten worden geformuleerd.

.../...

Slotopmerking betreffende artikel 2, § 2.

Artikel 59bis, § 4bis, dat de Regering voorstelt in de Grondwet in te voegen leunt aan bij § 4, eerste lid, van hetzelfde artikel. Het is als volgt geredigeerd :

"§ 4bis. De decreten, genomen bij toepassing van § 2bis, hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlands taalgebied en in het Frans taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen, gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de ene of de andere gemeenschap".

Het nieuwe artikel 2, § 2, dat het ontwerp in de wet van 21 juli 1971 wil invoegen, heeft tot doel de Gemeenschapsraden, handelend samen met de Koning, te machtigen tot het regelen van activiteiten die worden uitgeoefend in instellingen waarvoor het in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, meer dan voor de instellingen bedoeld in artikel 59bis, § 4, van de Grondwet, moeilijk zal zijn uit te maken of zij moeten worden geacht uitsluitend tot de ene dan wel tot de andere gemeenschap te behoren. Het probleem zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen voor sommige diensten die zich bezighouden met voorlichting op het gebied van de preventieve geneeskunde, voor bepaalde klinieken of voor sommige diensten die zich met jeugdbescherming bezighouden.

De Regering dient uit te maken of zij, ter voorkoming van de aangehaalde moeilijkheden, de tekst van het onderhavige ontwerp niet behoort aan te vullen of althans in de memorie van toelichting niet moet aangeven volgens welke maatstaven moet worden gewerkt.

.../...

Artikel 2, § 4.

Bij de redactie zou beter worden aangeleund bij het huidige artikel 2, tweede lid. De volgende tekst wordt voorgesteld :

"§ 4. Tot de bevoegdheden van de gemeenschappen in de aangelegenheden opgesomd in paragraaf 1 en in paragraaf 2 van dit artikel behoort het aannemen van bepalingen en andere maatregelen betreffende de voor de uitoefening van die bevoegdheden noodzakelijke infrastructuur".

Artikel 2, § 6.

Geredigeerd in nagenoeg dezelfde bewoordingen als die van artikel 29, § 1, tweede lid, van het onderhavige ontwerp, welke bepaling betrekking heeft op de ordonnanties, luidt het ontworpen artikel 2, § 6 :

"§ 6. In het raam van de bevoegdheden bedoeld bij §§ 1 en 2 van dit artikel kunnen bij decreet de vigerende wettelijke bepalingen worden opgeheven, gewijzigd, aangevuld of vervangen".

De aangehaalde bepaling is overbodig en kan zelfs tot dubbelzinnigheid leiden. Zowel volgens de door de Regering voorgestelde nieuwe tekst als volgens de thans geldende tekst stelt artikel 59bis van de Grondwet dat de decreten "kracht van wet" hebben.

.../...

Artikel 2, §§ 7 tot 9.

In de paragrafen 1 tot 5 bepaalt het ontwerp-artikel 2 de omvang van de bevoegdheden van de gemeenschappen door hun de bevoegdheid toe te wijzen om de in het artikel genoemde aangelegenheden te regelen (§§ 1, 2 en 3; § 4), alsook de bevoegdheid om de bestemming van bepaalde kredieten te bepalen (§ 5).

De bepalingen van paragraaf 7, paragraaf 8 en paragraaf 9 hebben verschillende onderwerpen : zij verlenen bijkomende bevoegdheden en ook rechten aan de gemeenschappen om deze in staat te stellen zich van de hun toevertrouwde opdrachten te kwijten. Voor de duidelijkheid van de ontworpen wet verdient het derhalve aanbeveling de genoemde bepalingen op te nemen in afzonderlijke artikelen die logischerwijs na het ontworpen artikel 2bis (artikel 61 van het onderhavige ontwerp) zouden komen.

Volgens de Franse tekst van paragraaf 9, 1°, "la Communauté française et la Communauté néerlandaise peuvent poursuivre, respectivement dans la région linguistique française et néerlandaise, des expropriations pour cause d'utilité publique, dans les cas et selon les modalités fixés par décret dans le respect "du principe" des procédures judiciaires fixées par la loi ...". Voor de woorden "du principe" staat geen equivalent in de Nederlandse tekst.

Zij kunnen verwarring stichten door de indruk te wekken dat, volgens de wetgever, de ordonnantie andere gerechtelijke procedures zou kunnen vaststellen dan die welke de wet bepaalt.

.../...

In zover de memorie van toelichting, wat dat betreft, verwijst naar hetgeen gezegd is in verband met artikel 34, kan de Raad van State alleen maar de opmerking herhalen die hij in de passus betreffende dat artikel heeft gemaakt.

Artikel 61.

Bij deze bepaling is dezelfde opmerking te maken als bij artikel 30.

Artikel 62.

Dit artikel voegt een bepaling in waarbij een commissie wordt opgericht die belast is met het onderzoeken van de aanvragen om steun voor culturele activiteiten, uitgaande van de minderheden van de gemeenten met bijzonder taalstatuut.

Bij deze bepaling zijn twee opmerkingen te maken :

1. Artikel 4bis, dat het ontwerp bedoelt in te voegen in de wet van 21 juli 1971, zegt niet welke de respectieve gemeenschapsexecutieven en de respectieve gemeenschapsbegrotingen van de taalminderheden van de gemeenten met bijzonder taalstatuut zijn.

Artikel 59bis van de Grondwet bepaalt het gebied van de gemeenschappen. Dit omvat, naar gelang van het geval, het Nederlandse taalgebied en het Franse taalgebied en, in de opgegeven mate, het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De gemeenten met bijzonder taalstatuut maken deel uit van het bevoegdheidsgebied van de gemeenschap waartoe hun taalgebied

.../...

behoort. Die gemeenten - en nog minder de "taalminderheden" die zich daar kenbaar maken - vormen geen uitzondering op de algemene regel.

De tekst zou in ieder geval wat dit punt betreft, moeten worden gepreciseerd.

2. Het derde lid van artikel 4bis luidt :

"Wanneer voor een verschil in houding tegenover een ingediend dossier geen oplossing kon worden gevonden binnen een termijn van drie maanden vanaf het indienen van het dossier, kan dit op verzoek van één van de partijen, aanhangig worden gemaakt bij de nationale regering die het geschil beslecht".

Het is de Raad van State niet duidelijk waar de constitutionele grondslag voor deze bepaling ligt.

Artikel 59bis, § 6, van de Grondwet bepaalt :

"§ 6. De wet bepaalt het globaal krediet dat ter beschikking wordt gesteld van elke cultuurraad, die de bestemming ervan bij decreet bepaalt.

Dit krediet wordt vastgesteld volgens objectieve criteria bij de wet bepaald. Voor materies, die zich door hun aard niet lenen tot het vaststellen van objectieve criteria, worden gelijke dotaties ingevoerd.

De wet stelt, op grond van dezelfde regelen, het gedeelte van dit krediet vast, dat moet worden besteed aan de ontplooiing van de twee culturen op het grondgebied van Brussel-Hoofdstad".

Deze paragraaf, die niet voor herziening vatbaar is verklaard, biedt geen ruimte voor een bevoegdheid krachtens welke de nationale regering zich zou mogen mengen in de bevoegdheid van de cultuurraden om bij decreet de bestemming te bepalen van het globale krediet dat de wet te hunner beschikking stelt.

.../...

Artikel 63.

De inleidende volzin kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 6 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen : ...".

Artikel 64.

Dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 64.-

Artikel 8 van dezelfde wet wordt met de volgende bepalingen aangevuld :

"Zij vormen het bureau van de Raad".

Artikel 66.

De inleidende volzin zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 13 van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen : ...".

Het betreft hier voorts een van de bepalingen die vooruitlopen op de keuze tussen de twee vormen van executieve, want het eerste lid werkt met de veronderstelling dat sommige leden van de executieve geen lid zijn van de Gemeenschapsraad.

.../...

Artikel 67.

De inleidende volzin zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 14 van dezelfde wet wordt met de volgende bepalingen aangevuld : ...".

Artikel 67bis.

Zoals het onderhavige ontwerp op 11 mei 1979 geamendeerd is, bedoelt het in de wet van 21 juli 1971 een artikel 15bis in te voegen, luidend als volgt :

"Artikel 15bis. Alleen de Gemeenschapsraad kan een authentieke uitlegging van de decreten geven".

Deze bepaling roept soortgelijke opmerkingen op als bij artikel 16 zijn gemaakt.

Volgens het thans geldende artikel 59bis, § 4, en volgens het nieuwe artikel 59bis, § 4 en § 4bis, in het voorstel tot herziening dat de Regering op 4 mei 1979 heeft ingediend, hebben de decreten "kracht van wet".

Rekening houdend met de aan de decreten verbonden rechtskracht kan men zich afvragen of een cultuurraad die met de Koning optreedt geen authentieke uitlegging van een decreet zou kunnen geven.

.../...

Op te merken valt echter dat de thans in aanmerking te nemen grondwetsteksten alleen de wetgevende macht machtigen om aan sommige van haar handelingen een authentieke uitlegging te geven.

Het recht om aan haar handelingen een authentieke uitlegging te geven is een zeer ruim en uitzonderlijk prerogatief. Zoals bij de behandeling in het Nationaal Congres is opgemerkt, "... une loi interprétative s'applique à des faits antérieurs ...; elle a par sa nature même, une plus ou moins grande rétroactivité". Uiteindelijk heeft het Nationaal Congres besloten de authentieke uitlegging van de wetten aan de wetgevende macht over te laten, met de verklaring dat het zich op die macht verliet om van dat prerogatief geen gebruik te maken waardoor de rechten van particulieren zouden worden geschaad (verslag uitgebracht door de heer RAIKEM in de vergadering van 23 december 1830, HUYTTENS, Discussions du Congrès national de Belgique, Deel IV, blz. 69; Exposé des motifs de la Constitution belge, blz. 356).

De verklaring tot herziening van november 1978 verklaart artikel 28 van de Grondwet voor herziening vatbaar.

Zolang de Grondwetgever dat artikel 28 niet heeft gewijzigd, is de wetgever niet bevoegd om, zelfs bij een met bijzondere meerderheid aangenomen wet, een bepaling aan te nemen luidens welke een decreet een authentieke uitlegging van een vorig decreet kan geven.

Artikel 72.

Dat artikel zegt :

"De overgangsbepaling, voorzien in artikel 1 van deze wet houdt op uitwerking te hebben op 31 december 1982, indien de definitieve Staatshervorming op die datum niet tot stand is gekomen".

.../...

Die bepaling moet om verschillende redenen worden herzien :

1. Artikel 1 is geen echte overgangsbepaling (49).
2. Het begrip "definitieve Staatshervorming" is dubbelzinnig. Geen hervorming, ook niet een hervorming van de Grondwet, is uiteraard ooit definitief. Noch de Grondwet, noch de met een bijzondere meerderheid aangenomen wetten zijn aan latere wijziging onttrokken. Om de toepassing van de wet in de tijd te beperken, is dit dus geen dienstige maatstaf.
3. Met de gegeven tekst zou artikel 72 meebrengen dat de Gewesten, indien de "definitieve Staatshervorming" niet tot stand gekomen is tegen 31 december 1982, territoriaal niet langer bepaald zijn. Dit komt erop neer dat hun bevoegdheden wegens het gemis van een omschrijving van het grondgebied waarop ze moeten aangrijpen, geen onderwerp meer zouden hebben. Daaruit moet wel worden besloten dat de met die bevoegdheden gemoeide macht dan weer overgaat op het Rijk.

In de formulering die aan artikel 72 is gegeven zou de omstandigheid dat de "definitieve Staatshervorming" niet tot stand gekomen is tegen 31 december 1982, dit gevolg echter alleen ten aanzien van de Gewesten doen intreden. De Gemeenschappen zouden de verworvenheden van de ontwerp-wet, met name de bevoegdheid voor de in artikel 60 bepaalde "persoonsgebonden aangelegenheden", behouden.

.../...

(49) Men zie hetgeen daarover bij artikel 1 is gezegd.

4. Dit verschil lijkt door de Regering niet te zijn gewild.
Geeft de memorie van toelichting geen commentaar op artikel 72, in het bij de verklaring van 5 april 1979 gevoegde regeerakkoord staat onder 56 te lezen :

"De overgangsbepalingen waarin dit hoofdstuk voorziet, houden op uitwerking te hebben op 31 december 1982, indien de definitieve Staatshervorming op die datum niet tot stand is gekomen".

Het hier bedoelde hoofdstuk nu betreft zowel de bevoegdheden van de Gemeenschappen als die van de Gewesten.

SLOTOPMERKING.

Het reeds genoemde regeerakkoord zegt in een noot bij het opschrift van hoofdstuk II dat "de wet van 1 augustus 1974 zal worden opgeheven". Het ontwerp bevat geen opheffingsbepaling die deze bedoeling uitdrukkelijk verwoordt.

INTRODUCTION.

Par le projet, le Gouvernement entend réaliser le chapitre II de l'accord annexé à la déclaration gouvernementale du 5 avril 1979, c'est-à-dire la "phase transitoire et irréversible" de la réforme de l'Etat qu'il a mise à son programme.

Cette phase comporte un certain nombre d'éléments. Aux deux principaux correspondent les deux titres du projet :

- le premier se rapporte aux institutions régionales; il tend à l'exécution de l'article 107quater de la Constitution.
- le deuxième a trait aux institutions communautaires; reposant en grande partie sur les modifications que le Gouvernement propose d'apporter aux articles 3ter et 59bis de la Constitution, il tend essentiellement à élargir les compétences des Communautés, au-delà des matières culturelles, aux matières dites "personnalisables".

On observera dès à présent que les deux titres du projet ne sont pas entièrement distincts. Si la Région wallonne et la Région bruxelloise sont chacune dotées d'un conseil régional, il n'en va pas de même pour la Région flamande. Celle-ci n'a pas de conseil régional, mais un conseil de communauté qui, selon certaines modalités, exerce les pouvoirs attribués aux conseils régionaux dans les autres Régions.

A la différence du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (1) qui, par commodité, sera dénommé "projet n° 461" dans la suite du présent avis, le projet ne contient que des dispositions dont le vote requiert les majorités spéciales prévues notamment par les articles 59bis et 107quater de la Constitution.

.../...

(1) Chambre, 1977-1978, doc. n° 461-1

On rappellera que le Conseil d'Etat avait critiqué le projet n° 461 parce qu'il présentait indistinctement des dispositions dont le vote requérait ces majorités spéciales et des dispositions susceptibles d'être adoptées à la majorité ordinaire (2).

Le projet échappe à cette critique. Il ne s'écarte pas de la manière de procéder adoptée par le législateur en 1971.

A la différence de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, qui concernait simplement le fonctionnement du Gouvernement, le projet exécute l'article 107 quater et institue les Régions. Il le fait cependant à titre temporaire, en quelque sorte sous une condition résolutoire. L'échéance de celle-ci aurait des conséquences que le projet ne règle qu'implicitement mais qui, par leur importance, appellent une précision particulière dans la détermination, d'une part, de leur étendue et, d'autre part, des circonstances exactes dans lesquelles la loi en projet devrait être considérée comme ayant cessé de produire ses effets le 31 décembre 1982.

.../...

(2) Avis du 25 juillet 1978, Chambre, 1977-1978, doc. n° 461-9, p. 2, et avis du 1er août 1978, Chambre, 1977-1978, doc. n° 461-25, pp. 1 et 2.

OBSERVATIONS PREALABLES.I. Les lacunes du projet.

Le projet soumis au Conseil d'Etat est incomplet à plusieurs égards.

A. Tout d'abord, il ne porte que sur une partie du chapitre II ("Phase transitoire et irréversible") de l'accord de Gouvernement annexé à la déclaration gouvernementale du 5 avril 1979. Feront notamment l'objet de projets séparés : le financement des communautés et des régions, la prévention et le règlement des conflits de compétence, ainsi que les "garanties pour la coexistence harmonieuse des communautés".

B. Ensuite, si le chapitre III comprend une section I, intitulée : "Des exécutifs", le contenu de cette section, pour laquelle sont prévus les numéros d'articles 40 à 54, est laissé en blanc. De même, l'article 70 est "réservé" aux exécutifs des communautés. Ces omissions sont volontaires. L'exposé des motifs du projet, rappelle le point 47 de l'accord du Gouvernement.

"47. Le Gouvernement laissera au Parlement le soin de déterminer :

- 1° l'option entre la formule de l'exécutif au sein du Gouvernement ou la formule des exécutifs autonomes élus au sein de leurs assemblées;
- 2° la meilleure composition des exécutifs régionaux;
- 3° les modalités de fonctionnement et le mode de responsabilité des exécutifs".

.../...

Cette abstention du Gouvernement n'affecte pas seulement la section I du chapitre III et l'article 70 du projet. Nombre de dispositions de celui-ci se réfèrent sous une forme alternative à l'organe chargé de la fonction exécutive tant dans les Régions que dans les Communautés : l'exécutif ou le Roi, ces mots étant mis entre parenthèses.

C. Enfin, comme le fera apparaître l'examen de certains articles, le projet laisse sans solution quelques questions auxquelles le projet n° 461 fournissait une réponse. Par exemple, si l'article 29, § 3, donne à chaque conseil régional le pouvoir de voter le budget de sa région, aucune disposition ne prévoit que le conseil arrête les comptes pour l'année antérieure, ni ne rend applicables, mutatis mutandis, à l'exécution du budget régional les lois du 15 mai 1846 et du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat (comp. les articles 60 et 65 du projet n° 461).

