

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 5e november 1982 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over :

1° een voorstel van decreet "houdende bepaling van de eedformule af te leggen voor de Vlaamse Raad en voor de Vlaamse Gemeenschap",

2° een voorstel van decreet "houdende de eedaflegging van de leden van de Vlaamse Executieve",

heeft de 9e december 1982 het volgend advies gegeven :

Het voorstel van decreet ingediend door de heer A. DIEGENANT c.s. beoogt de vaststelling van een nieuwe formule voor de eed die de leden van de Vlaamse Executieve, overeenkomstig artikel 62 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten afleggen (artikelen 1 en 2). Het wil dezelfde eedformule invoeren voor "elke persoon belast met enig openbaar ambt of enige openbare dienst waarvan de verkiezing door en de eedaflegging voor de Vlaamse Raad door een wet of decreet worden voorgeschreven" (artikel 3), alsmede voor "de ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap" (artikel 4) (Gedr. St. Vlaamse Raad, 54 (1981-1982), nr.1).

Het voorstel van decreet ingediend door de heer A. DE BEUL beoogt gedeeltelijk hetzelfde doel, nl. de vaststelling van een nieuwe eedformule voor de leden van de Vlaamse Executieve (Gedr. St. Vlaamse Raad, 60 (1981-1982), nr. 1).

+

Beide voorstellen stuiten op het bezwaar dat voortvloeit uit artikel 127 van de Grondwet, dat als volgt luidt: "Geen eed kan worden afgelegd dan krachtens de wet. Deze stelt de formule vast".

Overeenkomstig die bepaling komt het dus aan "de wet" toe te bepalen in welke gevallen een eed moet worden afgelegd en welke de formule is die daarbij moet worden gebruikt.

.../...

Er kan geen twijfel over bestaan, dat waar in het genoemde artikel 127 sprake is van "de wet" enkel de wetgevende macht in de zin van artikel 26 van de Grondwet wordt bedoeld (m.a.w. de Koning en de beide Wetgevende Kamers gezamenlijk handelend), met uitsluiting niet alleen van de uitvoerende macht, maar ook van de Gemeenschapsraden en de Gewestraden bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Men heeft steeds aanvaard dat van de drie machten die bij de Grondwet van 7 februari 1831 werden ingesteld het de wetgevende macht is bij wie de residuaire bevoegdheid berust, m.a.w. dat de uitvoerende macht en de rechterlijke macht enkel over toegewezen bevoegdheden beschikken (zie o.m. A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, Story-Scientia 1981, 6e uitgave, nr. 95; P. WIGNY, Droit constitutionnel, Bruylant 1952, nr. 414). Wat betreft de uitvoerende macht, blijkt zulks zelfs uitdrukkelijk uit artikel 78 van de Grondwet.

X

De artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet en de in uitvoering van die bepalingen uitgevaardigde bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben enkel de overdracht van welbepaalde, dus toegewezen en strikt te interpreteren bevoegdheden aan de door die voorschriften gecreëerde nieuwe instellingen voor gevolg gehad.

De bevoegdheden die door een uitdrukkelijke grondwetsbepaling aan de wetgever werden opgedragen, werden dus door de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in beginsel onaangetast gelaten.

Alleen reeds de loutere toepassing van de gewone interpretatieregelen moet tot die conclusie leiden, te meer daar de Grondwet enkel kan worden gewijzigd met naleving van de voorschriften van artikel 131 van de Grondwet en vrijwel geen enkele van de grondwetsbepalingen die uitdrukkelijk een bevoegdheid aan de wetgever voorbehouden het voorwerp van een herziening overeenkomstig het genoemd artikel 131 zijn geworden.

Bovendien wordt in artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk bepaald dat het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11 van die wet regelt, "onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden", wat bevestigt dat het ook niet de bedoeling geweest is door de staats-hervorming van 1980 afbreuk te doen aan die voorbehouden bevoegdheden.

