

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 35.529/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 35.529/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 mai 2003, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "relative au contrôle des communications des collèges des bourgmestre et échevins ainsi que de leurs membres" (déposée par MM. Bernard IDE, Fouad LAHSSAINI et Michel VAN ROYE (F)), a donné le 14 juillet 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 mei 2003 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht haar van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "betreffende de controle van de mededelingen van de colleges van burgemeester en schepenen en van hun leden" (ingediend door de heren Bernard IDE, Fouad LAHSSAINI en Michel VAN ROYE (F)), heeft op 14 juli 2003 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Dispositif

Article 2

L'ordonnance proposée prévoit la création, au sein du conseil communal, d'une commission de contrôle chargée de contrôler toutes les communications du collègue des bourgmestre et échevins, ainsi que de chacun de ses membres.

Selon l'article 2 de cette proposition, cette commission serait composée

"... d'un tiers au minimum des membres du conseil communal, dans le respect de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus au sein du Conseil, par application du mécanisme défini par les articles 167 à 170 du Code électoral."

En outre, il est prévu que :

"... si le conseil communal comprend au moins un membre d'appartenance linguistique française et un membre d'appartenance linguistique néerlandaise, la présence d'au moins un membre de chaque appartenance linguistique est garantie."

L'attention du Conseil est attirée sur le fait que la combinaison de ces deux règles pourrait conduire, à l'extrême, à ce que la commission, présentée comme une émanation du conseil communal, soit en réalité le conseil communal lui-même. En effet, si un seul conseiller communal a fait une déclaration d'appartenance linguistique dans une langue déterminée, et qu'il est le seul et dernier élu, la commission devra nécessairement comprendre l'ensemble des membres du conseil communal.

Toute autre interprétation de la disposition proposée, ainsi que toute autre règle de composition garantissant la représentation de membres ayant fait une déclaration d'appartenance linguistique pourrait entraîner, au sein de la commission, une surreprésentation des membres ayant fait une déclaration d'appartenance linguistique dans une langue déterminée et corrélativement une sousreprésentation des membres n'ayant pas fait une telle déclaration.

Or, l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, prévoit que :

.../...

"... les ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la région de Bruxelles-Capitale."

Selon l'exposé des motifs :

"... cette disposition générale vise à garantir aux néerlandophones et aux francophones à Bruxelles que les garanties existant pour eux actuellement seront maintenues intégralement, même après la régionalisation de la loi communale organique. Par exemple : suite à cette disposition, des conditions de vote ou d'éligibilité supplémentaire concernant l'appartenance linguistique ne pourront être imposées dans une région." ⁽¹⁾.

Le législateur régional bruxellois ne pourrait, sans violer la clause de standstill que cette disposition comporte ⁽²⁾, instituer au sein du conseil communal une commission dans laquelle les personnes d'une appartenance linguistique déterminée pourraient être moins bien représentées que dans le conseil communal lui-même ⁽³⁾.

Article 6

Cette disposition ouvre un recours contre les décisions des commissions de contrôle auprès du collège régional de contrôle.

Ce collège, institué par l'ordonnance du 21 février 2002 relative au contrôle des communications gouvernementales, est composé de membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽¹⁾ Doc. parl., Sénat, n° 2 - 709/1 - 2000/2001, pp. 23 et 24.

⁽²⁾ Doc. parl., Sénat, n° 2 - 709/7 - 2000/2001, pp. 158 et 159.

⁽³⁾ Voir l'article 120 de la nouvelle loi communale, selon lequel les mandats de membres des commissions instituées au sein du conseil communal sont répartis proportionnellement entre les groupes qui composent le conseil communal.

Après avoir indiqué qu'"à défaut de recours administratif particulier, le Conseil d'État est compétent pour statuer sur d'éventuelles contestations relatives aux décisions de ces collèges", les développements ajoutent que "la présente proposition introduit un premier degré de recours administratif auprès du Collège régional de contrôle."

Un tel recours en réformation de nature non-juridictionnelle ne peut, dès lors, être considéré que comme une forme de tutelle s'exerçant contre une décision prise par une institution créée dans le cadre territorial de la commune. Or, il est contraire aux principes de séparation des pouvoirs qu'un organe institué au sein du Conseil et composé de parlementaires soit investi d'une mission qu'il revient au pouvoir exécutif d'exercer. En outre, la compétence que l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions est la "tutelle administrative" sur les communes.

Le législateur régional méconnaît cette disposition en confiant cette tutelle à une autorité autre qu'administrative. La disposition doit dès lors être omise.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 2

De voorgestelde ordonnantie voorziet in de oprichting, binnen de gemeenteraad, van een controlecommissie belast met de controle van alle mededelingen van het college van burgemeester en schepenen en van elk van zijn leden.

