

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 27 mai 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "confiant à l'Exécutif régional l'exercice de la tutelle sur toutes les communes", a donné le 2 juillet 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 27 mei 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "waarbij de Gewestexecutive belast wordt met de uitoefening van het toezicht op alle gemeenten" heeft op 2 juli 1986 het volgende advies gegeven :

En son article unique, la proposition de loi déposée par M. SUYKERBUYK et consorts (1), tend à établir, en matière de tutelle administrative sur les communes, une disposition nouvelle portant que :

"Conformément à l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution , les régions sont compétentes pour la tutelle administrative ordinaire sur les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966".

Evidemment les auteurs de la proposition invoquent, à titre préalable, de manière implicite, l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel "Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi". De manière plus précise, dans le texte même de l'article que tend à introduire la proposition et dans les développements de celle-ci, afin de justifier le recours à une loi ordinaire pour réaliser la réforme qu'ils préconisent, les auteurs de cette proposition invoquent l'article 108, alinéa 2, 6°, tel qu'il a été établi par la révision du 20 juillet 1970. Les développements de la proposition font en effet valoir que : "Les mots "Le Roi" ayant été remplacés dans l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, par les mots l'"autorité de tutelle", lors de la révision de la Constitution du 20 juillet 1970, une loi ordinaire peut confier l'exercice de la tutelle à un exécutif régional".

(1) Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 465/1.

.../...

Les auteurs de la proposition relèvent que celle-ci "implique ... l'abrogation de la règle transitoire prévue in fine de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980".

+

I. Une "loi spéciale", c'est-à-dire une loi adoptée dans les conditions particulières de quorum et de majorité définies par l'article 1er, dernier alinéa, ou par l'article 107quater, alinéa 3, de la Constitution, ne peut être modifiée ou abrogée que par une loi adoptée dans les mêmes conditions. Il ne serait permis d'admettre éventuellement une dérogation à ce principe que dans le cas exceptionnel où le législateur aurait introduit dans une loi spéciale une disposition qui n'aurait pas dû être adoptée dans les conditions particulières de quorum et de majorité indiquées (1). Il ne s'agit certainement pas d'un tel cas pour ce qui est de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, en 1980 comme en 1971 et en 1979, le législateur a entendu faire une nette distinction entre "loi spéciale" et "loi ordinaire". Dans

----- .../...
(1) La thèse selon laquelle une telle dérogation est susceptible d'être admise est sujette à controverse, comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 25 juillet 1978 sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (Doc. Ch. sess. 1977-1978, n° 461/9, page 2).

l'exposé des motifs du projet dont est issue la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement a déclaré que ce projet comprend "les dispositions qui, en vertu de la Constitution, doivent être votées à la majorité dans chacun des groupes linguistiques et à la majorité des deux tiers du total des suffrages exprimés" (1). L'alinéa 1er de l'article 7 tombe manifestement sous l'application de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, lequel exige une loi spéciale pour sa mise en oeuvre. L'alinéa 2 du même article n'est pas dissociable de l'alinéa 1er, puisqu'il contribue, en énonçant des exceptions, à délimiter le champ d'application, au point de vue territorial, des règles établies par l'alinéa 1er. L'alinéa 2 commence sans doute par les mots "à titre transitoire". Mais ces mots ne sont pas utilisés dans leur sens propre puisque, l'alinéa 2 ne fixe aucun terme à l'application des règles dérogatoires qu'il établit. Les mots "à titre transitoire" se bornent à exprimer une intention et sont dès lors dépourvus de portée juridique. Ils sont employés de la même manière qu'à l'article 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 (2).

.../...

(1) Doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 1.

(2) A propos de cette dernière disposition, le Conseil d'Etat a observé que le terme transitoire est "utilisé improprement" (Doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, annexe, page 4).
Voir également, le rapport de la Commission du Sénat (Doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pages 76-77).

II. L'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, établi par la révision du 20 juillet 1970, ne peut être considéré isolément, abstraction faite de l'article 107quater introduit dans la Constitution par la révision du 24 décembre 1970 et de l'article 108, alinéa 3, introduit par la révision du 17 juillet 1980.

