

DV.

- 1. 9. 1989

L. 19.084/2.

- 4-07-1989

Wandemulderbroeck

Président de la C.R.

Président de la C.R.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 31 mai 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi provinciale", a donné le 7 juin 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 31 mei 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de provinciewet", heeft op 7 juni 1989 het volgend advies gegeven :

I. La proposition se donne pour premier but l'extension de la mission juridictionnelle de la députation permanente, et, dans ses développements, l'auteur de celle-ci précise qu'elle "tend à permettre au Roi de transférer aux députations permanentes des missions juridictionnelles nouvelles, à propos de matières ne relevant pas de la compétence du Pouvoir judiciaire".

Seul l'article 16 de la proposition, qui tend à modifier l'article 104bis de la loi provinciale, a un rapport avec les missions juridictionnelles de la députation permanente, mais la seule mention de compétences qui seraient exercées par ladite autorité en vertu de dispositions réglementaires ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Le législateur ne pourrait d'ailleurs, habiliter le Roi à confier à un organe juridictionnel la compétence de statuer sur des droits politiques qu'Il déterminerait sans méconnaître l'article 93 de la Constitution. Par ailleurs, les juridictions administratives auxquelles l'auteur de la proposition entend substituer la députation permanente ont été créées et organisées par des lois, conformément à l'article 94 de la Constitution.

L'article 16, A, doit dès lors être omis et les développements doivent être revus en conséquence.

II. Un autre objet de la proposition est de remplacer la dénomination de "députation permanente" par celle de "bureau".

.../...

Il appartient certes aux chambres législatives de se prononcer sur l'opportunité de modifier l'appellation d'une autorité provinciale, mais le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention sur la confusion que ne manquerait pas d'engendrer le terme "bureau". En effet, aux termes de l'article 49, alinéa 2, de la loi provinciale, le conseil forme son bureau après chaque renouvellement intégral de ladite assemblée. Ce bureau est un organe qui fait partie intégrante du conseil provincial, et a un rôle similaire à celui du bureau des Chambres législatives, celui-ci étant formé chaque session en vertu de l'article 37 de la Constitution.

La dénomination de "bureau" doit donc être évitée lorsque l'on entend l'appliquer à une autorité distincte du conseil provincial.

III. En son article 15, B et C, la proposition de loi tend à modifier les alinéas 8 et 10 de l'article 104 de la loi provinciale, alors que ces dispositions ont été implicitement abrogées. Dans son avis L. 18.722 - 31 août 1988 (1), le Conseil d'Etat s'en était expliqué en ces termes :

1. On peut, en premier lieu, faire valoir deux arguments de texte :

a) la phrase liminaire de l'alinéa 1er est énoncée en termes tout à fait généraux : "Dans tous les cas où ...";

.../...

(1) Moniteur belge du 7 septembre 1988.

- b) dans l'alinéa 2, le législateur a pris soin d'exclure de l'habilitation donnée au Roi de fixer les délais de recours à la députation permanente "les cas prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale et aux articles 18, 21 et 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale"; cette exclusion expresse n'aurait guère de sens si le législateur n'avait pas entendu que l'article 104bis fût applicable au contentieux des élections communales.

2. L'examen des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1987 conduit à la même interprétation.

L'article 104bis trouve son origine dans une proposition que le Conseil d'Etat, section de législation, avait faite dans un premier avis et répétée dans l'avis donné sur l'avant-projet qui allait devenir la loi du 6 juillet 1987. La suggestion ainsi faite n'avait pas été retenue par le Gouvernement, mais elle a été reprise dans un amendement de M. le Député De Beul qui fut adopté par la Commission de l'Intérieur sans opposition du Ministre.

Dans la logique de sa suggestion, le Conseil d'Etat avait proposé l'abrogation expresse des alinéas de l'article 104 qui se rapportaient au contentieux des élections communales. Cette seconde proposition n'a pas été suivie par la commission, sans que la rapport fait au nom de celle-ci permette de savoir pourquoi.

Cependant, on peut lire ce qui suit dans un nouvel avis que le Conseil d'Etat, section de législation, a donné le 9 juillet 1985 à la demande du Président du Sénat :

"Le Conseil d'Etat avait fait observer que l'adoption de ce texte (l'article 104bis) devait entraîner l'abrogation des alinéas 7 à 9 de l'article 104. Cette suggestion n'a pas été retenue par la Chambre des Représentants, mais l'abrogation de l'article 104, alinéas 7 à 9, n'en sera pas moins certaine. Il serait, toutefois, préférable que cette abrogation fasse l'objet d'une disposition expresse".

.../...

A ce propos, le Ministre de l'Intérieur a fait en Commission la déclaration suivante :

"On aurait dû abroger les alinéas 7 à 9 de l'article 104 de la loi provinciale. Tout le monde sait que l'abrogation peut être expresse ou tacite. Le Conseil d'Etat se borne d'ailleurs à préciser qu'il est préférable qu'elle soit expresse. L'article 21 du projet voté par la Chambre prévoit d'ailleurs que le Roi peut mettre les textes des lois qui sont implicitement modifiés en concordance avec les dispositions délibérées en Conseil des Ministres".

Cette déclaration ne peut être interprétée que comme une approbation de la thèse de l'abrogation implicite des alinéas indiqués de l'article 104, même si elle ne s'est pas accompagnée du dépôt d'un amendement, ce qui peut s'expliquer par le désir d'éviter un renvoi du projet devant la Chambre des Représentants ou au moins de limiter l'objet d'un tel renvoi.

L'approbation par le Ministre de la thèse de l'abrogation implicite des dispositions de l'article 104 qui ont trait au contentieux des élections communales indique de manière certaine que, dans l'esprit du législateur, l'article 104bis en projet s'appliquait bien à ce contentieux".

Enfin, l'article 15, A, tel qu'il est rédigé, tend à supprimer, sans que le Conseil d'Etat en aperçoive la raison, l'actuel alinéa 7 de l'article 104, qui est rédigé comme suit :

"Il est tenu procès-verbal des délibérations. Les procès-verbaux font mention des noms des membres qui ont assisté à la séance".

Si cette omission était volontaire, l'auteur de la proposition devrait la justifier.

I. Het voorstel heeft in de eerste plaats tot doel de rechtsprekende taak van de bestendige deputatie uit te breiden en de indiener preciseert in zijn toelichting dat het "de Koning in staat (wil) stellen nieuwe rechtsprekende taken op te dragen aan de bestendige deputaties voor materies die niet tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren".

Alleen artikel 16 van het voorstel dat tot doel heeft artikel 104bis van de provinciewet te wijzigen, heeft betrekking op de rechtsprekende taak van de bestendige deputatie, doch het beoogde doel kan niet worden bereikt door alleen melding te maken van bevoegdheden die door die overheid krachtens verordeningsbepalingen zouden worden uitgeoefend. De wetgever zou de Koning ertoe overigens niet kunnen machtigen aan een rechtsprekend orgaan de bevoegdheid te verlenen om uitspraak te doen over politieke rechten die hij zou bepalen, zonder dat daarbij artikel 93 van de Grondwet wordt geschonden. Anderzijds zijn de administratieve rechtscolleges, die de indiener wil laten vervangen door de bestendige deputatie, opgericht en ingericht door wetten, overeenkomstig artikel 94 van de Grondwet.

Artikel 16, A, dient derhalve te vervallen en de toelichting erbij moet dientengevolge worden herzien.

II. Een ander doel van het voorstel bestaat erin de naam "bestendige deputatie" te vervangen door die van "bureau".

.../...

De wetgevende kamers zijn weliswaar bevoegd om te oordelen of een naamverandering van een provinciale overheid wenselijk is, doch de Raad van State ziet zich genoodzaakt erop te wijzen dat het woord "bureau" onvermijdelijk tot verwarring zou leiden. Luidens artikel 49, tweede lid, van de provinciewet, stelt de provincieraad na elke volledige vernieuwing van deze raad zijn bureau samen. Dat bureau is een orgaan dat wezenlijk deel uitmaakt van de provincieraad en een soortgelijke rol vervult als het bureau van de wetgevende kamers, dat krachtens artikel 37 van de Grondwet bij iedere zitting wordt samengesteld.

De naam "bureau" moet dus worden vermeden telkens men met dat woord een overheid wil benoemen die onderscheiden is van de provincieraad.

III. Artikel 15, B en C, van het voorstel heeft tot doel het achtste en het tiende lid van artikel 104 van de provinciewet te wijzigen terwijl die bepalingen stilzwijgend zijn opgeheven. In zijn advies L. 18.722 van 31 augustus 1988 (1), had de Raad van State daaromtrent de volgende uitleg gegeven :

"1. Men kan in de eerste plaats twee tekstargumenten aanvoeren :

a) de inleidende volzin van het eerste lid is in zeer algemene bewoordingen geformuleerd : "In alle gevallen waarin ...";

.../...

(1) Belgisch Staatsblad van 7 september 1988.

b) in het tweede lid heeft de wetgever ervoor gezorgd "de gevallen bepaald in de Titels V en VI van de gemeentekieswet en in de artikelen 18, 21 en 22 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" buiten de machtiging te houden die aan de Koning wordt verleend om de termijnen te bepalen voor het instellen van beroep bij de bestendige deputatie; die uitdrukkelijke uitsluiting zou geen zin hebben indien de wetgever het niet zo had bedoeld dat artikel 104bis van toepassing was op de regeling van geschillen inzake gemeenteraadsverkiezingen.

2. Het onderzoek van de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 juli 1987 leidt tot dezelfde interpretatie.

Artikel 104bis vindt zijn oorsprong in een voorstel dat de Raad van State, afdeling wetgeving, had gedaan in een eerste advies, en dat hij herhaald had in zijn advies over het voorontwerp dat de wet van 6 juli 1987 zou worden. Dat voorstel was door de Regering niet in aanmerking genomen, maar werd overgenomen in een amendement van de heer Volksvertegenwoordiger De Beul, dat door de Commissie voor de Binnenlandse zaken werd aangenomen zonder verzet van de minister.

In logische samenhang met zijn voorstel had de Raad van State de uitdrukkelijke opheffing voorgesteld van de leden van artikel 104 die mede sloegen op de regeling van geschillen inzake gemeenteraadsverkiezingen. Dat tweede voorstel werd niet bijgetreden door de Commissie, en uit het namens haar uitgebrachte verslag is niet op te maken waarom.

In een nieuw advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 9 juli 1985 heeft gegeven op verzoek van de Voorzitter van de Senaat, staat evenwel het volgende te lezen :

"De Raad van State had opgemerkt dat, als die tekst (artikel 104bis) werd aangenomen, de leden 7 tot 9 van artikel 104 moesten worden opgeheven. Op die wenk is door de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet ingegaan, maar toch staat vast dat artikel 104, zevende tot negende lid, zal worden opgeheven. Het zou nochtans verkieslijk zijn een uitdrukkelijke bepaling aan die opheffing te wijden".

In dat verband heeft de Minister van Binnenlandse Zaken voor de Commissie de volgende verklaring afgelegd :

"Het zevende tot het negende lid van artikel 104 van de provinciewet had opgeheven moeten worden. Iedereen weet dat een dergelijke opheffing uitdrukkelijk of stilzwijgend kan gebeuren. De Raad van State beperkt zich overigens tot de opmerking dat het verkiezelijk zou zijn die bepalingen uitdrukkelijk op te heffen. Artikel 21 van het door de Kamer goedgekeurde ontwerp bepaalt overigens dat de Koning de teksten van de wetten die impliciet zijn gewijzigd, in overeenstemming kan brengen met de nieuwe bepalingen bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit".

Die verklaring kan alleen maar worden uitgelegd als een goedkeuring van de stelling van de stilzwijgende opheffing van de bedoelde leden van artikel 104, ook al is die niet gepaard gegaan met de indiening van een amendement, hetgeen kan worden verklaard doordat men een terugwijzing van het ontwerp naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft willen vermijden of althans die terugwijzing in haar onderwerp heeft willen beperken.

Het feit dat de Minister de stelling heeft aangenomen volgens welke er stilzwijgende opheffing is van de bepalingen van artikel 104 die betrekking hebben op het contentieux inzake gemeenteraadsverkiezingen, wijst er met stelligheid op dat, in de geest van de wetgever, het ontworpen artikel 104bis wel degelijk op die geschillen van toepassing was".

Tenslotte heeft artikel 15, A, zoals het gereedgeerd is, om een voor de Raad van State onduidelijke reden, de opheffing tot doel van het huidige zevende lid van artikel 104, dat als volgt luidt :

"Van de beraadslagingen en besluiten worden notulen opgemaakt. Zij vermelden de naam van de leden die de vergadering hebben bijgewoond".

Indien het gewild is dat die bepaling vervalt, zou de indiener van het voorstel daarvoor de reden moeten opgeven.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

C.-L. CLOSSET,
J.-C. GEUS,

F. RIGAUX,

F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

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

Le rapport a été rédigé par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Het verslag werd opgemaakt door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.