Helemaal onaangetast zijn de voorbehouden bevoegdheden van de wetgever desondanks toch niet gebleven, omdat het niet aan te nemen is dat bevoegdheidsoverdrachten verwezenlijkt door artikel 59bis van de Grondwet of de in uitvoering van de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet uitgevaardigde wetten inhoudsloos zouden blijven. Men kan immers niet aannemen dat twee bepalingen van een zelfde Grondwet elkaar volledig zouden neutraliseren.

Een eerste beperking van de voorbehouden bevoegdheden van de wetgever moet worden aanvaard voor de materies die door artikel 59bis van de Grondwet uitdrukkelijk aan de Gemeenschappen werden overgedragen. De bevoegdheden die door artikel 59bis van de Grondwet inzake onderwijs en het gebruik van de talen aan de Gemeenschappen werden verleend, komen in die mate neer op een beperking van de nochtans door de artikelen 17 en 23 van de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever voorbehouden bevoegdheden.

Een tweede beperking moet worden aangenomen in de gevallen waarin weliswaar noch de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een aan de wetgever voorbehouden materie uitdrukkelijk aan de Gemeenschappen of de Gewesten overdragen, doch de uitoefening van een onbetwistbaar aan de Gemeenschappen of de Gewesten overgedragen bevoegdheid onmogelijk zou zijn indien niet in een zekere mate gebruik zou kunnen worden gemaakt van een nochtans in beginsel uitsluitend aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid.

De inbreuk op de bevoegdheid van de wetgever is dan evenwel enkel aanvaardbaar in de mate dat zij onontbeerlijk is voor de uitoefening van de aan de Gemeenschappen en de Gewesten opgedragen bevoegdheid. Het betreft hier de toepassing, op de door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden bevoegdheden, van de door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ten aanzien van de bevoegdheden van de wetgever in het algemeen geformuleerde regel dat "de decreten rechtsbepalingen (kunnen) bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden".

Voor geen van beide voor advies voorgelegde voorstellen van decreet kan men zich echter op de voormelde beperkingen beroepen.

Geen enkel voorschrift van de Grondwet geeft aan de Gemeenschappen of de Gewesten uitdrukkelijk enige bevoegdheid inzake het opleggen van een eed aan personen belast met de uitoefening van het openbaar gezag en het bepalen van de formule van een dergelijke eed.

Evenmin kan men beweren, dat de mogelijkheid om dergelijke voorschriften uit te vaardigen voor de Gemeenschappen en de Gewesten onontbeerlijk is opdat zij een daadwerkelijk gebruik zouden kunnen maken van de hun opgedragen bevoegdheden. Om te beginnen blijkt uit de bewoordingen van artikel 127 van de Grondwet dat de verplichting om een eed af te leggen geen vanzelfsprekende vereiste is om het openbaar gezag te kunnen uitoefenen, doch een aangelegenheid die door de wetgever wordt beoordeeld. Zo hoeven eventueel de leden van de Gemeenschapsraden en de Gewesraden als zodanig geen enkele eed af te leggen. Bovendien is de bestaande algemene regeling inzake de door openbare gezagdragers af te leggen eed in zo ruime termen gesteld, dat zij ook geldt voor al de administratieve overheden die namens de Gemeenschappen of de Gewesten het openbaar gezag hebben uit te oefenen. Bedoeld wordt de bij decreet van 20 juli 1831 van het Nationaal Congres, nopens de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordiging van de monarchie, bepaalde eedformule, die geldt voor alle "ambtenaars der rechterlijke en der bestuurlijke orde; officieren van burgerwacht en leger; burgers met enig openbaar ministerie of enige openbare dienst belast" en die als volgt luidt:

" Ik zweer getrouwheid aan de Koning, gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgisch Volk".

Die regeling heeft de ruimst mogelijke draagwijdte en de autonomie van de staatsmacht of de instelling waaronder de betrokken ressorteert (rechterlijke macht, provincies, gemeenten, enz.), staat de toepasselijkheid ervan niet in de weg.

De eed van getrouwheid aan de Koning is, gelet op onze staatsstructuur, niet op te vatten als een erkenning van afhankelijkheid of onderdanigheid, doch enkel als een belofte van loyaliteit tegenover de politieke gemeenschap waarvan de Koning de personificatie is. Hij is derhalve niet onvereenigbaar met een door en bij de Belgische staatsstructuur verleende autonomie.

Om dezelfde reden heeft de uitdrukking "wetten van het Belgisch volk" hier, in tegenstelling met artikel 127 van de Grondwet, een materiële betekenis en worden er uiteraard alle rechtsvoorschriften van de Belgische rechtsorde mee bedoeld, met andere woorden niet alleen de wetten in de formele zin maar ook de decreten van de Gemeenschaps- en de Gewestraden, de koninklijke besluiten, de besluiten van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, de verordeningen van de provincies en de gemeenten enz...

De gezagdragers van de Gemeenschappen en de Gewesten hebben trouwens, buiten de grenzen waarbinnen sommige organen van de Gemeenschappen en de Gewesten een eigen beslissingsbevoegdheid hebben, benevens de normen van hun eigen Gemeenschap of Gewest ook de normen en beslissingen van alle andere gezagsorganen van het land (wetgever, andere Gemeenschap of Gewest, provincies, gemeenten, enz..) te eerbiedigen, zoals ook de gezagdragers van het Rijk in beginsel al de normen en beslissingen van de organen van de Gemeenschappen en Gewesten moeten eerbiedigen en desgevallend toepassen.

+

De bijzondere wetgever van 8 augustus 1980 hield er wat betreft de bevoegdheid van de wetgever en de toereikendheid van de bestaande wetgeving inzake de in dit advies aan de orde zijnde problemen klaarblijkelijk dezelfde mening op na.

In de tekst van de bepaling die artikel 62 van de bijzondere wet zou worden (toen nog artikel 61), werd aanvankelijk de formule van de door de leden van de Executieven af te leggen eed opgenomen. Die formule werd op voorstel van de Regering uit de tekst geschrapt met een verwijzing "naar de algemene eed-formule die in de wetgeving is voorzien" en een amendement ertoe

strekkend de bijzondere formule opgenomen in de oorspronkelijke tekst van het artikel te vervangen door de formule van het decreet van 20 juli 1831 werd meteen ingetrokken (Gedr. St. Senaat, 434 (zitting 1979-1980) - nr 2, blz. 276-277). Het voorschrift dat de leden van de Executieve de eed afleggen in handen van de Voorzitter van de Raad werd evenwel behouden.

In de artikelen 60, § 4, en 65, § 3, van de bijzondere wet wordt bepaald dat de Voorzitter van de Executieve de eed als voorzitter aflegt in handen van de Koning en in artikel 87, § 1, van dezelfde wet luidt het, in verband met het personeel van de administraties van de Gemeenschappen en de Gewesten, dat "het de eed (aflegt) overeenkomstig de wettelijke bepalingen in handen van de overheid die de Executieve daartoe aanwijst".

Die diverse bepalingen bewijzen dat de wetgever zich bevoegd achtte de aangelegenheid van de eedaflegging voor de verschillende gezagdragers van de Gemeenschappen en de Gewesten te regelen en dat hij de regeling van het decreet van 20 juli 1831 ter zake toepasselijk en toereikend achtte.

+

Mocht men een aanpassing of een vervanging van de eedformule van het decreet van 20 juli 1831 voor de gezagdragers van de Gemeenschappen en de Gewesten, of voor sommige van die gezagdragers, toch nodig oordelen, dan zou die, om de hierboven aangegeven reden, dus enkel bij een wet kunnen worden doorgevoerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	J. BORRET,	
	G. VAN HECKE,	assessoren van de
	S. FREDERICQ,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.