L'article unique de la proposition de loi s'exprime sous une forme absolument générale. Il porte que " .. les Régions sont compétentes pour la tutelle administrative ordinaire sur les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966".

Compte tenu des termes très larges dans lesquels il est rédigé, l'article unique de la proposition a pour objet de conférer aux Régions un pouvoir normatif, celui de régler l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire. Or, ce pouvoir normatif est expressément visé à l'article 108, alinéa 3, de la Constitution et, selon les termes de cette disposition, ne peut être attribué à un Conseil de région comme à un Conseil de communauté que par une loi spéciale (1).

Dans la mesure où l'article unique de la proposition a pour objet d'attribuer directement aux Régions non un pouvoir normatif visé à l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, mais celui de prendre des décisions concrètes dans l'exercice de la tutelle, la proposition ne peut trouver un fondement que dans l'article 107quater de la Constitution (2).

.../...

- (1) Comme l'exposé des motifs du projet dont est issue la loi spéciale du 8 août 1980 le précise, le pouvoir normatif dévolu au Conseil régional en matière d'organisation et d'exercice de la tutelle administrative ordinaire l'habilite à désigner l'autorité compétente pour prendre les mesures de tutelle (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pages 32-33).
- (2) Il a été considéré comme allant de soi que l'article 107quater de la Constitution permet qu'une loi spéciale crée des Exécutifs régionaux possédant des pouvoirs de nature administrative. (Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (Doc. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/19, pages 2-4).

Il est sans doute exact que l'article 108, alinéa 2, 6°, tel qu'il est établi par la révision du 20 juillet 1970 permet qu'une loi ordinaire apporte des modifications à la désignation des autorités chargées d'exercer la tutelle administrative; mais ce n'est vrai qu'en ce qui concerne des autorités relevant du législateur national : par exemple, une loi ordinaire pourrait substituer au Roi, le gouverneur de la province ou la députation permanente du conseil provincial pour l'exercice de certains pouvoirs de tutelle. Mais si, depuis l'insertion dans la Constitution de l'article 107quater par la révision du 24 décembre 1970, des organes régionaux peuvent se voir confier l'exercice de pouvoirs de tutelle administrative, cette attribution de compétence doit obligatoirement être effectuée par une loi spéciale. En effet, tout projet ou toute proposition de loi qui tend à attribuer une compétence à un organe régional tombe sous l'application de l'article 107quater : la loi à laquelle aboutit ce projet ou cette proposition doit être une loi spéciale, adoptée dans les conditions particulières de quorum et de majorité déterminées par l'alinéa 3 dudit article. En dehors de l'article 108, alinéa 3, aucune disposition constitutionnelle autre que l'article 107quater n'autorise l'Etat à transférer une partie de ses attributions à la Région.

Sans doute une note communiquée par le Premier Ministre au nom du Gouvernement à la Commission de la Chambre des Représentants au cours de la discussion du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 déclare que sur base de l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, tel qu'il a été établi par la révision du 20 juillet 1970 " ... une loi ordinaire peut désigner comme autorité chargée de l'exécution de la tutelle l'Exécutif d'une Région". La note ajoute :

.../...

" ... la province de Brabant et les communes mentionnées ...
2) resteront sous la compétence des autorités nationales pour
l'exercice de la tutelle à moins qu'une loi ordinaire en
charge les membres de l'Exécutif de la Région flamande ou
wallonne" (1).

La note du Premier Ministre mérite de retenir une
attention particulière, mais elle ne peut être isolée d'au-
tres extraits des travaux préparatoires (2). En outre et sur-
tout, conformément aux principes fondamentaux d'interpréta-
tion de la loi dans notre droit, aucun élément des travaux
préparatoires ne peut prévaloir sur le texte de la loi et
notamment sur celui de la Constitution lorsque celui-ci per-
met de déterminer son sens de manière certaine. Les termes
de l'article 108, alinéa 3, et de l'article 107quater de la
Constitution sont formels : ils exigent une loi spéciale
pour que des pouvoirs relatifs à la tutelle administrative
soient transférés à la Région.

----- .../...
(1) Doc. Ch. sess. 1979-1980, n° 627/10, pages 113-114.

(2) Lors de la discussion à la Commission de la Chambre des
Représentants, le Premier Ministre a établi un lien entre
le "caractère transitoire" de la dérogation énoncée à l'ar-
ticle 7, alinéa 2, et le caractère "non définitif" des limi-
tes des Régions (Doc. Ch. sess. 1979-1980, n° 627/10, page 114).

Le Premier Ministre a également souligné que les mesures
transitoires faisaient l'objet d'un accord global (Doc.
cité, pages 116-117).

Enfin, il n'est pas sans intérêt de relever que tous les
amendements tendant à restreindre la portée de ces mesures
transitoires ont été rejetés (Doc. cité, pages 117-119).

En conclusion, compte tenu de la disposition déjà inscrite à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 et conformément aux articles 108, alinéa 3, et 107quater de la Constitution, la proposition de loi doit, en raison de son objet, être considérée comme une proposition de loi spéciale.

Le Conseil d'Etat ne peut que confirmer l'avis qu'il a donné le 4 juin 1986 au sujet d'une proposition de loi modifiant l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

(1) Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 442.

In zijn enig artikel strekt het door de heer SUYKERBUYK c.s. ingediende wetsvoorstel (1) ertoe inzake het administratief toezicht op de gemeenten een nieuwe bepaling vast te stellen, die als volgt luidt :

"Overeenkomstig artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, zijn de gewesten bevoegd voor het gewoon administratief toezicht over de gemeenten, genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966".

Vanzelfsprekend beroepen de indieners van het voorstel zich vooraf, op impliciete wijze, op artikel 108, eerste lid, van de Grondwet, dat bepaalt : "De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld". In de tekst zelf van het artikel dat zij met hun voorstel beogen in te voeren en in de toelichting daarbij verantwoorden zij het beroep op een gewone wet ter verwezenlijking van de door hen voorgestane hervorming meer bepaald met een verwijzing naar artikel 108, tweede lid, 6°, zoals het is vastgesteld bij de herziening van 20 juli 1970. De toelichting bij het voorstel stelt immers : "Vermits door de grondwetsherziening van 20 juli 1970 in artikel 108, tweede lid, 6°, het woord "Koning" werd vervangen door "toezichthoudende overheid", kan, op grond van deze bepaling, een gewone wet de Executieve van een gewest aanduiden als de overheid die belast is met de uitoefening van het toezicht".

De indieners merken op dat hun voorstel inhoudt "dat de overgangsregeling, voorzien in artikel 7 in fine van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vervalt".

+

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 465/1.

I. Een "bijzondere wet", dat wil zeggen een wet aangenomen onder de bijzondere quorum - en meerderheidsvoorwaarden bepaald in artikel 1, laatste lid, of in artikel 107quater, derde lid, van de Grondwet, kan slechts gewijzigd of opgeheven worden bij een wet die onder dezelfde voorwaarden is aangenomen. Een afwijking van dat beginsel zou eventueel slechts kunnen worden aanvaard in het uitzonderlijke geval dat de wetgever in een bijzondere wet een bepaling zou hebben opgenomen die niet aangenomen had moeten worden onder de bedoelde bijzondere voorwaarden terzake van quorum en meerderheid (1). Dat is zeker niet het geval voor artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Immers, in 1980 zoals in 1971 en in 1979, heeft de wetgever een duidelijk onderscheid willen maken tussen "bijzondere wet" en "gewone wet". In de memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de Regering verklaard dat dit ontwerp "de bepalingen" bevat "die, krachtens de Grondwet, met een meerderheid in elke taalgroep van de beide Kamers en met een meerderheid van twee derde van het totaal uitgebrachte stemmen moeten goedgekeurd worden" (2). Het eerste lid van artikel 7 valt kennelijk onder de toepassing van artikel 108, derde lid, van de Grondwet, dat een bijzondere wet vereist voor de uitvoering ervan. Het tweede lid van hetzelfde artikel kan niet worden losgemaakt van het eerste lid, aangezien het door het stellen van uitzonderingen bijdraagt tot het afbakenen van

.../...

-
- (1) De stelling dat zulke afwijking aanvaard kan worden is vatbaar voor betwisting, zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies van 25 juli 1978 over het ontwerp van wet houdende diverse institutionele hervormingen (Gedr. St. Kamer, 1977-1978, nr. 461/9, blz. 2).
- (2) Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 1.

de territoriale werkingssfeer van de in het eerste lid bepaalde regels. Het tweede lid begint weliswaar met de woorden "bij overgangsmaatregel", maar die woorden worden hier niet in hun eigenlijke betekenis gebruikt, vermits het tweede lid geen enkele termijn bepaalt voor de toepassing van de afwijkende regels die het stelt. De woorden "bij overgangsmaatregel" geven alleen maar een voornemen te kennen en hebben derhalve geen rechtsinhoud. Zij worden op dezelfde wijze gebruikt als in artikel 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1).

II. Artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, dat is vastgesteld bij de herziening van 20 juli 1970, mag niet op zichzelf worden beschouwd, los van artikel 107quater, dat in de Grondwet is opgenomen bij de herziening van 24 december 1970, en van artikel 108, derde lid, dat daarin is opgenomen bij de herziening van 17 juli 1980.

Het enig artikel van het wetsvoorstel is in een volstrekt algemene vorm gesteld. Het bepaalt dat "... de gewesten bevoegd zijn voor het gewoon administratief toezicht over de gemeenten, genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966".

.../...

(1) In verband met deze laatste bepaling heeft de Raad van State erop gewezen dat de term "overgangsmaatregel" "in een oneigenlijke betekenis aangewend" is (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, bijlage, blz. 4).
Zie eveneens het verslag van de Senaatscommissie (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, blz. 76-77).

Gelet op de zeer algemene bewoordingen waarin het is gesteld, strekt het enig artikel van het voorstel ertoe aan de Gewesten een normatieve bevoegdheid te verlenen, de bevoegdheid namelijk om de organisatie en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht te regelen. Die normatieve bevoegdheid nu is uitdrukkelijk vermeld in artikel 108, derde lid, van de Grondwet en kan, luidens die bepaling, slechts bij een bijzondere wet aan een gewestraad of aan een gemeenschapsraad opgedragen worden (1).

In zover het enig artikel van het voorstel ertoe strekt de Gewesten niet een normatieve bevoegdheid als bedoeld in artikel 108, derde lid, van de Grondwet, rechtstreeks op te dragen, maar de bevoegdheid om concrete beslissingen te nemen in de uitoefening van het toezicht, kan het voorstel alleen in artikel 107quater van de Grondwet een rechtsgrond vinden (2).

Het is ongetwijfeld juist dat artikel 108, tweede lid, 6°, zoals het is vastgesteld bij de herziening van 20 juli 1970, het mogelijk maakt dat een gewone wet wijzigingen aanbrengt in de aanwijzing van de overheden die be-

.../...

- (1) Zoals gepreciseerd wordt in de memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kan de Gewestraad op grond van de normatieve bevoegdheid die hem inzake organisatie en uitoefening van het gewoon administratief toezicht is opgedragen, de overheid aanwijzen die bevoegd is om de maatregelen van toezicht te nemen (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 32-33).
- (2) Men heeft het als vanzelfsprekend geacht dat artikel 107quater van de Grondwet het mogelijk maakt dat een bijzondere wet Gewestexecutieven instelt die bevoegdheden van administratieve aard bezitten (advies van de Raad van State over het ontwerp van wet houdende diverse institutionele hervormingen, Gedr. St. Kamer, 1977-1978, nr. 461/19, blz. 2-4).