Luidens artikel 2 van dat voorstel zou die commissie bestaan.

"... uit minstens een derde van de leden van de gemeenteraad, met naleving van de evenredige vertegenwoordiging van de erkende politieke fracties in de raad, met toepassing van de regeling bepaald in de artikelen 167 tot 170 van het Kieswetboek."

Bovendien wordt bepaald dat :

"Als de gemeenteraad minstens één lid van de Franse taalgroep en één lid van de Nederlandse taalgroep telt, is de aanwezigheid van minstens één lid van elke taalgroep gewaarborgd."

De aandacht van de Raad wordt erop gevestigd dat die twee regels samen in het uiterste geval hiertoe kunnen leiden dat de commissie, die voorgesteld wordt als een afgeleide van de gemeenteraad, eigenlijk de gemeenteraad zelf is. Indien immers één enkel gemeenteraadslid in een bepaalde taal verklaard heeft tot een bepaalde taalgroep te behoren, en hij de enige en laatste verkozene is, zal de commissie noodzakelijkerwijs uit alle leden van de gemeenteraad bestaan.

Iedere andere interpretatie van de voorgestelde bepaling, alsook ieder ander samenstellingsvoorschrift dat de vertegenwoordiging waarborgt van leden die verklaard hebben tot een bepaalde taalgroep te behoren, kan leiden tot oververtegenwoordiging, in de commissie, van de leden die in een bepaalde taal verklaard hebben tot een bepaalde taalgroep te behoren en bijgevolg tot ondervertegenwoordiging van de leden die niet zulk een verklaring hebben afgelegd.

.../...

Artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, bepaalt immers het volgende :

"De ordonnanties, reglementen en administratieve handelingen mogen geen afbreuk doen aan het tweetalig karakter, noch aan de (...) bestaande waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhörigheid genieten in de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest."

In de memorie van toelichting staat het volgende :

"Met deze algemene bepaling wordt beoogd aan de Nederlandstaligen en Franstaligen in Brussel te garanderen dat de thans voor hen bestaande garanties ook na de regionalisering van de organieke gemeentewet onverkort zullen worden gehandhaafd. Ingevolge deze bepaling zullen bijvoorbeeld in dit gewest geen bijkomende kiesbevoegdheids- of verkiesbaarheidsvoorwaarden inzake taalaanhörigheid kunnen worden opgelegd." ⁽¹⁾.

De ordonnantiegever kan niet zonder schending van de standstill-clausule die deze bepaling bevat ⁽²⁾ binnen de gemeenteraad een commissie instellen waarin het mogelijk is dat personen van een bepaalde taalgroep er minder goed vertegenwoordigd zijn dan in de gemeenteraad zelf ⁽³⁾.

Artikel 6

Krachtens deze bepaling kan tegen de beslissingen van de controlecommissies beroep worden ingesteld bij het gewestelijk controlecollege.

Dat college, dat opgericht is bij de ordonnantie van 21 februari 2002 betreffende de controle van de Regeringsmededelingen, bestaat uit leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

⁽¹⁾ Gedr. St., Senaat, nr. 2 - 709/1 - 2000/2001, blz. 23 en 24

⁽²⁾ Gedr. St., Senaat, nr. 2 - 709/7 - 2000/2001, blz. 158 en 159

⁽³⁾ Zie artikel 120 van de nieuwe gemeentewet, luidens hetwelk de mandaten van lid van de commissies ingesteld binnen de gemeenteraad, evenredig verdeeld worden over de fracties waaruit de gemeenteraad is samengesteld.

In de toelichting staat dat "de Raad van State, bij gebreke van een bijzonder administratief beroep, bevoegd (is) om uitspraak te doen over eventuele betwistingen van de beslissingen van die controlecolleges", en daarenboven dat "dit voorstel (voorziet) in een eerste beroep bij het gewestelijk controlecollege".

Zulk een herzieningsberoep van niet-rechterlijke aard kan bijgevolg alleen beschouwd worden als een vorm van toezicht op een beslissing genomen door een instelling opgericht binnen het territoriale verband van de gemeente. Dat een binnen de Raad ingesteld orgaan, dat bestaat uit raadsleden, een opdracht krijgt die uitgevoerd moet worden door de uitvoerende macht, is evenwel in strijd met de beginselen van de scheiding der machten. Bovendien is de bevoegdheid die bij artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten wordt toegekend, het "administratief toezicht" op de gemeenten.

Door dat toezicht toe te vertrouwen aan een andere dan een administratieve overheid, schendt de ordonnantiegever die bepaling. De bepaling moet bijgevolg vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs
de Heren

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY, conseiller d'État.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY, staatsraad.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS