

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 Ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des services publics et des Institutions scientifiques et culturelles nationales, le 20 février 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle", a donné le 21 mars 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 februari 1990 door de Minister van Binnenlandse Zaken, van de Modernisering van de Openbare Diensten en van de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de procedure voor de bestendige deputatie in de gevallen waarin deze een rechtsprekende taak vervult", heeft op 21 maart 1990 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet tend à remplacer l'arrêté royal du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle. Il devrait, dès lors, abroger expressément cet arrêté royal.

L'abrogation dudit arrêté royal requiert, toutefois, une adaptation de l'article 10 de l'arrêté royal du 6 septembre 1988 fixant les modalités de fonctionnement du collège des gouverneurs de province institué par l'article 131bis de la loi provinciale. Cette adaptation ne pourrait cependant être réalisée que par arrêté délibéré en conseil des ministres, conformément à l'article 131bis de la loi provinciale.

II. Selon la jurisprudence constante en matière de légistique, il n'y a pas lieu de reproduire dans un arrêté royal des dispositions qui figurent dans la loi d'habilitation.

III. L'arrêté royal du 17 septembre 1987 est, en substance, conforme à un texte proposé par la section de législation dans son avis L. 18.062/2. Il est, en grande partie, reproduit dans l'arrêté en projet.

Toutefois, sur certains points, le projet s'écarte de la rédaction de l'arrêté du 17 septembre 1987. Il importe de n'adopter une rédaction nouvelle que pour autant qu'y corresponde une modification de fond et d'exprimer l'intention de modifier le fond dans un rapport au Roi, de manière à éviter

.../...

des litiges quant à l'interprétation des dispositions nouvelles.

IV. Il ressort de l'avis L. 18.062/2 précité que l'arrêté royal du 17 septembre 1987 "ne contient qu'un certain nombre de règles relatives à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle, d'autres règles étant déjà fixées par la loi du 6 juillet 1987", c'est-à-dire par l'article 104bis que cette loi a inséré dans la loi provinciale. La même observation s'applique au présent projet.

V. En son titre Ier, le projet, dans la plupart de ses dispositions, se borne à reprendre celles de l'arrêté royal du 17 septembre 1987. Le titre II, au contraire, innove en ce qu'il prévoit, pour certaines matières du contentieux électoral et pour le contentieux fiscal, des dispositions particulières, notamment une procédure simplifiée pour les litiges introduits par les réclamations qui ne sont manifestement pas de la compétence de la députation permanente ou qui sont manifestement irrecevables ou non fondées. Il s'impose de vérifier le fondement légal de telles dispositions.

A cette fin, il est nécessaire de réexaminer la portée de l'article 104bis de la loi provinciale et les incidences que cette disposition législative a pu avoir sur la législation ou sur la réglementation en vigueur. On ne saurait, en effet, perdre de vue que l'article 21 de la loi du 6 juillet 1987 habilite le Roi "par arrêtés délibérés en conseil des ministres" à "mettre les textes des lois qui sont implicitement modifiées par (cette) loi en concordance avec celle-ci".

.../...

Or, d'une part, cette mise en concordance n'a pas été opérée et, d'autre part, le projet ne mentionne pas qu'il est délibéré en conseil des ministres.

A. INCIDENCE DE L'ARTICLE 104BIS DE LA LOI PROVINCIALE SUR LA
LEGISLATION ANTERIEURE.

L'article 104bis comporte trois alinéas.

L'alinéa 1er fixe un certain nombre de règles de procédure applicables "dans tous les cas où la députation permanente exerce une mission juridictionnelle".

L'alinéa 2 habilite le Roi à fixer des délais, de soixante jours au moins, pour l'introduction des recours à la députation permanente, sauf dans 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.

L'alinéa 3 habilite le Roi, pour le surplus, à régler la procédure.

Le projet tend à assurer l'exécution des alinéas 2 et 3.

.../...

1E Incidences de l'alinéa 1er de l'article 104bis.

Ne sont examinées que les incidences portant sur des dispositions visées dans le projet, soit expressément, soit implicitement.

a. Il ressort du texte ("dans tous les cas") et de l'économie générale de l'alinéa 1er de l'article 104bis que les dispositions qu'il contient doivent être interprétées comme abrogeant implicitement les dispositions légales qui lui sont contraires et comme complétant celles qui seraient moins complètes.

On devrait en conclure que l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale a abrogé implicitement les quatre derniers alinéas de l'article 104 de cette loi. Toutefois, les mêmes dispositions figurent à l'article 75, § 1er, alinéa 2, de la loi électorale communale, modifié par la loi du 5 juillet 1976. Si l'on peut admettre que, pour autant qu'elles soient reprises dans l'article 104bis de la loi provinciale, elles sont devenues sans objet, on doit être plus circonspect pour celle qui interdit implicitement que le huis clos soit prononcé. Il s'agit là d'une disposition spéciale au contentieux électoral qu'aucun principe d'interprétation ne permet de considérer comme implicitement abrogée par la norme générale que constitue l'article 104bis.

La même observation doit être faite à propos de la disposition selon laquelle "le tout (est prescrit) à peine de nullité".

.../...

Par ailleurs, l'article 75, § 1er, alinéa 3, de la loi électorale communale prescrit, pour la vérification des bulletins, certaines règles qui sont manifestement propres au contentieux électoral et qui ne sauraient être considérées comme implicitement abrogées par l'article 104bis de la loi provinciale.