Il est évidemment loisible au Gouvernement de scinder en plusieurs projets de lois les éléments de la réforme des institutions qu'il entend proposer, si connexes que soient ces éléments. Par ailleurs, le projet peut être jugé incomplet à certains égards, sans que puisse être mise en doute sa validité en tant qu'"avant-projet de loi" au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Les lacunes relevées ci-dessus en premier et en troisième lieu ne font donc pas obstacle à l'examen par la section de législation de la demande d'avis du Premier Ministre.

Les lacunes relevées ci-dessus en deuxième lieu ont trait, au contraire, à des organes essentiels des institutions que le Gouvernement propose de créer, dans le cas des régions, ou de réformer, dans le cas des communautés. Ces lacunes ne devraient-elles pas être comblées par le Gouvernement lui-même pour que le projet puisse être considéré comme un véritable avant-projet de loi au sens de l'article 3 précité ?

Il apparaît de l'accord de Gouvernement et de l'exposé des motifs déjà cités que ce ne sera politiquement possible qu'après que les Chambres législatives se seront prononcées, de façon plus ou moins détaillée, sur le choix fondamental que le Gouvernement entend leur laisser à propos des exécutifs.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il lui appartient néanmoins d'examiner le projet dans l'état où il lui est présenté.

Cet état provisoire n'affecte que la présentation du projet. Sans doute celui-ci devra-t-il être complété pour que l'intention du Gouvernement de doter les Régions et les Communautés d'organes exécutifs ne demeure pas théorique. Les dispositions actuellement soumises au Conseil d'Etat ne sont cependant pas liées à celles qui se rapporteront aux exécutifs, au point que la formulation ultérieure de ces dernières risque de remettre en cause le contenu du présent avis.

Celui-ci n'en est pas moins émis sous deux importantes réserves :

- a) Il ne pourra évidemment porter que sur les textes en projet, dans la mesure où ceux-ci sont présentés dans une rédaction définitive. Il n'en ira autrement que lorsque, de l'avis du Conseil d'Etat, la Constitution impose un choix déterminé.
- b) Il appartiendra au Gouvernement de décider si l'organisation des exécutifs est ou non liée à l'objet du présent projet, au point de ne pas pouvoir être réglée dans un projet distinct. Dans le premier cas, le présent projet devrait être complété et les alternatives qu'il présente éliminées. Dans le deuxième cas, le numérotage des articles devrait être revu, de même que les dispositions qui contiennent des propositions alternatives. En toute hypothèse, le maintien

de lacunes ou de propositions alternatives ne saurait se concilier avec la notion de projet de loi susceptible d'être déposé devant les Chambres législatives.

Il faut enfin observer que certaines dispositions du projet se concilieraient mal ou ne se concilieraient pas avec l'une ou avec l'autre des solutions dont le Gouvernement entend laisser le choix au législateur. Ainsi des articles 34, alinéa 2, et 60, § 9, 3°, qui recourent à la notion de "président de l'exécutif", que la loi en projet ne définit pas. Ainsi encore de l'article 13, alinéa 1er, introduit dans la loi du 21 juillet 1971 par l'article 66 du projet. Cette disposition n'a en effet de sens que si des membres de l'exécutif communautaire peuvent ne pas être membres du conseil de communauté, ce qui suppose que cet exécutif soit demeuré "au sein du Gouvernement" national.

II. LA CONFORMITE DU PROJET AVEC LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES QUE LE GOUVERNEMENT PROPOSE DE MODIFIER.

Plusieurs articles du projet supposent l'adoption préalable de dispositions apportant certaines modifications à la Constitution (3). C'est ce que le Premier Ministre a souligné dans la demande d'avis qu'il a adressée au Conseil d'Etat : il y explique que, dans l'élaboration du projet, le Gouvernement a tenu compte, en ce qui concerne diverses dispositions constitutionnelles, non du texte actuellement en vigueur, mais du texte futur qui serait établi par le Constituant si celui-ci se ralliait aux propositions qui lui sont faites par le Gouvernement en vue de modifier l'article 3ter de la Constitution, d'insérer dans celle-ci un article 3quater et d'en modifier l'article 59bis. Le Premier Ministre a joint le texte de ces propositions à la demande d'avis par laquelle il a saisi le Conseil d'Etat. Le Gouvernement a soumis les propositions dont il s'agit au Sénat (**Doc. Sénat**, sess. extr. 1979, 4 mai 1979, n° 100/1).

.../...

(3) Tel est notamment le cas des articles 58, 59 et 60 du projet.

Pour s'acquitter de la mission que le législateur lui a confiée de donner un avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés d'exécution, organiques ou réglementaires, ou sur les projets d'autres textes indiqués aux articles 2 à 5 des lois coordonnées, le Conseil d'Etat doit notamment vérifier si le projet de norme dont il est saisi est conforme aux normes ayant une autorité juridique supérieure. Il s'agit-là d'un élément spécialement important de la tâche du Conseil d'Etat.

Il appartient notamment au Conseil d'Etat de contrôler si un projet de loi ou un projet de décret ne s'écarte pas des prescriptions constitutionnelles.

Dans le cas présent, le Gouvernement demande au Conseil d'Etat de donner un avis au sujet d'un projet de loi en tenant compte, sur certains points, non du texte constitutionnel actuellement en vigueur mais de propositions de révision déterminées faites pour plusieurs articles de la Constitution.

Dès lors, l'avis que le Conseil d'Etat est appelé à émettre est nécessairement donné sous l'importante réserve que les nouveaux textes constitutionnels reprennent les propositions du Gouvernement ou, du moins, contiennent des dispositions qui, pour le présent projet de loi, aient les mêmes conséquences juridiques que ces propositions. Il importe de souligner qu'en effectuant ce contrôle, le Conseil d'Etat ne se prononce en aucune manière sur les propositions de révision constitutionnelle, propositions dont il n'est pas saisi.

.../...

Le bon fonctionnement du Conseil d'Etat et, dès lors, l'efficacité du concours qu'il est chargé par le législateur d'apporter aux Chambres législatives, aux Conseils culturels et au Gouvernement seraient compromis si, en dehors de cas absolument exceptionnels, le Conseil d'Etat était appelé à se prononcer par rapport à des normes juridiques qui ne sont pas en vigueur et pour lesquelles d'ailleurs on pourrait concevoir successivement des teneurs différentes. En l'espèce, le Conseil d'Etat a estimé ne pas pouvoir refuser d'émettre un avis sur le texte du projet eu égard à l'importance fondamentale des matières que celui-ci tend à régler et au caractère d'urgence que présente leur examen.

III. LES AVIS DONNES SUR LE PROJET N° 461.

Un certain nombre de dispositions du projet reproduisent, au moins en substance, des dispositions qui figuraient déjà dans le projet n° 461.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler que les avis qu'il a donnés sur le projet n° 461 lui ont été demandés sur base de l'article 84 des lois coordonnées du 12 janvier 1973. Ces avis ont donc été émis dans les trois jours, à la suite de délibérations auxquelles les assesseurs de la section de législation n'ont pas été appelés à participer.

La demande d'avis introduite par le Premier Ministre le 7 mai 1979, tout en insistant sur l'urgence du projet sur lequel elle porte, n'invoque pas l'article 84 précité. Le Conseil d'Etat a donc suivi cette fois la procédure ordinaire d'élaboration de ses avis, bien que les circonstances invoquées par le Gouvernement ne lui aient pas permis de disposer d'un délai à la mesure de l'importance du projet. Il arrivera dès lors inévitablement qu'à propos de dispositions reprises ou inspirées du projet n° 461, des observations soient faites qui n'avaient pu être formulées dans les avis émis en juillet et en août 1978.

V. LE PROJET DE REGIONALISATION ET LA CONSTITUTION.

I. Le système sommairement esquissé pour les régions à l'article 107 quater de la Constitution se présente sous un tout autre jour que le système que les articles 3 ter et 59 bis de la même Constitution ont tracé de manière assez détaillée pour les communautés culturelles française et néerlandaise. C'est ce que tend à démontrer la comparaison ci-après.

1. Les dispositions relatives aux conseils culturels ont été insérées, à côté de celles relatives à la Chambre des représentants et au Sénat, dans le chapitre "des Chambres", alors que celles relatives aux "institutions régionales" ont fait l'objet d'un nouveau chapitre inséré à la suite des chapitres traitant "des Chambres", "du Roi et des Ministres" et "du pouvoir judiciaire" et avant le chapitre relatif aux "institutions provinciales et communales.
2. Les conseils culturels ont vu leur composition réglée directement à l'article 59 bis, § 1er, de la Constitution, de manière à comprendre les parlementaires appartenant respectivement aux groupes linguistiques français et néerlandais. Pour ce qui est des "organes régionaux", l'article 107 quater se borne à prévoir qu'ils sont composés de "mandataires élus" et que leur composition doit, pour le surplus, être déterminée par une loi adoptée à une majorité spéciale.
3. Les conseils culturels se sont vu expressément attribuer, à l'article 59 bis, §§ 2, 3 et 4, le pouvoir de prendre des "décrets" ayant "force de loi"; les matières auxquelles ces décrets peuvent se rapporter ont été dési-

.../...

gnées directement dans la Constitution, de sorte qu'il ne restait plus qu'à préciser, par une loi adoptée à une majorité spéciale, le contenu des "matières culturelles" et les "formes" de la coopération culturelle nationale et internationale. En ce qui concerne "les organes régionaux", l'article 107 quater, en des termes ressemblant à ceux que les articles 31, 108, alinéa 3, et 108 bis, § 3, utilisent pour les provinces, les communes, les agglomérations et fédérations de communes, s'est borné à prévoir qu'ils "régleraient" les matières à désigner par une loi adoptée à une majorité spéciale, à l'exclusion expresse des matières visées aux articles 23 et 59 bis.

4. Tout comme "les lois" adoptées par "les Chambres", les décrets des conseils culturels se font à l'initiative du Roi ou de leurs membres et sont sanctionnés, promulgués et exécutés par le Roi. C'est ce que dispose l'article 59 bis, § 5, de la Constitution. C'est donc le gouvernement national qui est l'exécutif pour les deux communautés. Pour ce qui est des régions, la Constitution ne prévoit, pas plus qu'elle ne le fait pour les provinces et les communes, des organes exécutifs.
5. L'article 59 bis, § 8, prévoit que la loi organise des procédures tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets. La Constitution ne prévoit rien de pareil à l'égard des actes des organes régionaux. A plusieurs égards, le régime constitutionnel prévu pour les régions diffère aussi de celui qui régit les provinces et les communes :

.../...

1. alors que les articles 31 et 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution accordent aux provinces et aux communes un pouvoir général de régler les matières qui sont respectivement d'intérêt provincial et communal, le règlement des compétences des régions ne s'étend, aux termes de l'article 107 quater, qu'aux matières qui sont indiquées dans une loi adoptée à une majorité spéciale. On observera toutefois à cet égard qu'au fil des ans, les compétences des provinces et des communes ont été progressivement entamées par la politique centralisatrice du pouvoir national.
2. alors que les articles 110 et 113 de la Constitution accordent aux provinces et aux communes le pouvoir d'établir des impôts, aucune disposition de la Constitution n'attribue pareil pouvoir aux régions. Sans doute ne faut-il pas surestimer non plus cette différence, l'autonomie fiscale des provinces et des communes ayant elle aussi été de plus en plus restreinte par l'autorité centrale.
3. l'article 108, alinéa 2, 1°, de la Constitution prescrit que les "membres des conseils provinciaux et des conseils communaux" soient élus directement. Pour ceux des "organes régionaux", il suffit, selon l'article 107 quater, qu'ils soient "des mandataires élus".
4. selon l'article 108, alinéa 2, 2° et 6° de la Constitution, les provinces et les communes sont soumises à la tutelle administrative. La Constitution est muette sur ce point en ce qui concerne les régions.

Dans le contexte global du régime constitutionnel actuellement en vigueur, les conseils culturels occupent une place du même ordre que celle de la Chambre des représentants et du Sénat. Pareille place ne semble pas avoir été réservée par la Constitution aux "organes régionaux" dont l'importance est plutôt comparable à celle qui, dans la structure de l'organisation de l'Etat, paraît avoir été attribuée en 1831 aux provinces. Lors de l'examen en commission au Sénat des propositions qui étaient à la base de l'article 107 quater, le Premier Ministre de l'époque, parlant des régions, faisait cependant allusion à "un système sui generis", une "sorte de fédéralisme"(4).

II. Selon le projet, les conseils régionaux prendront, aux fins de régler les matières qu'il leur attribue, des "ordonnances" qui pourront "abroger, compléter, modifier ou remplacer" les "dispositions légales en vigueur" et dont les cours et tribunaux pourront vérifier la conformité à la loi en projet.

A propos des normes à édicter par les organes régionaux, les documents et annales parlementaires relatifs au processus d'adoption de l'article 107 quater, ne contiennent que peu d'indications.

Dès le départ, le Gouvernement avait évité d'être trop précis en la matière et n'avait, comme le texte finalement adopté l'a fait à son tour, mentionné qu'une "com-

.../...

(4) Rapport CALEWAERT, Sénat, 1969-1970, doc. n° 458, p. 14

pétence de régler les matières" à désigner par la loi (5). En commission du Sénat, le Premier Ministre parla d'un "pouvoir réglementaire" qui serait différent de la "compétence législative au niveau des régions" des conseils culturels (6). La commission du Sénat adopta alors un texte proposant l'attribution d'une "compétence réglementaire" (7), mais le Gouvernement reproposa un texte où il était uniquement question de "régler" les matières à désigner par la loi (8). Cette terminologie a été maintenue dans les nouvelles rédactions qui ont ensuite été proposées par M. CALEWAERT (9) et par la commission (10) pour l'article en question et qui ont finalement conduit au texte adopté par le Sénat le 18 juin 1970 (11), texte qui n'a plus été modifié par la suite.

Ont été rejetés, d'une part des amendements tendant à accorder aux organes régionaux un pouvoir "réglementaire" (12) et d'autre part aussi des amendements tendant à leur conférer une "compétence législative au niveau des régions" (13) qu'ils

.../...

-
- (5) Voir les points 6, 7 et 8 de la communication gouvernementale du 18 février 1970 et les textes y relatifs proposés par le Gouvernement, reproduits dans le rapport Calewaert du 26 mai 1970, Sénat 1969-1970, doc. n° 458, p. 1-2.
- (6) Voir également, à ce sujet, le rapport Calewaert cité dans la note précédente, p. 14.
- (7) Ibid., p.19.
- (8) Amendement du Gouvernement du 28 mai 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 473.
- (9) Amendement Calewaert du 18 juin 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 545.
- (10) Texte proposé par la Commission le 18 juin 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 558.
- (11) Doc. Chambre, 10 (S.E. 1968) - n° 36/10.
- (12) Amendements LAGASSE du 17 juin 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 539, et du 18 juin 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 548.
- (13) Amendement BAERT et JORISSEN du 16 juin 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 529, et amendement SCHILTZ du 17 décembre 1970, Doc. Chambre, 10 (S.E. 1968) - n° 36/5, I.

exerceraient par voie de "lois régionales" (14) ou de "décrets" (15) ou qui leur permettraient, sans autre indication quant à la nature de la compétence, de "régler" certaines matières par voie de "décrets" (16), à l'instar des conseils culturels.

Les discussions à la Chambre des représentants (17) et au Sénat (18) n'apportent guère d'autres indications.

C'est dire que le rang formel qui, dans la hiérarchie des normes, revient à celles édictées par les organes régionaux qui sont visés à l'article 107quater de la Constitution, n'est pas clairement établi. La nature exacte des ordonnances est analysée dans l'observation générale n°IV sous l'article 29.

On se souviendra à cet égard d'un certain nombre de précédents : il est arrivé que la loi attribue au Roi ou à des fonctionnaires sous son autorité des pouvoirs qui manifestement allaient au-delà d'une compétence "réglementaire" et qui parfois étaient de nature "législative" ou quasi législative.

.../...

(14) Amendement SCHILTZ du 17 décembre 1970, Doc. Chambre, 10 (S.E. 1968) - n° 36/5, I.

(15) Amendements BAERT et JORISSEN du 16 juin 1970, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 529.

(16) Amendement PERSOONS du 17 décembre 1970, Doc. Chambre, 10 (S.E. 1968) - n° 36/5, II.

(17) Séances du 17 et du 18 juin 1970, Ann. Sénat, 1969-1970, pp. 1984-1989 et 2007-2031.

(18) Séances du 17 et du 18 décembre 1970, Ann. Chambre, 1969-1970, n° 27, pp. 66-75, et n° 28, pp. 12-17.

En exécution de l'alinéa 4 de l'article 1er de la Constitution, y introduit en 1893 et remplacé en 1970, qui disposait que les colonies, les possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des "lois particulières", la loi du 18 octobre 1908 "sur le Gouvernement du Congo belge" avait habilité le Roi à exercer dans la Colonie "le pouvoir législatif par voie de décrets", sauf quant aux objets "qui sont réglés par la loi" (19), et avait aussi permis au Gouverneur général et au Vice-Gouverneurs généraux, "s'il y a urgence", de suspendre temporairement l'exécution des décrets et même de rendre des "ordonnances ayant force de loi" (20). Cette loi prévoyait toutefois que les cours et tribunaux n'appliqueraient les décrets qu'autant qu'ils ne soient pas "contraires aux lois" (21); la jurisprudence a décidé que cette disposition s'appliquait aussi aux "ordonnances ayant force de loi" (22). Le régime ainsi arrêté pour le Congo fut par la suite rendu applicable au Ruanda-Urundi par la loi du 21 août 1925 sur le Gouvernement du Ruanda-Urundi (23) dans laquelle les "ordonnances ayant force de loi" furent appelées "ordonnances législatives" (24).

.../...

(19) Article 7, alinéa 2, de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge.

(20) Article 22, alinéa 4, de la même loi.

(21) Article 7, alinéa 6, de la même loi.

(22) Cour d'appel d'Elisabethville, 21 mars 1916, Doc. jur. col., 1925, p. 304.

(23) Article 1er de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi.

(24) Article 3 de la même loi.

Plusieurs lois ont déjà expressément habilité le Roi à modifier, compléter, abroger ou remplacer des dispositions législatives en vigueur. Il en fut ainsi notamment des lois accordant des "pouvoirs spéciaux" (25) ou des "pouvoirs extraordinaires" (26) et aussi de diverses autres lois (27). La validité de pareilles dispositions a été reconnue par la jurisprudence (28).

.../...

- (25) Le pouvoir de modifier ou de compléter les dispositions légales en vigueur a été accordé au Roi à l'article 1er, deuxième alinéa, de la loi du 16 juillet 1926, à l'article 1er, deuxième et troisième alinéas, de la loi du 17 mai 1933, à l'article 1er, I, a, c, e, II, et III, c et g, de la loi du 31 juillet 1934, à l'article 3 de la deuxième loi du 7 décembre 1934, à l'article 2 de la loi du 15 mars 1935, aux articles 2, 3, 4 et 7 de la loi du 30 mars 1935, à l'article 1er, I, d, III, e, et IV, de la loi du 1er mai 1939, aux articles 15 et 17 de la loi du 12 mars 1957 et à l'article 1er, 1°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11°, à l'article 2, § 3, 1°, 3° et 4°, et § 4, et article 3 de la loi du 31 mars 1967. Le pouvoir de reviser des dispositions législatives lui a été accordé dans les articles 2 et 3 de la loi du 15 mars 1935 et à l'article 1er, 8°, 9° et 10, de la loi du 31 mars 1967. Le pouvoir d'abroger ou de remplacer des dispositions législatives lui a été accordé à l'article 2, § 3, 2°, et à l'article 3 de la loi du 31 mars 1967.
- (26) Le pouvoir de modifier ou de compléter des dispositions législatives a été accordé au Roi dans les articles 3, 6 et 8 de la loi du 14 décembre 1944 celui d'abroger des dispositions législatives à l'article 3 de la même loi.
- (27) Ainsi par exemple dans les articles 71, 123, deuxième alinéa, 129, deuxième alinéa, et 154, § 3, de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique et aux articles 10, 11, 14, 23, 26, 27, 30, 33, 35, 50, 71, 77, 84, 87, 88 et 89 de la loi du 5 août 1978 portant des réformes économiques et budgétaires.
- (28) Arrêts de la Cour de Cassation du 3 mai et du 25 juin 1974, en cause LE COMPTE, arr. C. de Cass., 1974, pp. 967 et 1196.

Les lois accordant au Roi des "pouvoirs extraordinaires" l'ont même habilité, tout aussi explicitement que l'avait fait la loi sur le Congo de 1908, à prendre des dispositions ayant force de loi (29), dont la jurisprudence a toutefois admis qu'elles n'étaient pas des "lois" et que de toute manière il appartenait aux cours et tribunaux d'en apprécier la conformité aux lois en exécution desquelles elles avaient été prises (30).

On observera cependant d'importantes dissemblances entre les précédents qui viennent d'être évoqués et l'attribution de compétence telle que l'envisage le projet.

Dans tous ces cas, la compétence normative était attribuée par la loi; elle pouvait de tout temps être reprise par la loi et les matières auxquelles elle se rapportait pouvaient toujours, sans qu'elles aient été explicitement reprises, être réglées directement par la loi. C'est ainsi que la loi sur le Congo de 1908 disposait clairement que la loi "intervient souverainement en toute matière" (31). Les attributions de compétences contenues dans le présent projet devront se faire par une loi adoptée à la majorité spéciale prévue par l'article 107quater de la Constitution et ne pourront ultérieurement être rendues inopérantes que par une loi adoptée à cette même majorité spéciale; aussi longtemps que ces attributions demeurent, les matières auxquelles elles se rapportent ne pourront plus être réglées par des lois adoptées à une majorité ordinaire.

Dans chacun de ces précédents, il s'agissait invariablement d'attributions de compétences au Roi, ou, dans le cas de la législation relative au Congo et au Ruanda-Urundi, aux représentants du Roi (32), tandis que les ordonnances visées par le projet seront prises par des organes régionaux autonomes.

.../...

(29) Lois des 7 septembre 1939, 14 décembre 1944 et 20 mars 1945.

(30) Arrêt de la Cour de Cassation du 27 janvier 1943, en cause MALARMI et JACQUES, Pas., 1943, I, p. 32.

(31) Article 7, alinéa 1er, de la loi du 18 octobre 1908.

(32) Article 21 de la loi du 18 octobre 1908 et article 1er de la loi du 21 août 1925.

Dans les lois accordant des pouvoirs "spéciaux" ou "extraordinaires" et dans d'autres lois comparables, les attributions de compétences étaient généralement limitées dans le temps et dictées par des circonstances spéciales, tandis que celles que le projet entend accorder aux régions revêtent un caractère permanent.

+

Malgré ces dissemblances, l'octroi aux conseils régionaux d'une compétence normative, comme celle que le projet leur attribue, ne doit pas en soi être considéré comme inconciliable avec les dispositions en vigueur de la Constitution, eu égard surtout aux termes très larges de l'article 107quater. Le Conseil d'Etat l'a déjà constaté dans son avis prérappelé (33).

Les matières auxquelles cette compétence se rapporte participent du reste de la nature de celles qui dans un régime décentralisé peuvent être assumées par des organes comme ceux des régions ou des provinces sans que l'autorité du législateur central s'en trouve entamée. Certaines d'entre elles ont été évoquées à titre d'exemple notamment par le Premier Ministre de l'époque au cours de l'examen en commission du Sénat des propositions qui ont conduit à l'adoption de l'article 107quater (34).

S'il est vrai que, dans le passé, les matières visées à l'article 29 du projet ont été réglées par la loi ou en vertu de la loi, ce n'est point là un argument décisif pour condamner tout transfert de compétence normative vers les régions. Ce n'est pas parce que, certaines de ces matières sont déplacées vers un organe normatif de niveau inférieur, que celui-ci se trouve revêtu du pouvoir législatif au sens de l'article 26 de la Constitution.

.../...

(33) Doc. Chambre, 1977-1978, n° 461-9, p. 8

(34) Rapport CALEWAERT, Doc. Sénat, 1969-1970, n° 458, pp. 13 et 14.

Il va sans dire que les conseils régionaux ne pourront édicter que des ordonnances relatives aux matières qui en vertu de la Constitution ne doivent pas être réglées par la loi ou par le décret. L'article 107quater exclut plus particulièrement que ces conseils règlent des matières visées aux articles 23 et 59bis.

III. Selon le projet, les conseils régionaux seront composés des membres élus de chacune des chambres législatives, au départ de leur appartenance à tel ou tel groupe linguistique, un régime spécial étant prévu pour la composition du Conseil de la région bruxelloise.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà constaté dans son avis du 25 juillet 1978 (35) sur les articles 1 à 33 du projet de loi n° 461 qui comportait un régime semblable, le système envisagé par le présent projet est conforme aux dispositions actuelles de la Constitution : il répond à la condition de l'article 107quater, savoir que "les organes régionaux" sont composés de "mandataires élus".

La question de savoir dans quelle mesure la mise en oeuvre de ce système dans le projet, plus particulièrement en relation avec le Conseil de la communauté néerlandaise et avec le Conseil de la région bruxelloise est compatible avec la Constitution, fera toutefois l'objet d'un examen plus approfondi dans la suite du présent avis.

IV. Ainsi qu'il a déjà été relevé, le projet ne contient pas encore de dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des exécutifs. Le Conseil d'Etat n'est dès lors pas en mesure d'émettre dès à présent un avis sur ce point. Il est sans doute utile de rappeler que, dans son avis sur le projet n° 461, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que, dans son état actuel, la Constitution permet la création d'exécutifs régionaux émanant des conseils régionaux (36).

.../...

(35) Doc. Chambre, 1977-1978, n° 461-9, pp. 3 et 4

(36) Doc. Chambre, 1977-1978, n° 461-19, pp. 2 à 4.

Tant que dans la Constitution l'article 59bis, § 5, n'aura pas été modifié et que des dispositions nouvelles relatives aux exécutifs communautaires n'y auront pas été insérées, seul le Gouvernement central pourra fonctionner comme exécutif pour les communautés. Ce point est examiné de plus près dans l'observation générale faite sous le titre II du projet.

V. L'article 107quater a été inséré dans la Constitution lors de la réforme de 1970.

La réforme de 1970 avait deux pôles : l'autonomie culturelle et la régionalisation.

+

Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, l'autonomie culturelle a été élaborée de manière assez précise par le Constituant lui-même. Elle fut par la suite réglée dans le détail par les lois des 3 juillet 1971 et 21 juillet 1971 adoptées par les mêmes chambres, élues en 1968, qui avaient peu avant voté les articles 3bis et 59bis de la Constitution. Les travaux préparatoires respectifs furent, d'ailleurs, pour une large part, menés de front.

Selon l'article 7 de la loi du 21 juillet 1971, toute assemblée d'un conseil culturel qui serait tenue hors du temps de la session des Chambres législatives est nulle de plein droit. Selon l'article 10 de la loi du 3 juillet 1971, les projets de budgets culturels exceptés, tous les avant-projets de décrets sont soumis à l'avis motivé du Conseil d'Etat, section de législation. Aux termes de l'article 11, lorsque, selon l'avis du Conseil d'Etat, un avant-projet ou une proposition de décret, ou un amendement à un projet ou proposition de décret excède la compétence du conseil

.../...

culturel, la disposition contestée ne peut être adoptée par le conseil culturel qu'après une résolution favorable des Chambres législatives. Selon l'article 13 de la même loi, le conseil des Ministres saisit la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, s'il estime qu'il y a conflit ou possibilité de conflit entre un décret et une loi. Selon l'article 15, lorsque la section des conflits de compétence a statué par arrêt de règlement, la décision ultime appartient aux Chambres législatives. Selon l'article 14 de la même loi, il en va de même lorsqu'une juridiction saisit la section des conflits de compétence d'une question relative à la contradiction entre une loi et un décret.

Les dispositions qui viennent d'être citées sont autant d'expressions du souci qui prévalait en 1970 et 1971 de sauvegarder l'unité de l'ordre juridique et la cohésion des structures politiques.

+

Lors de la réforme de 1970, la régionalisation a été confiée, sans autre précision, au législateur.

+

Le projet ne contient pas de dispositions analogues à celles, citées ci-dessus, des lois des 3 juillet 1971 et 21 juillet 1971, pas plus qu'il ne prévoit quelque forme de tutelle administrative semblable à celle qui est établie à l'égard des provinces et des communes par l'article 108 de la Constitution, par la loi provinciale et par la loi communale et qui permet non seulement de sauvegarder l'unité de l'ordre juridique mais aussi d'assurer la cohésion des politiques élaborées aux divers niveaux.

Il s'ensuit que, selon le projet, les régions jouiraient, dans les limites des matières dévolues à leur compétence et des territoires définis à l'article 1er, d'une autonomie totale à l'égard du Parlement national

.../...

et du Gouvernement national, autonomie qui ne serait restreinte que par le contrôle juridictionnel et, sur le plan de la politique, par l'impossibilité pour les régions, comme pour les communautés, d'établir elles-mêmes des impôts.

Il existe donc une différence essentielle entre ce qui a été attribué en 1970-1971 aux communautés culturelles et ce que le présent projet tend à accorder aux régions. En opposition formelle à ce qui était et demeure toujours la règle pour les conseils culturels et, de prime abord, pour les provinces et les communes, le présent projet ne comporte aucune disposition qui permette d'assurer la cohésion entre la politique des organes régionaux et celle des organes nationaux. L'absence de pareilles dispositions indique que le projet s'oriente vers une structure politique qui, dans les limites déjà décrites, s'écarte de l'unité dans l'autorité suprême qui est de règle jusqu'à présent et qui a été maintenue dans la réforme de 1970.

Il importe que le législateur s'en rende pleinement compte lorsqu'il sera appelé à examiner le présent projet. Sans doute pourra-t-il toujours, par la suite, modifier, compléter, abroger ou remplacer le système proposé. La majorité spéciale requise à cette fin risque toutefois de compromettre sérieusement l'exercice de cette faculté s'il apparaissait que la régionalisation mise en place dans l'intervalle serait, dans son application, plus favorable à l'un qu'à l'autre groupe linguistique.

Il appartient au législateur d'apprécier si le présent projet -qui ne peut trouver de fondement que dans un article issu de la réforme de 1970 et qui doit s'interpréter à la lumière des principes de celle-ci- réaliserait de manière satisfaisante l'équilibre global entre l'Etat, les communautés et les régions -équilibre qui est par définition fort instable dans un système d'état à deux ou trois composants-, tout en assurant le fonctionnement efficace des institutions.

VI. Les observations faites ci-dessus sont fondées sur les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur, et plus particulièrement sur l'article 107quater, qui n'est pas soumis à révision.

Elles garderaient toute leur pertinence quand bien même seraient insérées dans la Constitution des dispositions comme celles que le Gouvernement a soumises au Sénat le 4 mai 1979 (Doc. parl. Sénat, S.E. 1979, n° 1), car les problèmes ici examinés ne s'en trouveraient pas modifiés dans leurs données.

V. LE CONSEIL DE LA COMMUNAUTE NEERLANDAISE ET LA CONSTITUTION.

Selon l'article 3 du projet, il y a pour chacune des Régions wallonne et bruxelloise un "conseil régional"; pour la Région flamande, en revanche, il y a un "conseil de la communauté néerlandaise".

Encore que l'article 3 fasse partie du titre I - "Des institutions régionales" -, la seule différence d'appellation de région à région suffit à montrer que le "conseil de la communauté néerlandaise" est davantage que l'organe normatif des régions visé à l'article 107quater de la Constitution. Plus particulièrement les dispositions modificatives contenues dans l'article 58 du projet font apparaître que ce conseil sera également l'organe normatif des communautés, dont il est question aux articles 3ter et 59bis de la Constitution.

La qualité d'unique organe normatif que le "conseil de la communauté néerlandaise" constituera tant pour la communauté (culturelle) néerlandaise que pour la région flamande visée à l'article 107quater de la Constitution, se manifeste par ailleurs dans le projet à travers les dispositions ci-après :

- a) selon l'article 4, § 2, du projet, le conseil sera composé des membres des groupes linguistiques néerlandais de la Chambre des représentants et du Sénat, en ce compris ceux des membres qui appartiennent au conseil de la Région bruxelloise, alors que sont expressément exclus du conseil de la Région wallonne les membres du groupe linguistique français qui font partie du conseil de la Région bruxelloise (article 4, § 1er);

.../...

- b) selon l'article 7 du projet, les dispositions du projet réglant le fonctionnement des divers conseils ne seront d'application que "sous réserve des dispositions de la loi du 21 juillet 1971 telles qu'elles sont modifiées par la présente loi, en ce qui concerne le conseil de la communauté néerlandaise", réserve qui n'a pas été faite, et qui ne doit pas l'être, à l'égard du conseil de la Région wallonne, parce que le projet en fait un organe nettement distinct du conseil de la communauté française;
- c) selon l'article 27, § 1er, du projet, les membres du conseil de la communauté néerlandaise qui sont membres du conseil de la Région bruxelloise ne peuvent participer aux votes sur les matières régionales, disposition qui n'a de sens que dans l'hypothèse d'un organe normatif unique;
- d) suivant l'article 27, § 2, du projet, le conseil de la région wallonne et le conseil de la communauté française peuvent coopérer, organiser ensemble leurs services; une disposition correspondante ne se retrouve pas du côté néerlandais-flamand, ce qui n'est d'ailleurs pas concevable lorsqu'il n'y a qu'un organe unique;
- e) l'article 36 du projet et la combinaison de l'article 59bis de la Constitution avec l'article 58 du projet montrent que le conseil de la communauté néerlandaise adoptera aussi bien les ordonnances de la région que les décrets de la communauté;
- f) selon l'article 56 du projet, il n'y a qu'une administration et qu'un seul cadre du personnel pour la région flamande et la communauté néerlandaise.

.../...

Cet organe normatif unique pour la Région flamande et la communauté néerlandaise paraît aussi être doté d'un organe exécutif unique que l'article 3 du projet appelle l'"exécutif". Encore que dans le projet l'organisation des exécutifs régionaux soit omise, tant la terminologie dont se sert le titre II - Des communautés - que l'exposé des motifs ne laissent subsister aucun doute : dans la réforme envisagée, l'unité dans l'organe normatif se trouve complétée par l'unité dans l'organe exécutif. Demeurent il est vrai distinctes les entités représentées par ces organes. A l'article 2 du projet, la Région flamande n'est pas exclue et à l'article 69 du projet la communauté néerlandaise est expressément mentionnée. C'est dire que, tout comme les autres régions et l'autre communauté, la Région flamande et la communauté néerlandaise seront séparément dotées de la personnalité civile.

Sans doute, la création d'un conseil de la communauté néerlandaise telle qu'elle est proposée dans le projet, s'inscrit-elle dans la perspective d'une simplification des institutions et répond-elle à des aspirations existantes. Il n'est du reste pas inusité de voir une même assemblée ou un même collège représenter des entités différentes ou agir en leur nom ou encore accomplir des actes différents par nature selon la qualité exercée. Reste à voir cependant si la création d'un tel conseil est conforme aux dispositions actuelles de la Constitution.

Avant de répondre à la question de savoir si la création d'un conseil de la communauté néerlandaise permettra au conseil régional flamand et à l'organe normatif de la communauté néerlandaise de se confondre, il importe d'analyser le contenu constitutionnel de l'article 107quater en ce qui concerne la composition des conseils régionaux.