last zijn met de uitoefening van het administratief toezicht; maar dat gaat slechts op voor overheden die onder de nationale wetgever ressorteren : zo zou een gewone wet de provinciegouverneur of de bestendige deputatie van de provincieraad in de plaats van de Koning kunnen stellen voor de uitoefening van bepaalde toezichtsbevoegdheden. Maar nu de gewestorganen, sinds er bij de herziening van 24 december 1970 in de Grondwet een artikel 107quater is ingevoegd, de uitoefening van bevoegdheden van administratief toezicht toegewezen kunnen krijgen, moet die bevoegdheidsopdracht noodzakelijkerwijs met een bijzondere wet geschieden. Ieder ontwerp of voorstel van wet dat aan een gewestorgaan een bevoegdheid beoogt toe te kennen, valt immers onder de toepassing van artikel 107quater; de wet die uit dat ontwerp of dat voorstel ontstaat, moet een bijzondere wet zijn, die wordt aangenomen onder de bijzondere quorum - en meerderheidsvoorwaarden bepaald in het derde lid van genoemd artikel. Behalve artikel 108, derde lid, staat geen andere grondwetsbepaling dan artikel 107quater, de Staat toe een gedeelte van zijn bevoegdheden over te dragen aan het Gewest.

Toch heeft de Eerste Minister, tijdens de bespreking van het ontwerp waaruit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ontstaan, aan de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers namens de Regering een nota medegedeeld, waarin te lezen staat dat op grond van artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, zoals het is vastgesteld bij de herziening van 20 juli 1970, "... een gewone wet de Executieve (kan) aanduiden als overheid belast met de uitoefening van het toezicht". En die nota zegt voorts dat : "... de provincie Brabant en de bovenvermelde gemeenten : ...2) onder de bevoegdheid zullen blijven van de nationale overheden, tenzij een gewone wet de uitoefening van het toezicht toevertrouwt aan de leden van de Executieve van het Vlaamse of het Waalse Gewest" (1).

... /...

(1) Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 113-114.

De nota van de Eerste Minister verdient een bijzondere aandacht, maar ze mag niet losgemaakt worden van andere passussen uit de parlementaire voorbereiding (1). Bovendien en vooral kan overeenkomstig de in ons recht geldende grondbeginselen terzake van wetsuitlegging geen enkel gegeven uit de parlementaire voorbereiding prevaleren op de tekst van de wet, inzonderheid op die van de Grondwet, wanneer de betekenis van die tekst aan de hand van de tekst zelf met zekerheid is te bepalen. De bewoordingen van artikel 108, derde lid, en van artikel 107quater van de Grondwet zijn formeel : opdat aan het Gewest bevoegdheden inzake het administratief toezicht kunnen worden overgedragen, is een bijzondere wet vereist.

De conclusie is dan ook dat het wetsvoorstel, gelet op de bepaling die reeds is opgenomen in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en overeenkomstig de artikelen 108, derde lid, en 107quater van de Grondwet, ter wille van zijn doel, beschouwd moet worden als een voorstel van bijzondere wet.

De Raad van State kan het advies dat hij op 4 juni 1986 gegeven heeft over een voorstel van wet tot wijziging van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen alleen maar bevestigen (2).

.../...

(1) Tijdens de bespreking in de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Eerste Minister een verband gelegd tussen het "overgangskarakter" van de afwijking, bepaald in artikel 7, tweede lid, en het "niet definitief" karakter van de grenzen van de Gewesten (Gedr. St. Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, blz. 114)

De Eerste Minister heeft er eveneens op gewezen dat over de overgangsmaatregelen een globaal akkoord bestond (ibid. blz. 116-117).

Ten slotte is het niet onbelangrijk eraan te herinneren dat alle amendementen die de strekking van die overgangsmaatregelen beoogden te beperken, verworpen werden (ibid., blz. 117-119).

(2) Gedr. St., Kamer, 1985-1986, nr. 442.

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT,
de Heren :

J.-J. STRYCKMANS,
P. FINCOEUR,

J. DE GAVRE,

F. DELPEREE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de M.
J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été pré-
senté par Mme M.-L. THOMAS,
auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Ch. HUBERLANT.