Enfin, l'article 75, § 1er, alinéa 5, de la loi électorale communale dispose que l'expiration du délai prescrit pour la prononciation de la décision vaut rejet de la réclamation. Cette disposition, qui déroge au principe général selon lequel le délai imparti à une juridiction pour statuer est un délai d'ordre, est, elle aussi, propre au contentieux électoral et doit être considérée comme toujours en vigueur.

Elle n'est abrogée implicitement, ni par l'article 104bis de la loi provinciale, ni par l'article 6 de l'arrêté royal du 17 septembre 1987, dont le Conseil d'Etat a constaté dans son avis L. 18.062 qu'il ne fixait qu'un délai d'ordre, ni par l'article 15, alinéa 1er, du projet.

b. Un certain nombre de dispositions légales se réfèrent à l'article 75, § 1er, alinéa 2, de la loi électorale communale, et rendent cette procédure applicable à des cas autres que celui de la validation des élections. Il s'agit notamment de l'article 84, alinéa 2, de la loi électorale communale et des articles 9, alinéa 3, 10, alinéa 5, 22, alinéa 2, et 77, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale. Ces dispositions, pas plus que l'article 75, § 1er, alinéa 2, de la loi électorale communale, ne peuvent être considérées comme abrogées implicitement. Au surplus, la nouvelle loi communale a été ratifiée par la loi du 27 mai 1989.

.../...

c. L'article 104bis, alinéa 1er, doit être interprété comme s'appliquant aux cas où la députation permanente statue sur la base des articles 5 et 9 de la loi du 23 décembre 1986 sur les réclamations contre des impositions établies par les provinces, les communes, les agglomérations et les fédérations de communes. En effet, cette loi ne contient aucune disposition contraire à l'article 104bis de la loi provinciale, dont les règles s'ajoutent à celles qu'elle-même établit.

d. Pour le même motif, l'article 104bis, alinéa 1er, s'applique dans les cas visés par l'article 15 de la loi du 20 juin 1855 sur la police des irrigations en Campine, aux termes duquel "en cas de réclamation, la députation permanente statue comme en matière de contributions directes".

e. Il en va de même dans les cas prévus par l'article 68 de la loi du 5 juillet 1956 relative aux wateringues et par l'article 68 de la loi du 3 juin 1957 relative aux polders. Ces deux articles disposent, en effet, que la députation permanente statue "dans les formes et conditions prévues par la loi du 22 juin 1865 relative aux réclamations en matière de contributions directes". L'article 2 de la loi du 22 juin 1865 a été abrogé par la loi du 23 décembre 1986, de sorte qu'il faut dorénavant se référer à cette dernière loi et, partant, aussi à l'article 104bis de la loi provinciale (cf. c.).

.../...

f. De même, les règles établies par l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale s'appliquent telles quelles, lorsque la députation permanente statue sur la base de l'article 13 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux. Cette disposition ne porte, en effet, aucune règle de procédure.

g. La députation permanente statue encore sur les réclamations contre l'élection des membres des conseils de l'aide sociale, en vertu de l'article 18 de la loi du 8 juillet 1976. Cet article n'établit aucune règle qui serait contraire à l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale. En son alinéa 3, cet article attache, toutefois, à l'expiration des délais dans lesquels la députation permanente doit statuer, des effets analogues à ceux qui sont prévus par l'article 75, § 1er, alinéa 5, de la loi électorale communale; dans cette mesure, la disposition ne peut être considérée comme implicitement abrogée.

2E Incidence de l'alinéa 2 de l'article 104bis.

L'article 104bis, alinéa 2, de la loi provinciale habilite le Roi à fixer des délais de recours à la députation permanente, sauf dans des cas bien déterminés.

Le projet fixe un délai uniforme de soixante jours, le minimum prévu par la loi. Il s'abstient, toutefois, délibérément, de modifier les règles existantes en la matière.

Il n'y a, dès lors, pas lieu d'examiner dans quelle mesure le Roi pourrait, en dehors des cas expressément prévus par

.../...

l'article 104bis, alinéa 2, fixer des délais autres que ceux qui sont établis par les lois ou arrêtés actuellement en vigueur.

Le Roi ne pourrait, au surplus, s'agissant de dispositions légales, réglementer que par arrêté royal délibéré en conseil des ministres (voir V ci-dessus).

3EIncidence de l'alinéa 3 de l'article 104bis.

Le projet, aux termes de son article 1er, n'entend régler la procédure que pour autant que la procédure ne soit pas réglée autrement par la loi ou en vertu de la loi.

L'article 1er du projet, qui prévoit que la procédure s'applique "sauf lorsque cette procédure est réglée autrement par la loi ou en vertu de la loi", est moins précis que l'article 1er de l'arrêté royal du 17 septembre 1987 qui était applicable "pour autant qu'il n'en soit pas disposé autrement par la loi ou en vertu de la loi". Une telle modification implique que le projet exclut son application pour le tout dans les cas où, par la loi ou en vertu de la loi, seraient établies un certain nombre de règles de procédure, ces règles fussent-elles particulièrement sommaires. S'il en est bien ainsi, l'arrêté ne peut, en aucun cas, être interprété comme excluant l'application des règles impératives fixées par l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale.

Quant aux règles de procédure existantes, qu'elles soient fixées par la loi ou en vertu de la loi, celles qui étaient contraires à celles que fixe l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale, ont été implicitement abrogées par celui-ci.

.../...

En ce qui concerne plus particulièrement les règles de procédure existantes fixées en vertu de la loi, il serait indispensable, pour la sécurité juridique, qu'un inventaire en soit fait dans un rapport au Roi.

B. LES PROCEDURES SOMMAIRES.

Le titre II organise, pour le contentieux fiscal et pour certaines contestations en matière électorale, une procédure sommaire qui tend à accélérer le règlement de ces contestations ou, à tout le moins, à simplifier les règles établies par les dispositions générales. L'habilitation conférée au Roi par l'article 104bis, alinéa 3, de la loi provinciale n'exclut pas le pouvoir du Roi de différencier la procédure selon la nature du contentieux déféré à la députation permanente. Elle ne va cependant pas jusqu'à permettre au Roi de dispenser de l'application des règles que le premier alinéa a établies "dans tous les cas où la députation permanente exerce une mission juridictionnelle". Il s'imposera, dès lors, de vérifier, lors de l'examen du titre II, si le projet demeure dans les limites de l'habilitation légale.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Préambule.

L'arrêté en projet ne contient aucune disposition modificative de l'arrêté royal du 6 septembre 1988 fixant les modalités de fonctionnement du collège des gouverneurs de province institué par l'article 131bis de la loi provinciale.

Dès lors, l'alinéa 2 doit être omis.

Dispositif.Examen des articles du titre Ier.Article 1er.

Il y a lieu de se reporter à l'observation générale V, A, 3E.

Article 2.

Cet article ne saurait être appliqué tel quel que si la députation permanente est saisie d'un recours contre un acte administratif. Ce ne sera pas toujours le cas, par exemple en matière d'incompatibilité ou de déchéance des conseillers communaux.

.../...

Article 3.

Cet article devrait être complété par la règle énoncée à l'article 30, alinéa 2, qui oblige le requérant qui n'a ni domicile, ni siège en Belgique, à y élire domicile.

Article 5.

Cet article est nouveau, mais il doit être omis parce qu'il ne fait que répéter des dispositions de l'article 104bis, 1E et 4E, de la loi provinciale.

Article 6 (devenant les articles 5 et 6).

Cette disposition doit logiquement être reportée à l'article 11.

Pour respecter la chronologie des opérations, l'article devrait être divisé en deux articles rédigés comme suit :

"Art. 5. Le greffier provincial transmet sans délai une copie de la requête aux autres parties. Il informe celles-ci des jours et heures où elles peuvent consulter le dossier".

"Art. 6. Les parties qui ont reçu copie de la requête ont trente jours pour transmettre un mémoire au greffier.

Le greffier communique ces mémoires sans délai à la partie requérante".

.../...

Article 7.

Cet article reprend en substance l'article 8 de l'arrêté royal du 17 septembre 1987, lequel a une portée plus générale que l'article 104bis, 2E, de la loi provinciale.

Il ne semble pas y avoir de motif valable de ne pas reproduire la rédaction de 1987.

Article 8.

Cet article reprend en substance l'article 9 de l'arrêté royal du 17 septembre 1987. Il concerne l'audition des parties et l'audition de toute autre personne. Les procédures relatives à chacune de ces auditions devraient être distinguées, ne fût-ce que parce qu'il ne saurait être question de faire prêter serment aux parties, en l'absence d'une disposition légale qui le permette.

La rédaction suivante est proposée, compte tenu de la nécessité d'élaguer ce qui ne serait que la répétition de l'article 104bis, 1E et 4E, de la loi :

"Art. 8. Lorsque la députation permanente ou celui de ses membres qu'elle désigne entend les parties, le procès-verbal de l'audition est signé par le président ou par le membre désigné, par le greffier et par la personne entendue".

.../...

"Art. 9. S'il y a lieu à enquête, les parties et leurs avocats sont convoqués.

Le procès-verbal est signé par le président ou le membre désigné par la députation permanente, par le greffier et par les personnes entendues".

Article 10.

Cet article doit être omis parce qu'il se borne à répéter l'article 104bis, 5E, de la loi provinciale.

Article 12.

Cet article, qui concerne l'audition des témoins à l'audience, devient inutile si l'on admet la rédaction proposée ci-dessus pour l'article 9 nouveau.

Article 14 (devenant l'article 13).

L'alinéa 1er, qui se borne à répéter l'article 104bis, 6E, de la loi provinciale, doit être omis.

L'article, limité à l'alinéa 2, devenant unique, devrait être rédigé comme suit :

"Art. 13. Après l'audition des parties et de leurs avocats, le président prononce la clôture des débats et met l'affaire en délibéré".

Article 15 (devenant les articles 14 et 15).

Cet article reproduit les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 17 septembre 1987. Il devrait être scindé en deux articles, soit les articles 14 (alinéa 1er) et 15 (alinéa 2).

Le délai prévu par l'alinéa 1er doit, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, être compris comme étant un délai d'ordre.

Article 16.

A l'alinéa 1er, dernière ligne du texte français, il convient de supprimer les mots "ou non".

Article 30.

L'alinéa 2 a été inséré dans l'article 3.

.../...

Examen des articles du titre II .

I. Le titre II déroge au titre 1er pour ce qui concerne le contentieux fiscal et certaines contestations électorales.

Comme le Conseil d'Etat l'a fait observer, le Roi n'est pas habilité à déroger à l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale, notamment aux règles suivantes :

- caractère contradictoire de la procédure (3E);
- publicité de l'audience de la députation permanente (5E);
- faculté pour les parties de présenter des observations orales après qu'à cette audience publique, un exposé de l'affaire a été fait par un membre de la députation permanente (6E);
- prononciation de la décision en audience publique (7E).

Or, la procédure qu'entendent mettre en place les articles 39 et 40 du projet élude expressément la première et la troisième et, implicitement, la deuxième et la quatrième de ces règles.

Le Roi n'est habilité, ni par l'article 104bis de la loi provinciale, ni par les lois dont le contentieux est visé au titre II du projet, à déroger à ces règles. Plus spécialement en matière électorale, l'article 75, § 1er, alinéa 2, de la loi électorale communale requiert expressément

.../...

que soient publiques l'audience où est fait l'exposé de l'affaire et celle où la décision est prononcée.

Il suit de là que les articles 39 à 41 du projet manquent partiellement de fondement légal.

Il en va de même de l'article 42 qui organise une procédure simplifiée dans les cas où une réclamation en matière fiscale est recevable et fondée et où la partie adverse a marqué son accord tant sur le principe que sur le montant du dégrèvement.

Une intervention législative s'impose donc si le Gouvernement entend permettre aux députations permanentes de traiter certaines affaires suivant une procédure simplifiée ou accélérée, telle qu'elle est envisagée par le projet.

II. L'observation qui précède devrait conduire à ne pas poursuivre l'examen du titre II dont les dispositions précitées constituent les dispositions essentielles, les articles 34 à 39 n'ayant d'autre portée que de régler une procédure permettant l'application des articles 40 à 42; toutefois, l'article 33, qui concerne l'introduction des recours fiscaux, a un fondement légal et une utilité incontestables. Au sujet dudit article 33, le Conseil d'Etat met en doute la compétence du Roi pour disposer que les formes d'introduction du recours sont prescrites "à peine de nullité".

III. Il suit des deux observations qui précèdent que ne devrait être maintenu dans le titre II que l'article 33,

.../...

sous la réserve faite à propos des mots "à peine de nullité".

En conséquence, l'intitulé du titre II devrait être modifié pour ne viser que les "dispositions particulières relatives au contentieux fiscal".

Toutefois, l'habilitation donnée au Roi par l'article 104bis, alinéa 3, de la loi provinciale est suffisamment large pour Lui permettre de régler, suivant une procédure simplifiée et accélérée moins complexe que celle qui est prévue par le projet, les cas où la députation permanente n'est manifestement pas compétente et ceux où la réclamation est manifestement irrecevable ou non fondée. Le Roi pourrait S'inspirer à cette fin de l'article 91 du règlement de procédure devant le Conseil d'Etat, sous réserve des observations suivantes :

1EIl ne Lui serait pas permis de s'écarter des règles impératives de l'article 104bis, alinéa 1er, de la loi provinciale.

2EIl n'apparaîtrait pas justifié de limiter une telle procédure au contentieux électoral ou au contentieux fiscal.

3EOn devrait se demander dans quelle mesure, ayant fait rapport, le président ne pourrait être taxé de préjugé et, dès lors, suspecté de partialité dans sa participation à l'audience publique et au délibéré.

Cette difficulté pourrait être contournée si le rapport était l'oeuvre du greffier provincial qui se verrait charger d'une mission analogue à celle que l'article 91 du règlement de procédure du Conseil d'Etat attribue au membre de l'auditorat rapporteur.

.../...

4EPoint ne serait besoin d'une comparution préalable du requérant. Le rapport du greffier saisirait immédiatement la députation permanente qui, sauf à prescrire la poursuite de l'instruction, fixerait immédiatement la date de l'audience publique.

+
+ +

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter un titre III, intitulé "Dispositions finales", qui comprendrait :

- un article 45 abrogeant l'arrêté royal du 17 septembre 1987;
- un article 46 formé par l'exécutoire.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontwerp strekt tot vervanging van het koninklijk besluit van 17 september 1987 betreffende de procedure voor de bestendige deputatie in de gevallen waarin deze een rechtsprekende taak vervult. Het zou dat koninklijk besluit dan ook uitdrukkelijk moeten opheffen.

Voor de opheffing van dat koninklijk besluit is evenwel een aanpassing nodig van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 september 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het college van provinciegouverneurs ingesteld bij artikel 131bis van de provinciewet. Die aanpassing kan echter slechts bij een in Ministerraad overlegd besluit geschieden, overeenkomstig artikel 131bis van de provinciewet.

II. Volgens de vaste rechtspraak inzake wetgevingstechniek hoeven bepalingen die in de machtigingswet staan, niet in een koninklijk besluit te worden overgenomen.

III. Het koninklijk besluit van 17 september 1987 is in wezen in overeenstemming met een tekst die de afdeling wetgeving in haar advies L. 18.062/2 heeft voorgesteld. Het is grotendeels overgenomen in het ontworpen besluit.

Op sommige punten wijkt het ontwerp echter af van de redactie van het besluit van 17 september 1987. Het is van belang dat alleen een nieuwe redactie wordt gebruikt in zoverre er een inhoudelijke wijziging tegenover staat en dat de bedoeling om de inhoud te wijzigen, in een verslag aan de Koning

.../...

te kennen wordt gegeven om geschillen te voorkomen omtrent de interpretatie van de nieuwe bepalingen.

IV. Uit het bovenvermelde advies L. 18.062/2 blijkt dat het koninklijk besluit van 17 september 1987 "slechts enkele regels (bevat) betreffende de procedure die voor de bestendige deputatie moet worden gevolgd in de gevallen waarin deze een rechtsprekende taak vervult (en dat) andere regels dienaangaande reeds (zijn) vastgesteld door de wet van 6 juli 1987", dat wil zeggen door artikel 104bis dat door die wet in de provinciewet is ingevoegd. Dezelfde opmerking geldt voor het onderhavige ontwerp.

V. In de meeste bepalingen van titel I is het ontwerp niet meer dan een herhaling van de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 september 1987. Titel II brengt echter vernieuwing doordat het voor sommige aspecten van de geschillen inzake verkiezingen en voor de belastinggeschillen voorziet in bijzondere bepalingen, met name een vereenvoudigde procedure voor de geschillen die zijn aangebracht met bezwaren die klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van de bestendige deputatie behoren of die klaarblijkelijk onontvankelijk of ongegrond zijn. Het is nodig om de rechtsgrond van zulke bepalingen na te gaan. Daartoe is het noodzakelijk om de strekking van artikel 104bis van de provinciewet en de gevolgen die deze wetsbepaling kon hebben voor de vigerende wetten of verordeningen, opnieuw te bekijken. Men kan er immers niet aan voorbijgaan dat artikel 21 van de wet van 6 juli 1987 de Koning machtigt om "bij in Ministerraad overlegde besluiten, de teksten van de wetten welke impliciet door deze wet zijn gewijzigd, hiermede in overeenstemming (te) brengen".

.../...

Nu is enerzijds die overeenstemming niet tot stand gebracht en vermeldt anderzijds het ontwerp niet dat het in de Ministerraad is overlegd.

A.GEVOLGEN VAN ARTIKEL 104BIS VAN DE PROVINCIEWET VOOR DE VROEGERE WETGEVING.

Artikel 104bis bestaat uit drie leden.

Het eerste lid geeft een aantal voorschriften omtrent de procedure die van toepassing zijn "in alle gevallen waarin de bestendige deputatie een rechtsprekende taak uitoefent".

Het tweede lid machtigt de Koning om termijnen van ten minste zestig dagen te bepalen voor het indienen van de beroepen bij de bestendige deputatie, behoudens in 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.

Het derde lid machtigt de Koning voor het overige om de procedure te regelen.

Het ontwerp behelst de uitvoering van het tweede en het derde lid.

1E Gevolgen van het eerste lid van artikel 104bis.

Hier worden enkel de gevolgen onderzocht voor bepalingen waar in het ontwerp uitdrukkelijk of stilzwijgend naar wordt verwezen.

a. Uit de tekst ("in alle gevallen") en uit de algemene economie van het eerste lid van artikel 104bis blijkt dat de erin vervatte bepalingen zo moeten worden geïnterpreteerd dat ze de wetsbepalingen die ermee in strijd zijn, stilzwijgend opheffen en dat ze die welke minder volledig zouden zijn, aanvullen.

Men zou daaruit moeten besluiten dat artikel 104bis, eerste lid, van de provinciewet, de laatste vier leden van artikel 104 van die wet stilzwijgend heeft opgeheven. Dezelfde bepalingen staan echter in artikel 75, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet, gewijzigd bij de wet van 5 juli 1976. Men kan weliswaar aannemen dat ze, in zoverre ze in artikel 104bis van de provinciewet zijn opgenomen, doelloos zijn geworden, maar men moet voorzichtiger zijn met de bepaling die stilzwijgend verbiedt dat de behandeling in besloten vergadering wordt bevolen. Dat is een bepaling die eigen is aan de geschillen inzake verkiezingen en die op basis van geen enkel uitleggingsbeginsel kan worden geacht stilzwijgend te zijn opgeheven door de algemene norm die artikel 104bis inhoudt.

Dezelfde opmerking moet worden gemaakt bij de bepaling volgens welke "alles (is voorgeschreven) op straffe van nietigheid".

Bovendien stelt artikel 75, § 1, derde lid, van de gemeentekieswet voor het onderzoek van de stembiljetten bepaalde voorschriften vast die duidelijk eigen zijn aan de geschillen inzake verkiezingen en die niet kunnen worden geacht stilzwijgend te zijn opgeheven door artikel 104bis van de provinciewet.

Ten slotte bepaalt artikel 75, § 1, vijfde lid, van de gemeentekieswet dat het verstrijken van de termijn om uitspraak te doen, gelijkstaat met het verwerpen van het bezwaar. Die bepaling, die afwijkt van het algemene beginsel volgens hetwelk de termijn waarover een rechtscollege beschikt om uitspraak te doen, een niet-dwingende termijn is, is eveneens eigen aan de geschillen inzake verkiezingen en moet worden geacht nog steeds van kracht te zijn. Ze is noch stilzwijgend opgeheven door artikel 104bis van de provinciewet, noch door artikel 6 van het koninklijk besluit van 17 september 1987, waarvan de Raad van State in zijn advies L. 18.062/2 heeft vastgesteld dat het slechts een niet-dwingende termijn voorschreef, noch door artikel 15, eerste lid, van het ontwerp.