.../...

Selon l'article 107quater les conseils régionaux sont composés de "mandataires élus". Si elle veut prétendre à quelque contenu réel, cette expression fait supposer dans la personne de l'élu des attaches avec la région dans laquelle et pour laquelle il a été élu. L'article 4 du projet, qui règle la composition des conseils régionaux, confirme ces attaches. Or, ces attaches avec la région flamande ne sont pas présentes dans le chef des membres du groupe linguistique néerlandais qui sont élus par ou pour la région bruxelloise, sont domiciliés dans la région bruxelloise et font partie du conseil régional bruxellois. Ces membres ne sont ni domiciliés dans la région flamande, ni élus dans ou pour la région flamande. Sans doute, l'article 27, § 1er, du projet leur enlève-t-il le droit de participer aux votes sur les matières régionales flamandes dans le conseil de la communauté néerlandaise, mais il ne les exclut pas, en rapport avec ces matières régionales, du droit d'être présents, du droit d'initiative, du droit de participer à la discussion ou de demander une seconde lecture; le projet ne les exclut pas davantage du calcul du quorum des présences. Ils gardent ainsi, sans qu'ils aient une quelconque attache avec la région flamande, la faculté de s'immiscer dans les affaires de la région flamande, alors que la disposition de l'article 107quater actuellement examinée paraît même aller jusqu'à s'opposer au principe de leur qualité de membre.

Si peu nombreux qu'ils puissent être, la présence de ces membres - appelés pour plus de commodité les flamands bruxellois - rend juridiquement impossible un organe normatif qui serait compétent à la fois pour les matières culturelles et pour les matières régionales. En effet, selon l'article 59bis de la Constitution, pareil organe doit comporter les flamands bruxellois, alors que selon l'article 107quater, tel qu'il vient d'être expliqué, ces mêmes flamands bruxellois ne peuvent y siéger.

.../...

La même disposition de l'article 107quater mérite aussi que l'on s'y arrête pour ce qui est de la composition de l'organe exécutif, en l'occurrence l'organe exécutif unique.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a fait observer dans son avis sur le projet de loi n° 461, l'article 107quater permet au législateur de prévoir un organe exécutif régional. L'article n'apporte cependant aucun éclairage sur la composition de cet organe exécutif, notamment sur le point de savoir si, à l'instar de l'organe normatif, l'organe exécutif doit lui aussi être composé d'élus.

Si, dans l'optique d'une large autonomie des régions, l'on estime que l'emploi du pluriel - "la loi attribue aux "organes régionaux" qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus" - implique que, comme l'organe normatif régional, l'organe exécutif régional doit être composé de mandataires élus, on devra conclure que l'organe exécutif régional ne peut être le même que l'organe exécutif de la communauté néerlandaise parce que, en rendant l'article 67 de la Constitution applicable aux décrets, l'article 59bis, § 5, de la Constitution a désigné le Roi comme organe exécutif des communautés et que ni en lui-même ni en la personne de ses collaborateurs nécessaires que sont les ministres, le Roi ne possède la qualité de mandataire élu.

Même si, à lire dans son ensemble l'alinéa 2 de l'article 107quater, notamment le membre de phrase "de régler les matières" on juge que seul l'organe normatif doit être composé d'élus, force est de constater, indépendamment de ce qui sera dit ci-après sur la séparation entre les matières culturelles et les matières régionales, que l'organe exécutif de la région et l'organe exécutif de la communauté ne peuvent être érigés

.../...

en un seul véritable exécutif propre à la communauté néerlandaise parce que, toujours selon ledit article 59bis, § 5, un tel organe exécutif ne saurait être que le Roi, c'est-à-dire un organe exécutif national.

En troisième lieu et surtout, il importe de souligner, comme l'a fait l'avis sur le projet n° 461, la nette séparation que le constituant a tracée entre les matières culturelles qui, conformément à l'article 59bis, relèvent de la compétence des institutions nationales ou décrétales, et les matières régionales qui, en conformité et en exécution de l'article 107quater, peuvent être confiées aux institutions régionales. Cette démarcation entre d'une part, les compétences des conseils culturels, ou de leur successeur, les conseils de communauté et, d'autre part, celles des conseils régionaux, s'exprime dans les termes mêmes de l'article 107quater, alinéa 2, de la Constitution pour ce qui est d'édicter des règles de droit. L'exclusion des matières culturelles visées aux articles 23 et 59bis de la Constitution, de la compétence des conseils régionaux doit être considérée comme l'expression de la règle constitutionnelle générale selon laquelle les organes régionaux ne peuvent se voir attribuer des compétences dans le domaine communautaire.

La règle de la stricte séparation ne permet donc pas que les matières communautaires et les matières régionales soient confiées à un organe normatif unique et à un organe exécutif unique. Même si lesdits organes avaient la même composition - ce qui ne saurait être vrai au niveau normatif puisque l'organe communautaire doit comprendre les flamands bruxellois et que l'organe régional ne peut les comprendre - encore faudrait-il, en vertu de la règle qui vient d'être indiquée, qu'ils demeurent institutionnellement séparés l'un de l'autre.

.../...

Cette séparation entre conseil culturel ou conseil de communauté et conseil régional constitue, dans l'état actuel de la Constitution, un obstacle insurmontable à la mise sur pied d'un conseil de la communauté néerlandaise en tant qu'organe unique qui serait compétent et en matière communautaire et en matière régionale. L'article 107quater, en effet, n'est pas soumis à révision.

Indépendamment des objections qui, dans l'état actuel des choses et dans la mesure qui vient d'être indiquée, rendent incompatibles avec la Constitution le conseil de la communauté néerlandaise et son exécutif, tels qu'ils sont prévus au projet, l'application de celui-ci entraînera des conséquences qui doivent retenir l'attention.

Selon l'article 9, § 1er, du projet, chaque conseil régional élit en son sein un bureau. De la réserve faite à l'article 7 à l'égard du conseil de la communauté néerlandaise ainsi que de l'exposé des motifs, il semble que le bureau de ce dernier conseil sera celui que prévoit l'article 8 de la loi du 21 juillet 1971, modifié par l'article 64 du présent projet.

Que le bureau soit l'affaire de la communauté néerlandaise ou de la Région flamande n'est pas sans intérêt pour les flamands bruxellois qui siègent au conseil. En tant que membres de la communauté néerlandaise ils ont le droit de concourir à la composition du bureau et d'y être élus. En tant que membres du conseil régional bruxellois ils n'ont pas le droit de concourir à la composition du bureau et d'y être élus, ce bureau étant en même temps celui de la région flamande. En d'autres termes, sur le plan constitutionnel, on ne peut empêcher les flamands bruxellois de participer à l'élection dans la mesure où le conseil de la région flamande est l'organe de la communauté néerlandaise. Sur le même plan constitutionnel, ces mêmes flamands bruxellois ne peuvent être admis à cette élection dans la mesure où le conseil de la communauté néerlandaise est l'organe de la Région flamande.

Une difficulté semblable se rencontre notamment en ce qui concerne la composition des groupes politiques au conseil de la communauté néerlandaise, la fixation de son règlement, du cadre et du statut de son personnel, ainsi qu'en ce qui concerne la nomination de son greffier sur présentation du bureau.

L'analyse et les considérations qui précèdent ne permettent pas de conclure que, sur le plan institutionnel, l'unité dans la multiplicité serait totalement irréalisable et à rejeter d'office. L'on ne saurait pourtant passer outre aux objections constitutionnelles qui viennent d'être émises. Si l'on entend garder aux institutions mentionnées dans la Constitution leur valeur et leur signification, il importera de corriger également les conséquences qui viennent d'être évoquées à la suite des objections d'ordre constitutionnel. En considérant aussi et surtout que l'article 107quater de la Constitution n'est pas soumis à révision, on ne peut que se demander s'il subsiste une marge suffisante pour prévoir, dans l'état actuel des choses, la création d'un conseil de la communauté néerlandaise tel qu'il est envisagé dans le projet et qui, dans son contenu et son fonctionnement, différerait essentiellement des institutions dont le projet entend doter les régions wallonne et bruxelloise et la communauté française.

.../...

VI. PARTICIPATION DES REGIONS A L'EXERCICE DE CERTAINES COMPETENCES DU POUVOIR NATIONAL.

Plusieurs dispositions du projet prévoient que les régions seront "associées" à l'exercice de certaines compétences de l'Etat. Ainsi de l'"élaboration des programmes des grands travaux et des règlements techniques" en matière de production et de distribution d'eau (article 29, § 1er, 10°, a)), de l'"élaboration de ... diverses dispositions" en matière d'épuration des eaux usées (article 29, § 1er, 10°, b)) et de "la négociation des accords internationaux" ayant pour objets des matières de la compétence des régions (article 35) (37).

Suivant les renseignements fournis par les délégués du Gouvernement, celui-ci entend non seulement donner aux organes régionaux une compétence d'avis dans les matières dont il s'agit, mais conférer à cette consultation le caractère d'une formalité substantielle.

Dès lors, cette intention du Gouvernement devrait être plus clairement exprimée par le texte. Celui-ci devrait, en outre, préciser les formes et les modalités de l'association des régions à l'exercice de certaines compétences de l'Etat, en tenant compte de l'observation qui sera faite sous l'article 32.

.../...

(37) L'article 32 soulève une difficulté qui, quoique se situant dans le même ordre d'idées, présente un caractère spécifique. Cette difficulté sera examinée sous cet article.

OBSERVATIONS RELATIVES AUX ARTICLES.TITRE Ier. Les institutions régionales.Article 1er.

L'article 1er du projet dispose que "pour l'application de la présente loi, le territoire des régions est fixé à titre transitoire". Aux termes de l'article 72, cette mesure transitoire cessera de sortir ses effets le 31 décembre 1982 si "la réforme définitive de l'Etat" n'est pas intervenue à cette date. Il en résulte que l'article 1er n'est pas à proprement parler une disposition transitoire mais une disposition temporaire qui demeurera en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982 au plus tard, si la réforme de l'Etat, dite définitive, n'a pas été réalisée entretemps.

En tout état de cause, les dispositions fixant le territoire des régions perdront leur validité le 31 décembre 1982 au plus tard; les autres dispositions du projet, en revanche, la conserveront intégralement mais elles ne seront plus susceptibles, momentanément, d'être appliquées dans la pratique, du moins en tant qu'elles concernent la régionalisation, jusqu'à ce que le territoire des régions ait été redéfini.

Si le ~~projet~~ n'est pas conçu comme un règlement complet de réforme définitive de l'Etat, les règles d'organisation, de fonctionnement et de compétence qu'il prévoit n'en présentent pas moins un caractère général. Il ne semble pas, dès lors, qu'il y ait quelque raison de ne délimiter les régions que "pour l'application de la présente loi".

.../...

Il est proposé, dans ces conditions, de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Le territoire des régions visées à l'article 107quater de la Constitution est fixé comme suit ...".

Article 2.

Accorder la personnalité juridique est l'affaire du législateur. La disposition qui reconnaît aux régions la personnalité juridique devra cependant être complétée par certaines modalités réglant leur représentation, la manière dont elles interviennent aux actes judiciaires et extra-judiciaires, le lieu où et la personne à qui les notifications les concernant peuvent être faites, etc.

Article 3.

Dans le texte français, on écrira, conformément à l'article 107quater de la Constitution et aux autres dispositions du projet, "la Région bruxelloise" au lieu de "la Région de Bruxelles".

Article 4.

Pour la composition du Conseil de la Région bruxelloise, il est exigé que les membres élus directs des groupes linguistiques néerlandais soient domiciliés dans la Région bruxelloise, condition qui n'est pas imposée aux membres élus directs des groupes linguistiques français.

.../...

Les membres élus directs des groupes linguistiques néerlandais doivent satisfaire à la condition de domicile au jour de leur élection, alors que, pour les membres de ces groupes élus par le conseil provincial du Brabant ou par le Sénat, c'est le jour de la prestation de serment qui est retenu.

L'exposé des motifs ne s'explique pas sur ces disparités.

+

On substituera, au paragraphe 3, 1° et 2°, les mots "arrondissement électoral" au mot "arrondissement" et on écrira, au 3°, "... par le conseil provincial du Brabant ou par le Sénat".

Article 5.

Dès lors qu'en vertu de l'article 4, § 5, du projet, il appartient aux Chambres, lors de la validation de l'élection de leurs membres, de constater également le domicile de ceux-ci, la disposition de l'article 5 n'a plus de substance. Afin d'éviter qu'un conseil ne prenne sur ce point des décisions contraires à celles du Parlement, il vaudrait mieux omettre cette disposition.

Article 6.

La rédaction suivante est recommandée pour l'article 6 :

.../...

"Article 6.-

La loi du 6 août 1931 ..., est applicable aux membres des Conseils et des Exécutifs en ce qui concerne les fonctions relevant de la Région.

Lorsqu'un membre du Conseil est nommé par l'Exécutif à une fonction salariée incompatible en vertu de l'alinéa 1er, ... (la suite comme au projet)".

Section 2. Fonctionnement des Conseils régionaux.

Les Conseils disposant dans la sphère de leurs attributions respectives d'un pouvoir normatif équivalent, il a été jugé opportun, selon l'exposé des motifs, d'établir un parallélisme aussi étroit que possible quant à leur mode de fonctionnement. C'est, toujours selon l'exposé des motifs, pour répondre à cette préoccupation que divers articles sont directement inspirés des dispositions de la Constitution relatives au fonctionnement des Chambres et des dispositions du Chapitre IV de la loi du 21 juillet 1971 réglant la compétence et le fonctionnement des conseils culturels.

Le projet laisse néanmoins subsister certaines différences, on comparera, à cet égard :

- l'article 9, § 2, alinéa 2, du projet et l'article 9 de la loi du 21 juillet 1971, modifié par l'article 64 du projet;
- l'article 10 du projet et l'article 10 de la loi du 21 juillet 1971;
- l'article 11, alinéa 2, du projet et l'article 11, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 1971;

.../...

- l'article 24, alinéa 3, du projet et l'article 14, alinéa 3, de la loi du 21 juillet 1971.

L'exposé des motifs ne s'explique pas sur ces disparités.

En vertu de l'article 7 de la loi du 21 juillet 1971, toute assemblée d'un conseil culturel qui serait tenue hors du temps de la session des Chambres législatives est nulle de plein droit. Aucune disposition similaire n'est prévue à l'égard des Conseils régionaux. Ici encore, toute justification fait défaut.

Article 7.

L'article 7 énonce, à titre de règle générale que le fonctionnement des Conseils régionaux est régi par les "dispositions ci-après", "sous réserve des dispositions de la loi du 21 juillet 1971 telles qu'elles sont modifiées par la présente loi, en ce qui concerne le Conseil de la communauté néerlandaise et sous réserve des dispositions particulières applicables au Conseil de la Région bruxelloise et qui sont énoncées à l'article 28 de la présente loi".

La portée de ces dispositions n'apparaît pas clairement de prime abord, plus particulièrement en ce qui concerne les règles qui régiront le fonctionnement du Conseil de la communauté néerlandaise. Selon l'exposé des motifs, ce sont en principe les dispositions de la loi du 21 juillet 1971 qui sont applicables au Conseil précité, ce dont il y a lieu d'inférer que le "Conseil de la Région flamande" fonctionnera selon les règles de la loi du 21 juillet 1971. Seules seraient donc susceptibles d'être retenues, pour le fonctionnement du Conseil de la communauté néerlandaise en tant qu'organe de la Région, les dispositions des articles 18, § 1er et 27, § 1er du projet.

Article 8.

Au paragraphe 1er, on écrira "Il doit rester réuni" au lieu de "Ils doivent rester réunis".

Article 9.

Le paragraphe 2 ne règle pas le cas où il y a plus de "deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages après désistement éventuel". On peut combler cette lacune en complétant l'alinéa 1er comme suit : "Le cas échéant, la participation au second vote est déterminée en tenant compte des règles définies à l'alinéa 2".

L'alinéa 2 prévoit qu'"en cas de parité des suffrages, la préférence est donnée au candidat qui remplit depuis le plus longtemps un mandat parlementaire". La disposition similaire qui figure à l'article 66 de la loi communale a suscité, à diverses reprises, des difficultés d'interprétation. Par souci de conformité avec l'interprétation donnée à cette disposition par la jurisprudence, il est recommandé de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

"En cas de parité des suffrages, la préférence est donnée au candidat qui sans interruption, remplit depuis le plus longtemps un mandat parlementaire. A ancienneté égale, la préférence est donnée au candidat le plus âgé".

Article 11.

Dans le texte néerlandais de la disposition de l'alinéa 2 qui, ainsi qu'en témoigne le texte français, se veut une version adaptée de l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution, les mots "de uitgebrachte" sont superflus.

Il s'indiquerait de prévoir une exception à la règle de la majorité absolue lorsqu'il s'agit d'élections, de nominations et de présentations de candidats. Une exception à cette règle est établie par l'article 9, § 2, du projet mais elle est limitée à l'élection des membres du bureau.

Article 14.

Ni la Constitution, à l'égard des Chambres législatives, ni la loi du 21 juillet 1971, à l'égard des Conseils culturels, ne font état du droit de demander une seconde lecture. La reconnaissance de ce droit était proposée dans le projet de loi n° 461 pour les conseils culturels et pour les conseils régionaux, mais uniquement en faveur de l'organe exécutif (voir les articles 15 et 78 dudit projet de loi). Le présent projet reconnaît ce droit à chaque membre du conseil, tout en le limitant au cas où "un amendement au texte a été adopté".