b. Een aantal wetsbepalingen verwijzen naar artikel 75, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet en verklaren die procedure van toepassing op andere gevallen dan de geldigverklaring van verkiezingen. Dat zijn inzonderheid artikel 84, tweede lid, van de gemeentekieswet en de artikelen 9, derde lid, 10, vijfde lid, 22, tweede lid, en 77, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet. Die bepalingen kunnen evenmin als artikel 75, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet worden geacht stilzwijgend te zijn opgeheven. Bovendien is de nieuwe gemeentewet bekrachtigd door de wet van 27 mei 1989.

c. Artikel 104bis, eerste lid, moet zo worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op de gevallen waarin de bestendige deputatie uitspraak doet op basis van de artikelen 5 en 9 van de wet van 23 december 1986 die betrekking hebben op de bezwaren tegen door de provincies, de gemeenten,

de agglomeraties en de federaties van gemeenten gevestigde belastingen. Die wet bevat immers geen enkele bepaling die in strijd is met artikel 104bis van de provinciewet, waarvan de voorschriften een aanvulling zijn van die welke de wet zelf vaststelt.

d. Om dezelfde reden is artikel 104bis, eerste lid, van toepassing in de gevallen bedoeld in artikel 15 van de wet van 20 juni 1855 sur la police des irrigations en Campine, volgens hetwelk de bestendige deputatie in geval van bezwaar uitspraak doet zoals inzake directe belastingen.

e. Hetzelfde geldt voor de gevallen bedoeld in artikel 68 van de wet van 5 juli 1956 betreffende de watering en in artikel 68 van de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders. Die twee artikelen bepalen immers dat de bestendige deputatie uitspraak doet "in de vormen en onder de voorwaarden bepaald bij de wet van 22 juni 1865 betreffende de bezwaren inzake directe belastingen". Artikel 2 van de wet van 22 juni 1865 is opgeheven door de wet van 23 december 1986, zodat voortaan dient te worden verwezen naar die laatste wet en bijgevolg ook naar artikel 104bis van de provinciewet (cf. c.).

f. Evenzo zijn de voorschriften vastgesteld door artikel 104bis, eerste lid, van de provinciewet als zodanig van toepassing wanneer de bestendige deputatie uitspraak doet op basis van artikel 13 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen. Die bepaling geeft immers geen enkel voorschrift omtrent de procedure.

g. De bestendige deputatie doet ook nog uitspraak over de bezwaren tegen de verkiezing van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn, krachtens artikel 18 van de wet van 8 juli 1976. Dat artikel stelt geen enkel voorschrift vast dat in strijd is met artikel 104bis, eerste lid, van de provinciewet. In het derde lid verbindt dat artikel aan het verstrijken van de termijnen waarin de bestendige deputatie uitspraak moet doen, evenwel soortgelijke gevolgen als die welke zijn bepaald in artikel 75, § 1, vijfde lid, van de gemeentekieswet; in die zin kan de bepaling niet worden geacht stilzwijgend te zijn opgeheven.

2E Gevolgen van het tweede lid van artikel 104bis.

Artikel 104bis, tweede lid, van de provinciewet machtigt de Koning om termijnen te bepalen om beroep in te stellen bij de bestendige deputatie, behalve in welbepaalde gevallen.

In het ontwerp wordt een en dezelfde termijn vastgesteld van zestig dagen, het door de wet bepaalde minimum.

Er is evenwel opzettelijk nagelaten de bestaande voorschriften ter zake te wijzigen. Er hoeft dan ook niet te worden nagegaan in welke mate de Koning, naast de gevallen die uitdrukkelijk bepaald zijn in artikel 104bis, tweede lid, andere termijnen zou kunnen bepalen dan die welke door de thans vigerende wetten of besluiten zijn vastgesteld. Aangezien het wetsbepalingen betreft, zou de Koning bovendien slechts een regeling kunnen uitvaardigen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit (zie V hierboven).

3E Gevolgen van het derde lid van artikel 104bis.

Luidens artikel 1 wil het ontwerp de procedure slechts regelen in zoverre die procedure niet anders wordt geregeld door of krachtens de wet.

Artikel 1 van het ontwerp, dat bepaalt dat de procedure van toepassing is "behalve wanneer die procedure anders wordt geregeld door of krachtens de wet", is minder precies dan artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 september 1987, dat van toepassing was "voor zover door of krachtens de wet niet anders is bepaald". Zo'n wijziging impliceert dat de toepassing van het ontwerp volledig wordt uitgesloten in de gevallen waarin door of krachtens de wet een aantal voorschriften omtrent de procedure zijn vastgelegd, ook al zijn die voorschriften bijzonder beknopt. Als dat wel degelijk de bedoeling is, kan het besluit in geen geval zo worden geïnterpreteerd dat het de toepassing uitsluit van de dwingende voorschriften van artikel 104bis, eerste lid, van de provinciewet.

Wat dan de bestaande voorschriften omtrent de procedure betreft, onverschillig of ze door of krachtens de wet zijn vastgesteld, die welke in strijd waren met de voorschriften van artikel 104bis, eerste lid, van de provinciewet, zijn hierdoor stilzwijgend opgeheven.

Meer bepaald voor de bestaande voorschriften omtrent de procedure die zijn vastgesteld krachtens de wet, zou het

.../...

ter wille van de rechtszekerheid onontbeerlijk zijn dat daarvan een inventaris wordt opgemaakt in een verslag aan de Koning.