Selon l'exposé des motifs, le droit de demander une seconde lecture s'exercera après que le conseil aura voté le texte dans son ensemble.

Le projet ni l'exposé des motifs ne précisent si une seconde lecture peut être demandée dans le but soit d'éliminer d'éventuelles incohérences du texte, soit de faire ajourner la décision définitive.

La question est manifestement de celles qu'il serait utile de régler de manière plus détaillée soit dans la loi même, soit dans le règlement que chaque Conseil aura à arrêter conformément à l'article 25 du projet. Il y aura lieu, notamment, de déterminer le délai dans lequel une "seconde lecture" pourra être demandée.

.../...

Article 16.

Aux termes de cet article, l'interprétation par voie d'autorité des ordonnances n'appartient qu'au Conseil.

Cette disposition est empruntée à l'article 28 de la Constitution, qui énonce : "L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif".

Le droit d'interprétation par voie d'autorité implique que le législateur peut, a posteriori, interpréter la loi de telle sorte qu'elle doit être réputée avoir toujours eu, à l'égard de chacun, le sens qu'il lui attribue, son intervention pouvant ainsi, le cas échéant, affecter des situations juridiques entretemps acquises.

La Constitution n'a reconnu un tel droit d'interprétation qu'au législateur national, pour les "lois" faites par lui. Ce droit revêt un caractère à ce point exceptionnel qu'il ne peut, sans modification préalable de la Constitution, être étendu à d'autres organes pour les réglementations qu'ils édictent.

Il convient d'observer, dans cet ordre d'idées, qu'aucun droit d'interprétation de cette nature n'a été reconnu en 1970 aux Conseils culturels à l'égard des décrets adoptés par eux.

Article 17.

L'alinéa 1er, qui subordonne le droit de vote des membres des exécutifs à leur qualité de membre des Conseils régionaux, serait superflu s'il était décidé de créer des exécutifs régionaux constitués en leur sein par les Conseils. Cette observation vaut également pour l'alinéa 2.

.../...

A l'alinéa 3, il y a discordance entre les textes français et néerlandais. La préférence devant être donnée au texte français, qui est conforme à l'article 88 de la Constitution, on peut éliminer la discordance signalée en écrivant dans le texte néerlandais : "... de aanwezigheid van de leden van ...".

Article 18.

Cet article règle l'emploi des langues au sein du Conseil de la communauté néerlandaise siégeant en matières régionales, ainsi qu'au sein du Conseil régional wallon. Pareilles dispositions relèvent des règles de fonctionnement qu'il appartient au législateur de déterminer conformément aux dispositions de l'article 107quater de la Constitution.

+

Le paragraphe 2, alinéa 2, devrait, à l'instar de l'article 28, § 4, être complété par une disposition prévoyant qu'une traduction des propositions et amendements visés sera assurée par les soins du bureau, d'autant que ces propositions et amendements ne semblent, en vertu du paragraphe 2, alinéa 1er, pouvoir être mis aux voix que dans leur version française.

L'expression "présenter et mettre aux voix" ne paraît viser que le texte des projets, des propositions et des amendements, à l'exclusion, dès lors, de la discussion orale dont ils font l'objet.

Si, toutefois, cette interprétation n'était pas la bonne, il en résulterait que les membres du Conseil régional wallon visés au paragraphe 2, alinéa 2, seraient autorisés à déposer des propositions et des amendements établis en langue allemande mais ne pourraient les défendre qu'en français.

.../...

Les Conseils régionaux pouvant aussi être appelés à examiner des textes autres que des projets ou des propositions, tels par exemple les projets de règlements et de motions, il serait préférable de rédiger la disposition en termes plus larges.

Pour le surplus, le paragraphe 2 appelle les observations ci-après, qui sont d'ordre purement rédactionnel ou terminologique :

- a) à l'alinéa 2, les mots "de la Région wallonne" sont superflus dans la phrase liminaire;
- b) au 2°, version néerlandaise, les mots "de provinciale gewestraad" doivent de tout évidence être remplacés par les mots "de provincieraad van Luik";
- c) toujours au 2°, version néerlandaise, il se recommande, par souci d'uniformité avec le paragraphe 1er, de rédiger la dernière phrase comme suit : "en die aan het bij 1° gestelde woonplaatsvereiste voldoen".

Article 20.

La concordance entre les textes français et néerlandais de l'alinéa 2 n'est pas parfaite. Il ressort de l'exposé des motifs que, dans la pensée des auteurs du projet, la disposition considérée devait être établie par analogie avec l'article 43 de la Constitution et avec l'article 17 de la loi du 21 juillet 1971. C'est dès lors au texte français que doit aller la préférence. On écrira donc, dans le texte néerlandais : "Elke Raad ...".

.../...

Article 24.

A l'instar de ce que faisait l'exposé des motifs du projet de loi n° 461 dans son commentaire de l'article 23, l'exposé des motifs du présent projet déclare que le greffier sera nommé à titre définitif. Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure le Gouvernement a tenu compte de l'observation formulée à l'époque par le Conseil d'Etat. Celui-ci avait estimé qu'au cas où l'on entendait ainsi préciser la portée du texte, il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition expresse allant dans ce sens (38).

Article 27.

En ce qui concerne la disposition du paragraphe 1er, on se reportera à l'observation préalable relative à la présence, au sein du Conseil de la communauté néerlandaise, des élus qui sont membres du Conseil de la Région bruxelloise.

Il s'indiquerait, par souci d'uniformité dans la terminologie, d'utiliser au paragraphe 2, de la version néerlandaise, les dénominations "Raad van het Waalse gewest" et "Raad van de Franse gemeenschap".

Article 28.

Il ressort des paragraphes 1er et 2 de l'article 28 que, dans la pensée des auteurs du projet, le bureau du Conseil régional bruxellois ne comptera qu'un seul vice-président.

.../...

(38) Chambre, 1977-1978, doc. n° 461-9, p. 6.

Afin d'éviter tout malentendu, il serait bon qu'aucune fonction ne reste innommée. On disposera donc, dans l'optique de l'article 9, que le bureau du Conseil de la région bruxelloise se compose de cinq membres, à savoir un président, un vice-président et trois secrétaires.

Le paragraphe 2 de la version néerlandaise gagnerait à être rédigé comme suit :

"§ 2. Ook op verzoek van zijn ondervoorzitter vergadert de Raad met gesloten deuren".

Le paragraphe 3 serait mieux libellé en ces termes :

"Pour les votes par groupe linguistique au Conseil de la région bruxelloise la présence de la majorité des membres du groupe ou des groupes linguistiques concernés par le vote est requise".

Par analogie avec l'article 18, il y aurait lieu de préciser à l'alinéa 1er du paragraphe 4, dans quelle langue les projets, propositions et amendements "sont mis aux voix". Le dépôt de ces projets, propositions et amendements étant réglé différemment selon la qualité de leur auteur, - distinction qui n'existe pas à l'article 18 - les règles relatives à leur mise aux voix devraient faire l'objet d'un alinéa 3. La matière est réglée, il est vrai, à l'article 36, § 4, mais elle n'a pas sa place en cet endroit du projet.

Ainsi qu'il a été relevé au sujet de l'article 18, les conseils régionaux seront aussi appelés à examiner des textes autres que les projets et propositions d'ordonnance et les amendements à ceux-ci. Il se recommanderait dès lors, de recourir à une formule plus large.

.../...

Etant donné que le ressort territorial de la région bruxelloise coïncide avec celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 3bis de la Constitution, et que le français et le néerlandais y sont donc, pour ce qui est de l'emploi des langues, placés sur un pied d'égalité, il va de soi que chaque membre du conseil de la région bruxelloise aura le droit de comprendre tout ce qui se dit dans chacun des organes de cette assemblée et aussi le droit de s'y faire comprendre par chacun. Bien que ce droit dérive directement de la Constitution, il serait bon d'en exprimer le principe par l'insertion dans le paragraphe 4 d'une disposition qui impose le bilinguisme dans la direction des débats et la traduction simultanée de ceux-ci.

Le texte du paragraphe 5 fait défaut dans le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Eu égard aux dispositions de l'article 11 du projet, la phrase liminaire du paragraphe 7 est superflue. La deuxième phrase pourrait alors être rédigée comme suit : "Toute proposition d'amendement au budget de la région est approuvée par le Conseil à la majorité absolue des voix dans chaque groupe linguistique".

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er du paragraphe 8, serait mieux rédigé comme suit : "... is ondertekend en die wordt ingediend ... welke de motie aanwijst, de betrekkingen ...".

Enfin, il convient d'observer que les références faites aux articles de la section 2 dans le commentaire consacré par l'exposé des motifs aux paragraphes 2, 3 et 6 du présent article ne correspondent pas à la numérotation donnée à ces articles dans le projet.

.../...

Article 29.OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'article 29, § 1er du projet, prévoit que les Régions "règlent par ordonnance" les matières définies dans ce paragraphe.

Par l'expression "règlent par ordonnance" cette disposition semble attribuer aux Régions, quant aux matières visées, une compétence exclusivement normative qui, en outre, ne s'exercerait que par la voie d'ordonnances.

L'exposé des motifs paraît confirmer cette interprétation. Il y est déclaré que "l'article 29 énumère en son § 1er les matières relevant de la compétence des Conseils et, à propos desquelles le législateur national se voit donc, conformément à l'article 107quater de la Constitution, dessaisi de toute compétence. Chaque Conseil règlera ces matières par voie d'ordonnances ...".

Selon ses termes, l'article 107quater de la Constitution prévoit uniquement l'attribution aux organes régionaux d'un pouvoir de nature normative. Toutefois, pour les motifs que le Conseil d'Etat a exposés dans son avis du 28 juillet 1978 (L. 13.162) sur les articles 34 à 72 du projet n° 461, l'article 107quater doit être interprété comme permettant au législateur de conférer aux organes des régions, le pouvoir de prendre, dans les matières attribuées à celles-ci, non seulement des règlements mais également des décisions administratives particulières. C'est d'ailleurs sur la base de cette interprétation que l'on peut admettre la conformité à l'article 107quater de la création des exécutifs régionaux dont le présent projet prévoit l'institution.

Il résulte de l'économie générale du projet, et notamment de l'institution des exécutifs régionaux que, dans les intentions du Gouvernement, ce sera la Région qui sera le titulaire des compétences dont le projet prévoit l'attribution, compétences dont l'exercice sera réparti entre deux organes, le Conseil et l'exécutif, et qui, dans les matières énumérées à l'article 29, § 1er, ne seront pas uniquement normatives.

Telles qu'elles sont définies, plusieurs de ces matières, par leur nature même, ne pourraient faire l'objet d'une intervention des Régions que par voie de décisions administratives particulières ou concurremment par des règlements et par de telles décisions. C'est, par exemple, le cas pour les matières énoncées aux 8°, 9°, 10° et 20° de l'article 29, § 1er.

Par ailleurs, il apparaît de l'article 38 du projet que le pouvoir réglementaire des Régions ne s'exercera pas uniquement par des ordonnances mais également par des arrêtés qui seront pris pour l'exécution de celles-ci.

En outre, ne fût-ce que d'un point de vue formel, l'expression "règlent par ordonnance" se concilie mal avec l'énoncé de plusieurs des matières visées comme par exemple "les forêts" (3°), "la politique foncière" (5°), "le logement" (7°), "l'expansion économique régionale" (8°), "la politique de l'eau" (10°), "la rationalisation des intercommunales" (16°) ou "la recherche scientifique" (21°).

Bien qu'elle soit inspirée par la rédaction de l'article 59bis, § 2 et § 3 de la Constitution, l'expression "les Conseils régionaux règlent par ordonnance" utilisée dans l'exposé des motifs, n'est pas davantage exacte. Le projet

prévoit à l'article 36 que les ordonnances devront faire l'objet d'une sanction, ce qui implique qu'elles ne seront pas l'oeuvre des seuls conseils régionaux, mais qu'elles requerront, en outre, l'intervention d'un autre organe qui devra sanctionner les règlements adoptés par les conseils.

+

Pour ces raisons, il conviendrait :

- a) de rédiger l'alinéa 1er de l'article 29, § 1er, comme suit : "Pour le territoire visé à l'article 1er et conformément aux dispositions de la présente loi, sont de la compétence des Régions, les matières suivantes : ...";
- b) d'insérer après l'article 29, un article distinct dont le paragraphe 1er serait rédigé comme suit :

"§ 1er. Les Régions prennent, par ordonnance, les règlements généraux relatifs aux matières visées à l'article 29, § 1er" tandis que les paragraphes 2 et 3, reprendraient les dispositions des alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er, de l'article 29 du projet ainsi qu'il sera proposé ci-dessous.

II. Les règles qui définissent les attributions respectives du Conseil régional et de l'Exécutif régional ne suffisent pas à déterminer, dans certaines matières visées à l'article 29, § 1er, lequel de ces organes sera compétent.

Le législateur, outre sa fonction normative, exerce certains pouvoirs de haute administration. On peut concevoir qu'il en soit de même pour le conseil régional et que, par exemple, dans la matière visée au paragraphe 1er, 9°, il réglemente les concessions mais soit, en outre, habilité à accorder celles-ci par des actes administratifs.

De toute façon, dans les matières visées au paragraphe 1er, 10°, a) et b), il n'est pas possible de déterminer quels seront les organes qui participeront à l'élaboration des "programmes" ou des "dispositions" auxquels ces Régions seront "associées", ni quel sera le mode de leur intervention.

III. A. A la différence du projet n° 461, le présent projet ne contient pas de disposition énonçant les matières qui sont expressément réservées au pouvoir national, de même qu'il ne prévoit pas l'attribution aux régions d'une compétence résiduaire leur permettant de "régler toute matière d'intérêt régional aussi longtemps que et dans la mesure où elle n'est pas réglée par la loi" (article 28, § 3, du projet n° 461).

Selon l'exposé des motifs "les compétences attribuées aux Régions doivent se comprendre à la lumière de ce qu'énonce le point 60 de l'accord gouvernemental"; celui-ci énonce quinze matières qui sont réservées au pouvoir national.

L'absence, dans le présent projet, de dispositions relatives aux compétences nationales, n'appelle pas d'objection. Etant donné que les Régions auront des attributions qui seront limitées aux matières définies aux articles 29,

leur seront expressément attribuées relèveront nécessairement de la compétence d'un autre pouvoir.

L'abandon de la conception selon laquelle une compétence résiduaire serait conférée aux Régions, relève d'une appréciation du Gouvernement à propos de laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'émettre un avis.

Il convient, toutefois, d'observer que l'absence d'une telle compétence rend d'autant plus nécessaire de définir les matières attribuées aux Régions avec toutes les précisions souhaitables pour assurer le bon fonctionnement des institutions et pour prévenir les conflits.

B. Selon l'exposé des motifs, "les arrêtés royaux à prendre en exécution du projet de loi modifiant la loi du 1er août 1974, expliciteront le contenu des matières attribuées aux régions".

Le Gouvernement a communiqué au Conseil d'Etat quatre projets d'arrêtés royaux "délimitant" différentes matières "où une politique régionale différenciée se justifie"; il s'agit de la politique de l'eau, du logement, "d'aménagement du territoire et d'urbanisme" ainsi que de "la pêche, la chasse et les forêts". Ces textes, s'ils sont de nature à fournir certaines indications quant aux intentions du Gouvernement, ne peuvent juridiquement "expliquer" les dispositions de la loi en projet.

Il est admis qu'en vertu de l'article 67 de la Constitution qui Lui confère la mission d'exécuter la loi, le Roi peut dégager de celle-ci les conséquences qui en

d'étendre ni de restreindre la portée de la loi, ni de remplir les lacunes d'une législation incomplète (Cass. 18 novembre 1924 - Pas. 1925 - I - 25).

Le contenu des matières attribuées aux régions ne pourrait, dès lors, être "explicité", c'est-à-dire, au sens exact de ce terme, être énoncé formellement, par des arrêtés royaux. Il ne pourrait davantage, comme l'entend peut-être le Gouvernement, être précisé par ces arrêtés de manière telle que ces derniers auraient pour effet de pallier les imprécisions ou les lacunes de la loi. Un tel objectif ne pourrait être atteint que si les dispositions qui, dans ces arrêtés, seraient de nature à préciser le contenu des matières visées, étaient reprises dans la loi elle-même.

C. D'après les renseignements donnés au Conseil d'Etat par les fonctionnaires délégués, les dispositions de l'article 29, § 1er, qui énoncent les matières attribuées aux Régions, ne doivent pas être interprétées d'une manière restrictive, l'intention du Gouvernement étant de prévoir le transfert de "blocs de compétence". Selon cette conception, lorsque l'énoncé d'une matière est complété par une énumération introduite par des expressions comme "en ce compris" ou "y compris", cette énumération doit être considérée comme une liste d'exemples et non comme une extension qui devrait, en principe, être interprétée dans le sens étroit du terme utilisé pour l'exprimer.

A titre d'exemple, dans la disposition de l'article 29, § 1er, 7°, qui attribue aux régions "le logement", la lutte contre les taudis et les interventions relatives aux habitations sociales qui sont citées ensuite, ne sont

.../...

que des éléments de ce qu'est le logement.

Par contre, dans la même conception, les exceptions aux compétences dont l'attribution est prévue, ne peuvent être interprétées extensivement.

Eu égard aux intentions du Gouvernement, il serait préférable d'exclure du texte de la loi les mentions faites à titre d'exemple afin d'éviter des erreurs d'interprétation qui seraient fondées sur un raisonnement a contrario (39).

Si la proposition était retenue, le Gouvernement pourrait donner dans l'exposé des motifs, les explications qui paraîtraient utiles quant au contenu des matières.

IV. L'article 29, § 1er, du projet comprend un alinéa 1er qui énumère les diverses matières transférées à la compétence des régions. Ce même article 29, § 1er, comprend également des alinéas 2 et 3 qui énoncent les règles fondamentales déterminant la valeur des ordonnances régionales. D'emblée, il importe de rappeler qu'ayant un objet complètement distinct de celui des dispositions contenues à l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 29 et de celui des dispositions contenues aux paragraphes 2 et 3 du même article, les dispositions énoncées dans les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er de l'article 29 devraient être distraites de cet article et former un article séparé.

.../...

(39) On pourrait, par exemple, soutenir que la compétence des régions dans la matière du logement est limitée en ce qui concerne les habitations sociales aux seuls points indiqués au paragraphe 1er, 7°.

Si les dispositions présentement formulées dans les alinéas 2 et 3 de l'article 29, § 1er, doivent être déplacées, il est nécessaire qu'elles figurent dans le projet car ce sont elles qui permettent de définir l'autorité juridique des ordonnances.

L'article 29, § 1er, alinéas 2 et 3, est rédigé comme suit :

"Dans le cadre des compétences visées au présent paragraphe, l'ordonnance peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

Les cours et tribunaux peuvent vérifier la conformité des ordonnances à la présente loi".

A. Des dispositions qui viennent d'être reproduites, il ressort que, selon la loi en projet, les ordonnances régionales pourront régler des matières qui, actuellement, ne peuvent être réglées que par la loi mais que, toutefois, à la différence des décrets, les ordonnances n'auront pas "force de loi" : en d'autres termes, les ordonnances n'auront pas une autorité juridique égale à celle de la loi.

1. En énonçant que les cours et tribunaux peuvent, dans la limite qu'il indique, vérifier la conformité des ordonnances à la loi, l'article 29, § 1er, alinéa 3, indique que les ordonnances sont à comprendre parmi les règlements dont, aux termes de l'article 107 de la Constitution, les cours et tribunaux doivent contrôler la conformité à la loi.

La solution adoptée par le projet au sujet de la nature juridique des ordonnances est conforme aux dispositions constitutionnelles présentement en vigueur. En effet,

c'est seulement un pouvoir de nature réglementaire que le Constituant de 1970 a habilité le législateur, statuant à la majorité spéciale, à attribuer aux organes régionaux (40).

2. Aux termes de l'article 29, § 1er, alinéa 2, du projet, bien que l'ordonnance ne constitue pas une loi mais un règlement, elle "peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur". Une telle règle est conforme à l'article 107quater de la Constitution. En effet, cet article prévoit l'attribution à des organes régionaux du pouvoir de régler les matières que déterminera le législateur statuant à la majorité spéciale. Actuellement ces matières sont de la compétence du législateur national. Dès lors, pour que les transferts de compétence effectués en faveur des organes régionaux aient un effet utile, il est indispensable que ceux-ci puissent, dans les matières placées dans leurs attributions, modifier les lois présentement en vigueur. Comme on le sait, le Constituant de 1970 a adopté l'article 107quater dans le but de transformer l'Etat belge en un Etat comprenant à la fois des communautés culturelles et des régions bénéficiant d'une très large autonomie. La règle établie par l'article 29, § 1er, alinéa 2 du projet est nécessaire pour assurer l'exécution de l'article 107quater de la Constitution.

3. De ce qui précède, il ressort donc, d'une part, que l'ordonnance constitue un règlement soumis au contrôle de légalité du juge mais, que, d'autre part, dans les matières déferées à la compétence des organes régionaux, l'ordonnance peut modifier la loi. Il en résulte que le contrôle qu'il appartiendra au juge d'exercer consistera à vérifier si

.../...

l'ordonnance est conforme à la loi d'habilitation. Le contrôle consistera également à vérifier si l'ordonnance est conforme aux lois ou aux règles ayant une autorité au moins égale à celle de la loi qui, les unes ou les autres, se combineront, le cas échéant, avec la loi d'habilitation.

Par exemple, la méconnaissance du principe de l'égalité inscrit aux articles 6 et 6bis de la Constitution ou celle du principe général de la non-rétroactivité entacherait une ordonnance du vice de "non-conformité à la loi".

Le contrôle de légalité du juge sera donc semblable à celui qu'il exerce sur les arrêtés royaux pris en vertu de lois de pouvoirs spéciaux.

B. Dans son commentaire de l'article 29 du projet, l'exposé des motifs déclare que l'ordonnance a une "valeur juridique équivalente à celle de la loi". A propos de l'article 35, l'exposé des motifs affirme même que la région exerce un "pouvoir législatif".

Les considérations qui ont été développées plus haut permettent de conclure que les expressions employées par l'exposé des motifs sont ambiguës ou inexactes. Il a été expliqué ci-dessus pourquoi, dans le système prévu par l'article 107quater de la Constitution, les ordonnances n'ont pas une autorité juridique égale à celle de la loi et constituent des règlements soumis au contrôle prévu par l'article 107 de la Constitution et pourquoi, cependant, les ordonnances doivent pouvoir modifier la loi dans les matières transférées à la

compétence des organes régionaux (41).

Pour prévenir tout danger de confusion, il importe de souligner que les observations qui précèdent sont émises compte tenu des dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur et des propositions de révision faites le 4 mai 1979 par le Gouvernement, propositions qui n'ont pas trait à la nature du pouvoir normatif des régions.

V. L'énumération des matières visées au paragraphe 1er est peu logique. Il serait préférable d'adopter l'ordre suivant :

...

- 2° (Le 4° du projet)
- 3° (Le 7° du projet)
- 4° (Le 5° du projet)
- 5° (Le 6° du projet)
- 6° (Le 2° du projet)
- 7° (Le 3° du projet).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. Sauf l'ajout des mots "et des transports en commun", le texte du paragraphe 1er, 1°, est identique à celui de l'article 28, § 2, 1°, du projet n° 461, tel qu'il avait été amendé par le Gouvernement le 1er août 1978.

A propos de ce dernier texte, le Conseil d'Etat faisait observer qu'on pouvait se demander si la notion de "grande infrastructure publique" correspondait à la notion de "grandes infrastructures" utilisée au paragraphe 1er, 8°, du même projet n° 461 amendé et qui, dans le commentaire des amendements du 1er août 1978, était définie par une énumération en cinq points (42).

.../...

(41) Voir l'avis du 25 juillet 1978 sur le projet n° 461 (Ch. 1977-1978, n° 461-9, p. 8).

Par ailleurs, selon le point 60, 8°, de l'accord du Gouvernement annexé à la déclaration du 5 avril 1979, "les grandes infrastructures" relèvent de la compétence du pouvoir national "sans préjudice des compétences attribuées aux régions".

On peut dès lors considérer qu'au paragraphe 1er, 1°, du présent projet, la disposition relative au tracé ou à l'implantation de la grande infrastructure publique n'a pas pour objet de citer, à titre d'exemple, un élément de la matière contenue dans la notion de "l'aménagement du territoire" mais qu'elle a pour objet d'attribuer aux régions une compétence spéciale par exception à la compétence du pouvoir national dans la matière des grandes infrastructures. Le même raisonnement s'applique à la matière des transports en commun.

Les mots "en ce compris" devraient dès lors être remplacés par les mots "ainsi que". Il s'indiquerait, en outre, que l'exposé des motifs précise la notion de grande infrastructure publique, éventuellement en reprenant les indications données dans le commentaire des amendements du 1er août 1978.

2. Au paragraphe 1er, 2°, la "conservation de la nature" n'est qu'un élément, cité à titre d'exemple, de la notion de "protection de la nature".

Pour les raisons exposées dans l'observation générale III-c, relative au présent article, les mots "en ce compris la conservation de la nature" pourraient être omis.

3. Le paragraphe 1er, 3°, est identique à l'article 28, § 2, 3°, du projet n° 461.

A propos de la chasse, dans le commentaire des amendements qu'il avait introduits au sujet de l'article 28, § 2, précité, le Gouvernement déclarait que

"La législation et la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes de chasse demeurent toutefois une compétence nationale en raison de leur incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité".

Si le Gouvernement entendait maintenir cette importante exception à la compétence dont le projet prévoit l'attribution aux régions, elle devrait être insérée dans le texte.

+

4. Au paragraphe 1er, 5°, le projet prévoit qu'est compris dans la politique foncière "le pouvoir d'expropriation des régies foncières". Les régies foncières communales n'ont pas la personnalité civile et ne peuvent donc pas exproprier elles-mêmes. Pour qu'elles puissent le faire, il faudrait donc que la région ait le pouvoir de modifier la loi communale soit en prévoyant que, dans la région, toute régie foncière a la personnalité civile, soit en prévoyant que les communes peuvent accorder cette personnalité aux régies qu'elles créent.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, dans l'intention du Gouvernement, le projet, et notamment l'article 30, n'aurait pas pour objet de donner aux régions ce pouvoir de modifier la loi communale.

.../...

Le paragraphe 1er, 5°, devrait dès lors être revu.

5. Au paragraphe 1er, 7°, le membre de phrase introduit par les mots "en ce compris" ne fait que citer, à titre d'exemples, des matières qui sont comprises dans la notion générale de "logement". Pour les raisons exposées dans l'observation générale III, c, relative au présent article, ce membre de phrase devrait être omis.

6. Au paragraphe 1er, 8°, a), le procédé consistant à se référer aux "aspects régionaux" de la politique industrielle et énergétique pour déterminer ce qui, dans cette matière, relève des régions, s'apparente à une tautologie.

Sans doute la disposition énumère-t-elle plusieurs matières (l'initiative industrielle, la planification ...) mais celles-ci, eu égard au mot "notamment", ne sont citées qu'à titre d'exemples, et en outre, comme il apparaît de leur énoncé, elles ne sont citées que comme des éléments de la notion générale de "politique industrielle et énergétique" et non de ses aspects spécifiquement régionaux qu'elles ne sauraient dès lors préciser.

+

Sauf l'ajout du membre de phrase "y compris l'aide à l'industrie du tourisme", le paragraphe 1er, 8°, a), est repris du texte de l'article 28, § 2, 8°, du projet n° 461, qui avait fait l'objet d'un commentaire détaillé dans la justification des amendements déposés par le Gouvernement le 1er août 1978.

Selon ce commentaire, l'expression "les aspects régionaux de la politique industrielle et énergétique" devrait recouvrir notamment "la fixation des conditions particulières d'exploitation et (la) délivrance des autorisations d'exploitation des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes". Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis du 4 août 1978, s'il en était ainsi, l'expression serait inadéquate et elle devrait être adaptée aux intentions du Gouvernement.

+

Le paragraphe 1er, 8°, b), prévoyant que sont compris dans "l'expansion économique régionale", "les aspects régionaux de la politique du crédit sans préjudice des règles imposées dans le cadre des politiques nationales monétaires et du crédit" est une disposition nouvelle par rapport au projet n° 461 et ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs.

Cette disposition appelle la même observation que celle qui a été faite à propos du paragraphe 1er, 8°, a), quant au caractère tautologique de la notion d' "aspects régionaux".

L'exception énoncée dans le membre de phrase introduit par les mots "sans préjudice de" manque également de précision.

.../...

Selon le point 60, 6°, de l'annexe à la déclaration gouvernementale du 5 avril 1979, sera exclue de la compétence des Régions "la politique générale monétaire, fiscale, budgétaire et du crédit".

La disposition qui énonce l'exception, eu égard à l'emploi du mot "nationales" pour qualifier les "politiques monétaire et du crédit" est équivoque; elle pourrait être interprétée comme habilitant les Régions, par le biais de la compétence qui leur serait attribuée quant à la politique du crédit, à intervenir dans la politique monétaire, encore que l'on puisse difficilement concevoir en cette dernière matière une politique qui soit autre que "nationale" ou "générale".

+

Le paragraphe 1er, 8°, c), est repris de l'article 28, § 2, 8°, du projet n° 461. Dans le commentaire des amendements qu'il avait déposés le 1er août 1978, le Gouvernement déclarait que cette disposition devrait recouvrir "tout ce qui concerne la composition, l'organisation interne, les missions et la prise en charge des frais et des dotations de ces organismes".

Comme l'a fait observer le Conseil d'Etat dans son avis précité du 4 août 1978, s'il en était ainsi, l'expression ne serait pas adéquate et devrait être adaptée aux intentions du Gouvernement.

.../...

7. Au paragraphe 1er, 10°, il n'est pas possible de déterminer si "la production et la distribution d'eau" et "l'épuration des eaux usées" sont les seuls éléments de la "politique de l'eau" pour laquelle (sous réserve des exceptions prévues) les Régions seront compétentes ou si, au contraire, le Gouvernement entend transférer aux régions la politique de l'eau considérée comme un "bloc de compétence" (voir observation III, c) relative au présent article) dont la disposition énonce les principaux éléments sans exclure d'autres pour autant. Les mots "la politique de l'eau" devraient dès lors, être complétés dans la première hypothèse, par les mots "c'est-à-dire" ou "savoir", dans la seconde hypothèse, par les mots "notamment" ou "en ce compris".

+

Le dernier membre de phrase du paragraphe 1er, 10°, a), 1, est incomplet, car il n'indique pas quelle sera l'autorité qui définira, dans chaque cas, "entre l'Etat et les Régions", "le caractère national ou régional des investissements en matière de dessalement des eaux de mer", ni selon quelle procédure les décisions seront prises en cette matière. Par ailleurs, le texte gagnerait en clarté si cette disposition était rédigée en une phrase distincte.

+

Le paragraphe 1er, 10°, a), alinéa 2 et b)), alinéa 2, appelle l'observation faite sous II, relativement au présent article.

La disposition du paragraphe 1er, 10°, b), 2, serait mieux rédigée comme suit :

"des normes de produit prévues conformément aux règlements européens et internationaux".

8. Le paragraphe 1er, 14°, serait mieux rédigé comme suit :

"le placement des travailleurs par les organismes tant publics que privés".

9. Le paragraphe 1er, 15°, manque de précision sur plusieurs points. Les termes "travailleurs difficiles à placer" désignent-ils les "chômeurs difficiles à placer", visés à l'article 7, § 1er, alinéa 3, d), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et à l'arrêté royal du 18 mars 1977 accordant une allocation de chômage supplémentaire à certains chômeurs difficiles à placer ? S'il en était ainsi, pour éviter des erreurs d'interprétation et assurer la concordance avec les textes précités, le mot "travailleurs" devrait être remplacé par le mot "chômeurs". Si ces termes exprimaient une autre notion, il s'indiquerait de préciser celle-ci.

Par ailleurs, par les mots "intervention dans le salaire", la disposition a-t-elle pour objet d'attribuer aux Régions le pouvoir d'imposer la prise en charge d'une partie du salaire des travailleurs visés, à des personnes autres que les employeurs de ces travailleurs, ou entend-elle permettre aux Régions d'imposer aux employeurs certaines conditions en matière de salaire ?

Dans la justification des amendements au projet n° 461, déposés le 1er août 1978, le Gouvernement déclarait à propos de cette disposition qu'elle "permettra notamment au Conseil régional de définir les moyens et les modalités des interventions en faveur des travailleurs lors de l'aide à la création, à l'extension ou à la reconversion d'entreprises". Ce commentaire ne permet pas de répondre avec certitude aux questions posées ci-avant.

10. Le paragraphe 1er, 17°, attribue aux Régions, sous la réserve des exceptions qu'il prévoit, "l'organisation" de la tutelle sur les pouvoirs subordonnés.

L'emploi du mot "organisation" s'explique dans la conception selon laquelle les Régions ne seraient dotées que d'un pouvoir normatif mais, comme on l'a exposé dans l'observation I, relative au présent article, elles devront pouvoir prendre également, dans de nombreuses matières, des décisions administratives individuelles. La question se pose, dès lors, de savoir si, dans l'intention du Gouvernement, la disposition examinée a pour objet de permettre aux Régions de prendre des règlements organisant la tutelle mais non de prévoir dans ces règlements que cette tutelle sera exercée par un organe de la Région.

Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de remplacer les mots "l'organisation de la tutelle" par "la tutelle".

Il apparaît du texte du paragraphe 1er, 17°, et surtout des mots "a organisé", que l'exception qu'il énonce est subordonnée à une double condition : il faut non seulement que les actes visés soient relatifs aux matières qui relèvent de la compétence du pouvoir national ou du pouvoir communautaire, mais en outre, que la loi ou le décret ait organisé une tutelle particulière. Il faut se demander si l'emploi des mots "a organisé" implique que le législateur national ou communautaire ne pourra plus, dans l'avenir, organiser une tutelle spéciale, même dans les matières relevant de leur compétence exclusive.

Cette interprétation paraît être confirmée par le commentaire de l'article 28, § 2, 19°, du projet 461, donné dans la justification des amendements du 1er août 1978; ce texte est, en effet, identique à celui du présent projet (sauf l'ajout dans ce dernier de la dernière phrase relative à l'éventualité de la scission de la province de Brabant). Le Gouvernement déclarait :

"Le 19° reconnaît aux conseils régionaux, une compétence générale et de principe, de détermination des règles de tutelle sur les actes des pouvoirs subordonnés. Cette compétence n'est limitée que dans la mesure où, dans les matières qui relèvent de leur compétence respective, les pouvoirs législatifs national ou communautaire ont déterminé des règles particulières de tutelle.

C'est ainsi que l'ordonnance pourra notamment modifier, dans le cadre de ses compétences, les dispositions nouvelles de la loi provinciale et de la loi communale prévues dans le chapitre I du titre III de la présente loi".

Si cette interprétation dépassait l'intention du Gouvernement, il y aurait lieu de revoir le texte en conséquence.