B. DE SUMMIERE PROCEDURES.

Titel II zet voor de belastinggeschillen en voor bepaalde geschillen inzake verkiezingen een summiere procedure op om de regeling van die geschillen te bespoedigen of op zijn minst de voorschriften gegeven in de algemene bepalingen te vereenvoudigen. De machtiging die aan de Koning wordt verleend door artikel 104bis, derde lid, van de provinciewet, sluit niet uit dat de Koning de procedure kan doen variëren naargelang van de aard van het geschil dat voor de bestendige deputatie wordt gebracht. Ze gaat echter niet zover dat de Koning vrijstelling kan verlenen van de toepassing van de voorschriften die in het eerste lid zijn vastgesteld "in alle gevallen waarin de bestendige deputatie een rechtsprekende taak uitoefent". Bij het onderzoek van titel II zal dan ook moeten worden nagegaan of het ontwerp binnen de perken van de wettelijke machtiging blijft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

In het ontworpen besluit staat geen enkele bepaling tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 september 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het

.../...

college van provinciegouverneurs ingesteld bij artikel 131bis van de provinciewet.

Het tweede lid moet dan ook vervallen.

Bepalend gedeelte.

Onderzoek van de artikelen van titel I.

Artikel 1.

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking V, A, 3E.

Artikel 2.

Dit artikel is als zodanig slechts toepasbaar wanneer bij de bestendige deputatie een beroep tegen een administratieve handeling aanhangig wordt gemaakt. Dat zal niet altijd het geval zijn, bij voorbeeld in zake onverenigbaarheden of vervallenverklaring van gemeenteraadsleden.

Artikel 3.

Dit artikel zou moeten worden aangevuld met het voorschrift dat is uitgevaardigd in artikel 30, tweede lid, dat de verzoeker die geen woonplaats of zetel heeft in België, verplicht er een woonplaats te kiezen.

.../...

Artikel 5.

Dit artikel is nieuw maar moet vervallen omdat het slechts een herhaling is van bepalingen van artikel 104bis, 1E en 4E, van de provinciewet.

Artikel 6 (dat de artikelen 5 en 6 wordt).

Deze bepaling moet logisch gezien worden overgebracht naar artikel 11.

Om de chronologie van de handelingen te respecteren, zou het artikel moeten worden ingedeeld in twee artikelen, geredigeerd als volgt :

"Art. 5. De provinciegriffier zendt de andere partijen zonder verwijl een afschrift van het verzoekschrift toe. Hij deelt hen mede op welke dagen en uren zij inzage van het dossier kunnen nemen".

"Art. 6. De partijen die een afschrift van het verzoekschrift hebben ontvangen, beschikken over een termijn van dertig dagen om aan de griffier een memorie te doen geworden.

De griffier zendt die memories zonder verwijl aan de verzoekende partij".

Artikel 7.

Dit artikel is in hoofdzaak ontleend aan artikel 8 van het koninklijk besluit van 17 september 1987, dat een algemenere strekking heeft dan artikel 104bis, 2E, van de provinciewet.

Er lijkt een geldige reden te zijn om de redactie van 1987 niet over te nemen.

Artikel 8.

Dit artikel is in hoofdzaak overgenomen van artikel 9 van het koninklijk besluit van 17 september 1987. Het gaat over een verhoor van de partijen en het verhoor van enig ander persoon. Er zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de procedures voor elk van die verhoren, al was het maar omdat er geen sprake kan van zijn de partijen de eed te doen afleggen als er geen wetsbepaling is die zulks mogelijk maakt.

De volgende redactie wordt voorgesteld, rekening houdend met de noodzaak om weg te laten wat enkel een herhaling zou zijn van artikel 104bis, 1E en 4E, van de wet :

"Art. 8. Wanneer de bestendige deputatie of degene die zij onder haar leden aanwijst, de partijen hoort, wordt het proces-verbaal van verhoor getekend door de voorzitter of het aangewezen lid, door de griffier en door de gehoorde persoon".

.../...

"Art. 9. Als er aanleiding is tot een onderzoek, worden de partijen en hun advocaten opgeroepen.

Het proces-verbaal wordt getekend door de voorzitter of het door de bestendige deputatie aangewezen lid, door de griffier en door de gehoorde personen".

Artikel 10.

Dit artikel moet vervallen omdat het slechts een herhaling is van artikel 104bis, 5E, van de provinciewet.

Artikel 12.

Dit artikel, dat handelt over het getuigenverhoor ter terechtzitting, heeft geen zin meer als men de redactie aanneemt die hierboven is voorgesteld voor het nieuwe artikel 9.

Artikel 14 (dat artikel 13 wordt).

Het eerste lid, dat slechts een herhaling is van artikel 104bis, 6E, van de provinciewet, moet vervallen.

Het artikel, dat dan nog slechts bestaat uit het tweede lid als enig lid, zou als volgt moeten worden geredigeerd :

.../...

"Art. 13. Na het verhoor van de partijen en hun advocaten, verklaart de voorzitter de debatten voor gesloten en brengt hij de zaak in beraad".

Artikel 15 (dat de artikelen 14 en 15 wordt).

Dit artikel neemt de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 17 september 1987 over. Het zou moeten worden opgesplitst in twee artikelen, namelijk de artikelen 14 (eerste lid) en 15 (tweede lid).

De in het eerste lid bepaalde termijn moet overeenkomstig een vaste rechtspraak van de Raad van State verstaan worden als een niet dwingende termijn.

Artikel 16.

In de Franse tekst van het eerste lid, laatste regel, moeten de woorden "ou non" vervallen.

Artikel 30.

Het tweede lid is ingevoegd in artikel 3.

Onderzoek van de artikelen van titel II.

I. Titel II wijkt af van titel I wat de belastinggeschillen en bepaalde geschillen inzake verkiezingen betreft.

Zoals de Raad van State heeft doen opmerken, is de Koning niet gemachtigd om af te wijken van artikel 104bis, eerste lid, van de provinciewet, inzonderheid van de volgende voorschriften :

- contradictoir karakter van de procedure (3E);
- openbaarheid van de terechtzitting van de bestendige deputatie (5E);
- mogelijkheid voor de partijen om mondelinge opmerkingen naar voren te brengen nadat op die openbare terechtzitting een uiteenzetting van de zaak is gegeven door een lid van de bestendige deputatie (6E);
- uitspraak van de beslissing in openbare terechtzitting (7E).

Nu omzeilt de procedure die door de artikelen 39 en 40 van het ontwerp zou worden ingevoerd, uitdrukkelijk het eerste en het derde voorschrift en stilzwijgend het tweede en het vierde.

De Koning is noch door artikel 104bis van de provinciewet, noch door de wetten waarvan de geschillenberechting bedoeld is in titel II van het ontwerp, gemachtigd om van die voorschriften af te wijken. Meer bepaald inzake verkiezingen vereist artikel 75, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet uitdrukkelijk dat de terechtzittingen waar de uiteenzetting van de zaak wordt gegeven en waar de beslissing wordt uitgesproken, openbaar zijn.

Daaruit volgt dat het de artikelen 39 tot 41 van het ontwerp gedeeltelijk aan rechtsgrond ontbreekt.

Hetzelfde geldt voor artikel 42 dat een vereenvoudigde procedure regelt in de gevallen waarin een bezwaar inzake belastingen ontvankelijk en gegrond is en de tegenpartij zich zowel met het principe als met het bedrag van de vermindering akkoord heeft verklaard.

Er is dus een optreden van de wetgever nodig als de Regering aan de bestendige deputaties de mogelijkheid wil bieden om sommige zaken te behandelen volgens een vereenvoudigde of een versnelde procedure, zoals ze in het ontwerp is opgezet.

II. De voorgaande opmerking zou tot gevolg moeten hebben dat het onderzoek van titel II, waarin de bovenvermelde bepalingen de essentie uitmaken aangezien de artikelen 34 tot 39 geen andere strekking hebben dan het regelen van een procedure die de toepassing van de artikelen 40 tot 42 mogelijk maakt, niet wordt voortgezet; artikel 33, dat handelt over het indienen van de beroepen inzake belastingen, heeft echter ontegenzeggelijk een rechtsgrond en zijn nut. In verband met dat artikel 33 betwijfelt de Raad van State of de Koning bevoegd is om te bepalen dat de vormvereisten voor het indienen van het beroep zijn voorgeschreven "op straffe van nietigheid".

III. Uit de twee voorgaande opmerkingen volgt dat in titel II slechts artikel 33 behouden zou moeten blijven, met het voorbehoud dat is gemaakt omtrent de woorden "op straffe van nietigheid". Bijgevolg zou het opschrift van titel II

.../...

moeten worden gewijzigd en slechts de "bijzondere bepalingen betreffende belastinggeschillen" vermelden.

Maar de machtiging die aan de Koning wordt verleend door artikel 104bis, derde lid, van de provinciewet, is ruim genoeg opdat Hij de gevallen waarin de bestendige deputatie klaarblijkelijk niet bevoegd is en die waarin het bezwaar klaarblijkelijk onontvankelijk of ongegrond is, kan regelen volgens een vereenvoudigde en versnelde procedure die minder ingewikkeld is dan die waarin het ontwerp voorziet. De Koning zou daarvoor artikel 91 van de procedureregeling voor de Raad van State als voorbeeld kunnen nemen, onder voorbehoud van de volgende opmerkingen :

1EHij mag niet afwijken van de dwingende voorschriften van artikel 140bis, eerste lid, van de provinciewet.

2EHet lijkt niet verantwoord zo'n procedure te beperken tot de geschillen inzake verkiezingen en de belastinggeschillen.

3EMen moet zich afvragen in hoeverre de voorzitter, die het verslag opmaakt, niet kan worden beschuldigd van vooroordelen en bijgevolg verdacht van partijdigheid bij zijn deelneming aan de openbare terechtzitting en aan het beraad.

Die moeilijkheid zou kunnen worden omzeild als het verslag het werk zou zijn van de provinciegriffier, die belast zou worden met een soortgelijke opdracht als die welke in artikel 91 van de procedureregeling van de Raad van State aan het verslaggevend lid van het auditoraat wordt toevertrouwd.

4EHet is niet nodig dat de verzoeker vooraf verschijnt. Door het verslag van de griffier is de zaak onmiddellijk aanhangig bij de bestendige deputatie die, behalve als ze voorschrijft dat het onderzoek wordt voortgezet, direct de datum van de openbare terechtzitting bepaalt.

+

+

+

De Raad van State stelt voor een titel III aan het ontwerp toe te voegen met als opschrift "Slotbepalingen" en bestaande uit :

- een artikel 45 tot opheffing van het koninklijk besluit van 17 september 1987;
- een artikel 46 voor de uitvoeringsbepaling.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

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

président de chambre,
kamervoorzitter,

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

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. RIGAUX,

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

C. DESCHAMPS,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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 présenté par M. M. DUMONT, auditeur général adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, adjunct-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.