Pour l'interprétation du paragraphe 1er, 17°, il y a lieu de se demander, en outre, si, dans l'intention du Gouvernement, la compétence attribuée aux Régions en matière de tutelle s'étend à la détermination des règles relatives aux recours contre les actes des pouvoirs subordonnés. Si l'organisation des voies de recours est une matière qui est généralement connexe à celle de la tutelle, elle ne se confond cependant pas avec cette dernière.

+

La dernière phrase du paragraphe 1er, 17°, prévoyant que "ces dispositions seront modifiées lors de la scission de la province de Brabant" formule une déclaration d'intention qui, en raison de son absence de caractère normatif, devrait être omise du texte.

11. Le paragraphe 1er, 18°, est identique au texte de l'article 28, § 2, 20°, du projet n° 461 qui fait l'objet du commentaire suivant dans la justification des amendements du 1er août 1978 :

"En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, les conseils régionaux auront également à fixer les critères de répartition de la part concernant leur région dans le Fonds des communes et le Fonds des provinces.

Comme la province de Brabant, dans la phase transitoire, est située sur le territoire des trois régions, c'est l'autorité nationale qui déterminera sa part dans le Fonds des provinces.

.../...

Les montants seront prélevés sur le budget de l'Intérieur d'où ils seront versés, à l'exception de la part du Brabant, au compte de la région concernée auprès du Crédit communal".

Pour la compréhension du texte, il s'indiquerait que ce commentaire soit repris dans l'exposé des motifs.

12. Les dispositions du paragraphe 1er, 19° et 20°, montrent bien que la compétence dont l'attribution est prévue, ne sera pas exclusivement réglementaire (voir l'observation générale n° I, relative au présent article).

Le paragraphe 1er, 19°, est identique à l'article 28, § 2, 21°, du projet 461 qui a fait l'objet, dans la justification des amendements déposés le 1er août 1978, du commentaire suivant :

"Les travaux subsidiés provinciaux, communaux et assimilés (associations de communes, polders et wateringues) ne sont pas réglés par les conseils régionaux lorsque lesdits travaux se rapportent à une matière qui relève de la compétence de la loi ou du décret".

La compétence dont l'attribution est prévue par le paragraphe 1er, 19°, étant générale, l'exception indiquée dans le commentaire précité devrait être énoncée expressément dans le texte.

13. L'article 60 du projet n° 461 disposait :

.../...

"Chaque Conseil vote annuellement le budget de la région et arrête les comptes pour l'année antérieure. Toutes les recettes et les dépenses de la région sont portées au budget et dans les comptes".

L'article 29, § 3, du présent projet se borne à prévoir que "chaque conseil vote le budget de sa région".

L'absence de disposition attribuant aux Régions le pouvoir d'arrêter les comptes, de même que de disposition relative à l'organisation de la comptabilité et du contrôle des dépenses, est une lacune qu'il y aurait lieu de combler.

Article 30.

Cette disposition reproduit l'article 29 du projet n° 461 et, mutatis mutandis, l'article 74 de ce même projet.

A propos de cette dernière disposition, le Conseil d'Etat a fait, dans son avis du 1er août 1978, une observation à laquelle il ne peut que se référer (43).

Cette observation se terminait par la proposition de texte suivante :

"Les décrets des Conseils culturels (ou les ordonnances des conseils régionaux) peuvent porter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles ces Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence. Toutefois, ces dispositions ne peuvent avoir trait à des matières

.../...

que la Constitution réserve à la loi".

Article 31.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 31.-

Dans les limites de leurs compétences, les Conseils régionaux peuvent ériger en infraction les manquements aux ordonnances et établir les peines punissant ces manquements conformément au livre 1er du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code".

Article 32.

Suivant cette disposition :

"Aucune fusion de communes ne peut être décidée que sur avis conforme de l'Exécutif (de la région)".

L'exposé des motifs en fournit la justification suivante :

"Article 32.-

L'article 32 du présent projet ne fait pas figurer, parmi les compétences de la Région, la matière des fusions de communes.

Il apparaît toutefois que certaines de leurs compétences ont directement trait à l'action des communes. C'est pourquoi l'article 32, tout en consacrant le principe de la compétence du législateur national en la matière, prévoit, préalablement à toute fusion de communes, la nécessité d'un avis conforme de l'Exécutif régional concerné".

L'article 32 du projet revient à conférer aux exécutifs de chaque région, un véritable droit de veto sur l'exercice, par le législateur national, d'une compétence qui lui est attribuée par l'article 3 de la Constitution. L'article 107quater ne permet pas l'intervention d'un exécutif régional dans l'exercice des compétences attribuées au législateur, si ce n'est à titre purement consultatif, c'est-à-dire dans des conditions qui ne soient pas de nature à paralyser cet exercice. L'exigence d'un avis conforme de l'exécutif régional ne peut donc pas être admise.

On observera que si la même critique n'a pas été adressée à l'article 29, § 1er, 10°, a), 1, en tant qu'il porte que "le caractère national ou régional des investissements en matière de dessalement des eaux de mer sera défini (lire : déterminé) dans chaque cas, entre l'Etat et les Régions", c'est parce que cette dernière disposition, au contraire de l'article 32, ne comporte aucune entrave juridique à l'exercice des compétences respectives de l'Etat ou des Régions.

Article 33.

Au second alinéa, il faut écrire : "Les conditions et les modalités de ce transfert sont fixées ...".

Article 34.

Suivant le texte français, la Région peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique, dans les cas et selon les modalités fixés par l'ordonnance dans le respect "du principe" des procédures judiciaires fixées par la loi ...".

Les mots placés entre guillemets ne se retrouvent ni dans le texte néerlandais ni dans l'exposé des motifs.

Ils sont de nature à prêter à confusion en laissant entendre que, dans l'intention du législateur, l'ordonnance pourrait fixer des procédures judiciaires distinctes de celles que fixe la loi.

+

Il est bien évident que dans le commentaire que donne l'exposé des motifs l'expression "norme régionale" est employée à tort pour désigner la décision de "l'opportunité d'une expropriation pour cause d'utilité publique".

Article 35.

Cette disposition est rédigée de manière inutilement chargée.

Sous réserve de l'observation préalable n° VI faite en tête du présent avis, à propos de la notion d'association et, compte tenu de ce que le rôle du Roi, tel qu'il ressort de l'article 68 de la Constitution, ne laisse planer aucune équivoque sur Sa qualité de "seul interlocuteur", le texte suivant est proposé :

"Article 35.-

Dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région, des représentants de l'exécutif de celle-ci

.../...

participent à la négociation des accords internationaux".

Article 36.

En ce qui concerne les lacunes du texte de cette disposition, on se réfèrera à l'observation préalable n° I, faite en tête du présent avis.

En ce qui concerne le paragraphe 4, pour les raisons exposées sous l'article 28, § 4, du projet, c'est dans cette disposition que devrait figurer la détermination de la langue dans laquelle les propositions sont mises aux voix.

Le mot "votées" devrait, par conséquent, être omis de la présente disposition.

Article 38.

A l'alinéa 3 du paragraphe 1er, ce sont les alinéas 1er et 2 qui doivent être visés et non le seul alinéa 1er.

+

Le paragraphe 2, alinéa 2, est rédigé comme suit :

"Les arrêtés notifiés aux intéressés sont obligatoires à partir de leur notification ou de leur publication si elle lui est antérieure".

.../...

La disposition examinée reproduit l'article 6, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961, relatif notamment à la publication des textes légaux et réglementaires. Elle est identique à l'article 36, § 2, du projet de loi n° 461. Le Conseil d'Etat renouvelle l'observation qu'il a faite lors de l'examen de ce dernier projet : "En portant que les arrêtés individuels dont la notification aux intéressés est obligatoire produiront des effets dès leur publication si celle-ci est antérieure à la notification, l'article 6, alinéa 2, cité (de la loi du 31 mai 1961) a soulevé des difficultés que le Conseil d'Etat doit rappeler (par exemple : Conseil d'Etat, 27 septembre 1963, BROUWERS, n° 10.179)" (44).

Article 55.

Suivant le paragraphe 1er, "Sans préjudice de l'article 56, chaque Région dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel".

Cette disposition reproduit le paragraphe 1er de l'article 56 du projet n° 461.

Le Conseil d'Etat ne peut que répéter, en l'adaptant, l'observation qu'il avait faite à propos de cet article dans son avis du 28 juillet 1978 (45).

"Le mot "institutions" qui figure dans ce paragraphe ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs. Il faut supposer qu'il vise des services publics

.../...

(44) Chambre, 1977-1978, doc. n° 461/19, page 2.

(45) Chambre, 1977-1978, doc. n° 461/19, page 7.

exerçant des compétences transférées à la région par l'article 29 du projet et également les services publics que le conseil régional pourrait créer en vertu de l'article 29, § 2".

Le paragraphe 3 dispose comme suit :

"§ 3. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, le personnel est soumis aux dispositions qui règlent, pour les agents visés par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, la situation administrative, pécuniaire, sociale et syndicale, ainsi que le régime de retraite, de survie, d'invalidité et des accidents du travail".

Cette disposition appelle quatre observations :

1° Elle est ambiguë en tant qu'elle recourt à l'expression "pour les agents visés par l'arrêté royal du 2 octobre 1937". Ou bien le Gouvernement entend soumettre aux régimes administratif, pécuniaire, social, syndical etc. qui régissent les agents définitifs de l'Etat (arrêté royal du 2 octobre 1937, article 1er), tout le personnel des Régions, y compris les agents auxiliaires et les agents temporaires, même contractuels, ce qui serait difficilement concevable. Ou bien il entend n'y soumettre que les agents définitifs des Régions et, dans ce cas, l'article contient une lacune.

2° Dans son avis déjà cité du 28 juillet 1978, le Conseil d'Etat a fait l'observation suivante à propos de la disposition correspondante (article 56, § 3) du projet n° 461 :

.../...

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

3° Dès lors que le régime des accidents du travail est expressément visé à côté de la "situation sociale" des agents, l'omission du régime des maladies professionnelles ne s'explique pas.

On rappellera, à cet égard, que la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public est régie par une seule loi, celle du 3 juillet 1967.

4° Sous le bénéfice de l'observation qui précède, il y aurait lieu de compléter le texte français en le mettant en concordance avec le texte néerlandais. On lira donc :
"Le régime des pensions de retraite, de survie et d'invalidité et le régime des accidents du travail".

Article 56.

On se réfèrera, pour cet article, à l'observation préalable n° V, faite au début du présent avis.

Sous cette réserve, l'alinéa 2 serait plus correctement rédigé comme suit, pour répondre à l'intention du Gouvernement :

"L'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif de la Région wallonne peuvent organiser la coopération de leurs services et, au besoin, créer des services communs".

Article 57.

Le paragraphe 1er, utilise les mots "de droit", en néerlandais "van rechtswege", vraisemblablement pour indiquer que les services, les organismes et les membres du personnel visé sont obligatoirement repris par les Régions.

Ces mots sont, en réalité, superflus et inexacts. Un transfert de plein droit est inconcevable au point de vue pratique et, au surplus, il serait en contradiction avec les dispositions du paragraphe 2 prévoyant la nécessité d'une intervention du Roi pour régler les modalités de transfert.

Il serait préférable d'écrire au paragraphe 1er :
"Sont repris par les Régions ...".

Au paragraphe 2, a), le substantif "reprise" n'existe pas dans cette acception. Il vaudrait mieux dire, comme le faisait d'ailleurs l'article 57, § 2, a), du projet n° 461 :

"a) de ces transferts;".

.../...

L'exposé des motifs du présent projet ne reproduit pas le passage de l'exposé des motifs du projet n° 461 qui avait trait à l'emploi des langues dans les services régionaux (Chambre, session 1977-1978, n° 461-1, page 21).

Le Conseil d'Etat ne peut que rappeler l'avis qui était cité dans cet exposé des motifs.

TITRE II.

OBSERVATION GENERALE.

Selon les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur, c'est le pouvoir exécutif national, constitué par le Roi et ses ministres, qui exerce au sein des communautés, les compétences appartenant à un pouvoir exécutif. Cette règle fondamentale de l'organisation des communautés ressort clairement de l'article 59bis, § 5, alinéa 2, de la Constitution, lequel rend l'article 67 applicable aux décrets : il appartient donc au Roi, agissant sous le contre-seing des ministres responsables, de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des décrets.

La proposition de révision faite le 4 mai 1979 par le Gouvernement n'apporte pas de changement à l'article 59bis, § 5, alinéa 2 (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/1).

Plusieurs articles du titre II du présent projet emploient, pour désigner l'autorité détenant le pouvoir exécutif au sein de la communauté, des expressions qui sont ambiguës ou qui, même, ne concordent pas avec le système

.../...

établi en 1970 par le Constituant et maintenu par la proposition de révision citée.

Par exemple, en déclarant que des actes "pourront être passés à l'intervention du président de l'exécutif ou de son délégué agissant au nom de la communauté", l'article 2, § 9, 3°, nouveau, que l'article 60 du projet tend à insérer dans la loi du 21 juillet 1971, paraît désigner un exécutif propre à la communauté et distinct du Roi et des ministres.

L'article 4bis nouveau que l'article 62 du projet tend à introduire dans la même loi emploie une expression ambiguë en disposant : "Il est créé une commission composée paritairement par les exécutifs de communauté ...".

Compte tenu des dispositions constitutionnelles en vigueur et de la proposition de révision du 4 mai 1979, c'est à tort que l'article 6 nouveau, introduit dans la loi du 21 juillet 1971 par l'article 63 du projet, est rédigé de manière alternative : " ... par le Roi ou l'Exécutif".

En conclusion, il y a lieu pour le Gouvernement de revoir les dispositions faisant mention de l'autorité détenant le pouvoir exécutif au sein des communautés en vue de les mettre en concordance avec les textes constitutionnels.

Article 58.

Il y a lieu, d'une part, d'omettre de l'énumération les articles 6 et 13 de la loi du 21 juillet 1971 que le projet remplace, d'autre part, d'y insérer l'article 8 de la loi précitée.

.../...

Article 59.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 59.-

L'intitulé du chapitre Ier de la même loi est remplacé par le suivant : "Pouvoirs et compétences".

Article 60.OBSERVATION GENERALE.

L'article 60 du projet est conçu de telle sorte qu'il remplace par un texte nouveau tout l'article 2 de la loi du 27 juillet 1971.

Le nouveau paragraphe 1er que l'article 60 insère dans l'article 2 en projet, reproduit mot pour mot, l'article 2, alinéa 1er, tel qu'il est présentement rédigé; la disposition énoncée à l'alinéa 2 de ce dernier article est reprise à l'article 2, § 4, en projet.

En revanche, le paragraphe 2 que ledit article 60 insère dans l'article 2 en projet, contient des dispositions qui ont un caractère nouveau par leur substance même. Ces dispositions tendent à mettre en oeuvre l'article 59bis, § 2bis, que le Gouvernement propose d'introduire dans la Constitution (Doc. Parl. Sénat, Sess. extr. 1979, n° 100/1).

La disposition constitutionnelle en projet est rédigée comme suit :

.../...

"§ 2bis. Les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret les matières personnalisables de même que la coopération entre les communautés ainsi que la coopération internationale en ces matières.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 3bis définit ces matières personnalisables ainsi que les formes de coopération".

Dans la pensée du Gouvernement, l'article 59bis, § 2bis, en projet, ne tend pas à attribuer au législateur, statuant par une loi votée à la majorité spéciale, un pouvoir illimité pour désigner les matières qui, en plus de celles qui sont indiquées au paragraphe 2 et au paragraphe 3 de cet article 59bis, seront de la compétence des conseils culturels.

L'article 59bis, § 2bis, aurait la portée qui vient d'être énoncée s'il se bornait à disposer qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 3bis, détermine les matières qui, outre celles qui sont visées au paragraphe 2 et au paragraphe 3, seront réglées par décret.

Mais le texte déposé par le Gouvernement recourt à la notion de "matières personnalisables" dans le but manifeste d'établir un critère permettant de distinguer les matières nouvelles qui seront susceptibles d'être transférées à la compétence des communautés et celles qui ne le seront pas.

Cependant l'expression employée dans le texte néerlandais "de persoonsgebonden aangelegenheden" et plus encore, l'expression employée dans le texte français "les matières personnalisables" ont un caractère si vague qu'elles

ne permettent pas d'atteindre le but visé. En effet, dans la langue usuelle, les expressions citées n'ont pas de sens susceptible d'être déterminé avec quelque précision. En outre, il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'Etat que les expressions dont il s'agit aient reçu un sens conventionnel bien défini. La note explicative ayant trait à la proposition gouvernementale de révision de l'article 59bis ne fournit aucune indication à ce sujet. Par ailleurs, l'exposé des motifs du présent projet de loi se borne aux deux brèves déclarations suivantes : I "(Depuis l'installation des Conseils culturels), s'est affirmée la volonté d'élargir la compétence (de ces Conseils) à d'autres matières étroitement liées à la vie de l'individu dans sa communauté" (Commentaire général du Titre II); II, " ... à l'occasion de la mise en oeuvre de la régionalisation préparatoire, le caractère personnalisable de certaines matières est devenu évident" (Commentaire de l'article 60) (46) (47) (48).

.../...

(46) Ces deux déclarations reproduisent celles qui étaient contenues dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 461/1 - pages 28 et 29.

(47) L'exposé des motifs du présent projet ajoute sans doute : "Les arrêtés royaux qui seront pris en exécution du projet de loi modifiant la loi du 1er août 1974, préciseront le contenu des affaires personnalisables".

Il va de soi que si des arrêtés royaux peuvent préciser les modalités d'application de dispositions constitutionnelles et légales, il n'est pas permis de se référer à ces arrêtés d'exécution pour déterminer le sens même desdites dispositions.

(48) Selon le texte néerlandais de l'alinéa 2 de l'article 59bis, § 2bis, en projet, une loi votée à la majorité spéciale détermine ("stelt ... vast") les matières personnalisables qui sont transférées à la compétence des conseils de communauté; selon le texte français, la loi "définit" ces matières.

Dès lors, étant donné que le texte de l'article 59bis, § 2bis, en projet ne contient pas une formule permettant de déterminer avec suffisamment de précision la notion de "matières personnalisables", il est impossible de vérifier si une loi attribuant, au titre de cette qualification, des matières déterminées aux communautés, est conforme ou non à la disposition constitutionnelle prévue. Le Conseil d'Etat n'est donc pas en mesure de se prononcer au sujet de la concordance de l'article 2, § 2, de la loi avec l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2, § 2.

Le liminaire serait mieux rédigé comme suit :

"L'article 2 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ...".

Quant au 1°.

La disposition est énoncée comme suit :

"§ 2. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution sont les suivantes :

- 1° les soins de santé tels que cliniques, hôpitaux, la médecine préventive et les soins à domicile, à l'exception de la réglementation de base concernant la programmation et les conditions de financement, de l'infrastructure, du prix de la journée d'entretien et de l'assurance maladie-invalidité".

.../...

I. Par souci de bonne rédaction, il y a lieu d'écrire : "1° les soins de santé, tels ceux qui sont dispensés dans les cliniques, les hôpitaux, etc ...".

II. La disposition fait mention des soins de santé dispensés soit dans les cliniques ou hôpitaux soit à domicile, ainsi que de la médecine préventive.

Sous peine de créer de graves difficultés lorsqu'il s'agira d'interpréter la loi en projet, il est indispensable de déterminer avec beaucoup plus de précision les matières visées. En effet, considérées en elles mêmes, les formules employées pourraient être comprises en ce sens qu'elles incluraient l'établissement des règles relatives à l'art de guérir et notamment à l'organisation des professions de ceux qui exercent cet art. Il ne paraît pas que, dans les intentions du Gouvernement, la disposition ait une telle portée.

Quant au 2°.

La disposition est énoncée comme suit :

"2° L'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux personnes, aux familles et aux services, ainsi que la protection de la jeunesse".

I. En ce qui concerne la disposition énoncée au 2°, il est également nécessaire d'introduire un texte permettant de mieux déterminer les services visés. Une telle précision est d'autant plus indispensable qu'on n'aperçoit pas comment une assistance "psychologique, morale, (ou) éducative" pourrait être apportée aux services eux mêmes.

.../...

II. La protection de la jeunesse comprend plusieurs secteurs distincts.

La loi fondamentale relative à la matière, la loi du 8 avril 1965, divise ses dispositions en plusieurs catégories : elle classe dans un titre premier, les dispositions relatives à la "protection sociale" de la jeunesse et, dans un titre II, les dispositions relatives à la "protection judiciaire de la jeunesse". Quant à ces dernières dispositions, la loi citée les répartit en un chapitre Ier ayant trait aux juridictions de la jeunesse, un chapitre II contenant des règles de droit civil applicables aux mineurs, un chapitre III organisant les mesures de protection à l'égard des mineurs, un chapitre IV concernant la compétence territoriale des juridictions de la jeunesse et la procédure à suivre devant celles-ci.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat par le Premier Ministre, le projet ne tend pas à transférer les parties de la matière de la protection de la jeunesse qui ressortissent au droit civil, au droit pénal et au droit judiciaire. Le texte doit, dès lors, être amendé afin d'indiquer de manière exacte, la partie ou les parties de la matière de la protection de la jeunesse qui sont transférées aux communautés.

Quant au 3°.

La disposition est énoncée comme suit :

"3° La formation didactique et pédagogique, y compris les interventions préscolaires, postscolaires et parascolaires, le recyclage et la reconversion professionnelle".

.../...

Telle qu'elle est rédigée la disposition énumère des matières qui, au moins pour partie, sont comprises dans la matière de l'enseignement visée à l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, tant selon le texte actuellement en vigueur que selon le texte nouveau prévu par le Gouvernement. La disposition du 3°, devrait également être énoncée de manière plus précise.

Observation finale relative à l'article 2, § 2.

L'article 59bis, § 4bis, dont le Gouvernement propose l'insertion dans la Constitution est inspiré par le paragraphe 4, alinéa 1er, du même article. Il est rédigé en ces termes :

"§ 4bis. Les décrets pris en application du § 2bis ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté".

L'article 2, § 2, nouveau, que le projet tend à introduire dans la loi du 21 juillet 1971, a pour objet d'habiliter les Conseils de communauté, agissant avec le Roi, à régler des activités s'exerçant au sein d'institutions pour lesquelles, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il y aura, plus que pour les institutions visées à l'article 59bis, § 4, de la Constitution, des difficultés pour déterminer si elles doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

.../...

Le problème pourrait, par exemple, se poser pour certains services s'occupant d'information dans le domaine de la médecine préventive, pour certaines cliniques ou pour certains services s'occupant de la protection de la jeunesse.

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si, en vue de prévenir les difficultés indiquées, il ne doit pas compléter le texte du présent projet ou, du moins, énoncer dans l'exposé des motifs les critères qu'il y a lieu d'adopter.

Article 2, § 4.

Il serait préférable de rédiger la disposition en s'inspirant davantage de l'article 2, alinéa 2, actuellement en vigueur. Le texte suivant est proposé :

"§ 4. Les compétences des communautés dans les matières énumérées au paragraphe 1er et au paragraphe 2 du présent article, comprennent le pouvoir d'adopter les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure, nécessaires à l'exercice de ces compétences".

Article 2, § 6.

Rédigé en termes presque identiques à ceux de l'article 29, § 1er, alinéa 2, du présent projet, laquelle disposition est relative aux ordonnances, l'article 2, § 6, en projet porte :

.../...

"§ 6. Dans le cadre des compétences visées aux §§ 1er et 2 du présent article, le décret peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur".

La disposition reproduite est superflue et pourrait même créer une ambiguïté. En effet, tant selon le texte nouveau proposé par le Gouvernement que selon le texte actuellement en vigueur, l'article 59bis de la Constitution porte que les décrets "ont force de loi".

Article 2, §§ 7 à 9.

En ses paragraphes 1er à 5, l'article 2 en projet détermine l'étendue des compétences des communautés en leur attribuant le pouvoir de régler les matières que l'article énumère (§§ 1er, 2 et 3; § 4), ainsi que le pouvoir d'affecter certains crédits déterminés (§ 5).

Les dispositions contenues au paragraphe 7, au paragraphe 8 et au paragraphe 9 ont des objets différents : elles confèrent des pouvoirs complémentaires et des droits aux communautés en vue de permettre à celles-ci de s'acquitter des missions qui leur sont confiées. Il serait dès lors préférable pour la clarté de la loi en projet, d'insérer, les dispositions indiquées dans des articles distincts, qui trouveraient logiquement leur place après l'article 2bis en projet (article 61 du présent projet).

Au paragraphe 9, 1°, suivant le texte français, "la Communauté française et la Communauté néerlandaise peuvent poursuivre, respectivement dans la région linguistique française et néerlandaise, des expropriations pour cause d'utilité publique, dans les cas et selon les modalités fixés par décret

dans le respect "du principe" des procédures judiciaires fixées par la loi ...". Les mots placés entre guillemets ne se retrouvent pas dans le texte néerlandais.

Ils sont de nature à prêter à confusion en laissant entendre que, dans l'intention du législateur, l'ordonnance pourrait fixer des procédures judiciaires distinctes de celles que fixe la loi.

Dans la mesure où l'exposé des motifs fait référence sur ce point à ce qui se trouve écrit à propos de l'article 34, le Conseil d'Etat ne peut que rappeler l'observation qu'il a faite sur la passage relatif à cet article.

Article 61.

Cette disposition appelle la même observation que celle qui a été faite sous l'article 30.

.../...

Article 62.

Cet article introduit une disposition qui crée une commission chargée d'examiner les demandes d'aide aux activités culturelles des minorités des communes à régime linguistique spécial.

Cette disposition appelle deux observations :

1. L'article 4bis que le projet tend à insérer dans la loi du 21 juillet 1971 n'indique pas quels sont les exécutifs communautaires respectifs et les budgets communautaires respectifs des minorités linguistiques des communes à régime linguistique spécial.

L'article 59bis de la Constitution détermine le ressort des communautés. Celui-ci comprend, selon le cas, la Région de langue française et la Région de langue néerlandaise ainsi que, dans la mesure indiquée, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les communes à régime linguistique spécial sont comprises dans le ressort territorial de la communauté à laquelle leur région linguistique appartient. Elles ne font par exception à la règle générale, et encore moins les minorités linguistiques qui se manifestent en leur sein.

Le texte devrait, en tout cas, être précisé sur ce point.

2. Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 4bis :

"Lorsqu'une divergence d'attitude à l'égard d'un dossier introduit n'a pu recevoir de solution dans un délai de trois mois à compter de l'introduction du dossier, celui-ci peut être porté, à la demande d'une des parties, devant le Gouvernement national qui tranche le différend".

.../...

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas le fondement constitutionnel de cette disposition.

Suivant l'article 59bis, § 6, de la Constitution :

"§ 6. La loi fixe le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel qui en règle l'affectation par décret.

Ce crédit est établi en fonction de critères objectifs fixés par la loi. Des dotations égales sont établies dans les matières qui, par leur nature, ne se prêtent pas à des critères objectifs.

La loi détermine, en fonction des mêmes règles, la quotité de ce crédit qui doit être consacrée au développement de l'une et de l'autre culture sur le territoire de Bruxelles-Capitale".

Ce paragraphe qui n'est pas soumis à révision ne laisse pas place à une compétence du Gouvernement national qui lui permettrait de s'immiscer dans les pouvoirs des conseils culturels de régler par décret l'affectation du crédit global que la loi met à leur disposition.

Article 63.

Le liminaire serait mieux rédigé comme suit :

"L'article 6 de la même loi est remplacé par la disposition suivante : ...".

Article 64.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Article 64.-

L'article 8 de la même loi est complété par la disposition suivante :

"Ils forment le bureau du Conseil".

Article 66.

Le liminaire serait mieux rédigé comme suit :

"L'article 13 de la même loi est remplacé par la disposition suivante : ...".

On observera pour le surplus qu'il s'agit ici d'une des dispositions qui anticipent sur le choix entre les deux formes d'exécutif puisque l'alinéa 1er suppose qu'il y ait des membres de l'exécutif qui ne soient pas membres du Conseil des communautés.

Article 67.

Le liminaire serait mieux rédigé comme suit :

"L'article 14 de la même loi est complété par les dispositions suivantes : ...".

Article 67bis.

Tel qu'il a été amendé le 11 mai 1979, le présent projet tend à insérer dans la loi du 21 juillet 1971, un article 15bis rédigé comme suit :

.../...

"Article 15bis. L'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au Conseil de communauté".

Cette disposition appelle des observations du même ordre que celles qui ont été faites sous l'article 16.

Selon l'article 59bis, § 4, actuellement en vigueur et selon le nouvel article 59bis, § 4 et § 4bis, faisant l'objet de la proposition de révision déposée le 4 mai 1979 par le Gouvernement, les décrets ont "force de loi".

Compte tenu de la force juridique conférée aux décrets, on pourrait se demander si un conseil culturel agissant avec le Roi ne pourrait pas interpréter un décret de manière authentique.

Il faut toutefois observer que les textes constitutionnels à prendre présentement en considération n'habilitent que le seul pouvoir législatif à interpréter certains de ses actes par voie d'autorité.

La faculté d'interpréter ses actes par voie d'autorité constitue une prérogative très étendue, de caractère exceptionnel. En effet, comme on l'a relevé lors des discussions du Congrès national, "... une loi interprétative s'applique à des faits antérieurs ...; elle a par sa nature même, une plus ou moins grande rétroactivité". Finalement le Congrès national a décidé de confier au pouvoir législatif, l'interprétation des lois par voie d'autorité, en déclarant faire confiance à ce pouvoir pour qu'il n'use pas de cette prérogative d'une manière qui porterait atteinte aux droits des particuliers (rapport fait par M. RAIKEM dans la séance du 23 décembre 1830, HUYTTENS Discussions du Congrès national de Belgique, T. IV, p. 69, Exposé des motifs de la Constitution belge, p. 356).

.../...

La déclaration de révision de novembre 1978 soumet à revision l'article 28 de la Constitution.

Avant que le constituant ait modifié ledit article 28, le législateur n'a pas le pouvoir, même par une loi votée à la majorité spéciale, d'adapter une disposition portant qu'un décret peut interpréter par voie d'autorité un décret antérieur.

Article 72.

Suivant cet article :

"La disposition transitoire prévue à l'article 1er de la présente loi cesse de sortir ses effets le 31 décembre 1982, si la réforme définitive de l'Etat n'est pas intervenue à cette date".

Cette disposition doit être revue pour plusieurs raisons

1. L'article 1er n'est pas une véritable disposition transitoire (49).
2. La "réforme définitive de l'Etat" est une notion équivoque. Aucune réforme, fût-ce de la Constitution, n'a évidemment jamais un caractère définitif. Ni la Constitution ni les lois adoptées aux majorités spéciales ne seront soustraites à toute modification ultérieure. Ce critère n'est donc pas adéquat pour délimiter l'application de la loi dans le temps.

.../...

(49) Voir ce qui a été exposé en ce sens sous l'article 1er.

3. Tel qu'il est rédigé, l'article 72 aurait pour effet, au cas où la "réforme définitive de l'Etat" ne serait pas accomplie le 31 décembre 1982, de priver les Régions de définitions territoriales. Autant dire que leurs compétences deviendraient sans objet faute de détermination du territoire par rapport auquel les exercer. On doit en conclure que les pouvoirs qui entrent dans leurs compétences feraient retour à l'Etat.

Cette conséquence du non-accomplissement de la "réforme définitive de l'Etat" au 31 décembre 1982 serait toutefois, de par la rédaction de l'article 72, limitée aux Régions. Les Communautés conserveraient les acquis de la loi en projet et en particulier les pouvoirs relatifs aux "matières personnalisables" prévues à l'article 60.

4. Il ne semble pas que cette différence corresponde aux intentions du Gouvernement. En effet, si l'exposé des motifs ne commente pas l'article 72, l'accord de Gouvernement annexé à la déclaration du 5 avril 1979 porte ce qui suit, au point 56 :

"Les dispositions transitoires prévues dans le présent chapitre cessent de produire leurs effets à la date du 31 décembre 1982 si la réforme définitive de l'Etat n'est pas intervenue à cette date".

Or, le chapitre visé concerne aussi bien les attributions des communautés que celles des Régions.

OBSERVATION FINALE.

L'accord de Gouvernement déjà cité mentionne, dans une note sous l'intitulé de son chapitre II, que "la loi du 1er août 1974 sera abrogée". Le projet ne contient pas de disposition abrogatoire traduisant cette intention en termes expres.

Het advies betreffende de punten
IV. Het ontwerp van gewestvorming
en de Grondwet,

V. De Raad van de Nederlandse
Gemeenschap en de Grondwet,

en de artikelen 1 tot 28 van
het ontwerp,

is gegeven door de eerste kamer,
samengesteld uit :

de Heren : A. MAST,
Messieurs :

H. COREMANS,
A. VANDER STICHELE,

G. VAN HECKE,

J. DE MEYER,

Mevrouw : S. HEYVAERT,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. A. VANDER STICHELE.

De verslagen werden uitge-
bracht door de H. J. NIMMEGEERS,
eerste auditeur, en door de H.
J. BORRET, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. HEYVAERT,
Toegevoegd griffier.
Greffier assumé.

L'avis concernant les points

IV. Le projet de régionalisation
et la Constitution,

V. Le Conseil de la Communauté
néerlandaise et la Constitution,

et les articles 1er à 28 du projet,

a été donné par la première chambre,
composée de :

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,

assesseurs de la
section de législation,

griffier.
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version française
a été vérifiée sous le contrôle de
M. A. VANDER STICHELE.

Les rapports ont été présentés par
M. J. NIMMEGEERS, premier auditeur,
et par M. J. BORRET, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. MAST.

L'introduction a été rédigée
et l'avis concernant les points

I. Les lacunes du projet,

II. La conformité du projet avec
les dispositions constitu-
tionnelles que le Gouverne-
ment propose de modifier,

III. Les avis donnés sur le
projet n° 461,

VI. La participation des régions
à l'exercice de certaines
compétences du Pouvoir Na-
tional,

ainsi que les articles 29 à 72 du
projet,

a été donné par la deuxième chambre,
composée de :

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

H. ROUSSEAU,
Ch. HUBERLANT,

R. PIRSON,

F. RIGAUX,

Madame : J. TRUYENS,
Mevrouw :

La concordance entre la version
française et la version néerlan-
daise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présentés
par M. P. MAROY, auditeur général
adjoint, par M. G. BOLAND, premier
auditeur, et par M. P. CHARLIER,
auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De inleiding is opgesteld en het ad-
vies betreffende de punten

I. Leemten in het ontwerp,

II. Overeenstemming van het ontwerp
met de grondwetsbepalingen die
de Regering voorstelt te wij-
zigen,

III. De adviezen over het ontwerp
nr. 461,

VI. Deelneming van de gewesten aan
de uitoefening van sommige be-
voegdheden van het Nationaal
Gezag,

alsmede de artikelen 29 tot 72 van
het ontwerp,

is gegeven door de tweede kamer,
samengesteld uit :

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

greffier.
griffier.

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

De verslagen werden uitgebracht
door de H. P. MAROY, adjunct-auditeur
général, door de H. G. BOLAND, eers-
te auditeur, en door de H. P. CHARLIER,
auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.