

TL.

- 1 - 1

L.4142/2.

*Coördinatie
Bureau*

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e Februari 1954 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de provinciegouverneurs de uitoefening van sommige vernietigingsbevoegdheden wordt opgedragen", heeft de 2e Maart 1954 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 8 février 1954, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "confiant aux gouverneurs de province l'exercice de certains pouvoirs d'annulation", a donné le 2 mars 1954 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt er toe aan de provinciegouverneur de uitoefening op te dragen van de macht, aan de Koning bij artikel 87 van de gemeentewet verleend, om de met de wet strijdige besluiten van de gemeenteoverheden, binnen veertig dagen na hun ontvangst op het provinciaal bestuur of op het arrondissementscommissariaat, te vernietigen.

Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt ingeroepen het door de wet van 16 Juni 1947 bevestigd koninklijk besluit nr 87 van 30 November 1939 dat de Koning er onder meer toe machtigt aan de provinciegouverneurs de uitoefening van de hem bij de wet verleende bevoegdheden in zaken van plaatselijk of particulier belang toe te vertrouwen.

De aard van die machtsopdracht is aangegeven in de artikelen 2 en 3 van vermeld besluit. De eerste bepaling verleent aan de Koning de toelating de uitoefening van bovenbedoelde bevoegdheden aan de gouverneur op te dragen; krachtens de tweede bepaling is de beslissing van de gouverneur onherroepelijk, zo daartegen, binnen een maand na de kennisgeving er van, vanwege de belanghebbenden geen beroep op de Koning werd gedaan of zo zij, binnen dezelfde tijd, door de Koning niet werd tot zich getrokken.

Deze twee bepalingen zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden; de ene kan niet zonder de andere toegepast worden.

De gedachte die er in tot uitdrukking komt, is dat het de Koning moet vrij staan de gouverneur in zijn plaats te laten beslissen over bepaalde zaken, mits hij de mogelijkheid behoudt zelf te beslissen over die zaken nadat de gouverneur uitspraak heeft gedaan.

.../...

Dat degene aan wie de uitoefening van bepaalde machten van de Koning is toevertrouwd, al moet hij zich gedragen naar de algemene richtlijnen door de Regering gegeven, zelf en onder eigen verantwoordelijkheid de beslissing neemt in de concrete gevallen die hem voorgelegd worden, blijkt voldoende uit de verslagen aan de Koning die de besluiten van 14 Augustus 1933 en van 30 November 1939 voorafgaan.

In het eerste verslag kan men lezen dat "de aan de Koning verleende bevoegdheid het mogelijk zal maken de verantwoordelijkheid te plaatsen daar waar feitelijk de beslissing huist en, in menigvuldige kleine zaken waaruit het dagelijks administratief leven bestaat, de bevolking te doen voelen dat de oplossing van deze moeilijkheden afhangt van ambtenaren die persoonlijk met haar in voeling zijn". In het tweede wordt onder meer gezegd dat "dergelijke hervorming vereenvoudigingshalve er op gericht is de beslissingsbevoegdheid toe te vertrouwen aan de autoriteiten die ermede belast zijn de zaken rechtstreeks te behandelen en dus in onmiddellijke aanraking zijn met de betrokken belangen".

Uit artikel 3 van het besluit van 30 November 1939 kan men afleiden dat de Koning, zo hij de uitoefening van sommige machten aan de gouverneur kan toevertrouwen, ondanks die machtsopdracht voort over de zaak zelf moet kunnen beslissen nadat de gouverneur beschikt heeft.

.../...

Het beroep dat de belanghebbenden bij de Koning tegen de beslissing van de gouverneur moeten kunnen instellen, is immers geen beroep tot vernietiging van deze beslissing doch een hoger beroep in de volle betekenis van het woord, dat de hogere instantie kennis doet nemen van de zaak zelf waarover de lagere instantie reeds beschikt heeft.

Waar in bedoeld artikel verder sprake is van "de beslissing van de gouverneur tot zich te trekken" mag deze uitdrukking niet naar de letter worden uitgelegd, doch moet men daardoor de evocatie verstaan van de zaak die tot de beslissing van de gouverneur aanleiding heeft gegeven. Er is immers geen enkele reden waarom de Koning, wanneer hij uit eigen beweging of op verzoek van personen voor wie geen eigenlijk beroep openstaat, in de zaak tussen beide komt, niet hetzelfde zou vermogen en behoren te doen als wanneer hij er kennis van neemt op beroep vanwege een belanghebbende. Moest de Koning, behoudens in geval van beroep, niet van de zaak zelf doch alleen van de beslissing van de gouverneur kunnen kennis nemen, dan zou trouwens de zogenaamde evocatie ten hoogste slechts kunnen leiden tot een vernietiging. De uitdrukking "tot zich trekken" kan onmogelijk gebruikt zijn geweest in een zin die zo zeer van haar gewone betekenis afwijkt.

Op grond van artikel 3 van het besluit nr 87 moet de Koning derhalve, nadat de gouverneur zijn beslissing genomen heeft, over de zaak zelf kunnen uitspraak doen alsof hij de uitoefening van zijn bevoegdheid niet had opgedragen.

.../...

Hieruit volgt dat de Koning aan de gouverneur alleen de uitoefening kan toevertrouwen van die bevoegdheden, welke van dien aard zijn dat zij nog kunnen worden uitgeoefend door de Koning nadat de gouverneur van zijn opdracht heeft gebruik gemaakt.

De Raad van State is van oordeel dat de bevoegdheid van de Koning door artikel 87 van de gemeentewet verleend niet van die aard is.

Op grond van die bepaling komt het de Koning onder meer toe, te oordelen of de besluiten van de gemeenteverheiden al dan niet strijdig zijn met de wet en ze bij voorkomend geval binnen een gestelde termijn te vernietigen.

Wanneer nu de gouverneur diezelfde bevoegdheid uitoefent, zal de Koning, nadat de gouverneur stelling heeft gekozen, weliswaar de beslissing waarbij de gouverneur het besluit van de gemeenteverheid heeft vernietigd, kunnen bevestigen of intrekken, doch het zal hem niet mogelijk zijn zelf het besluit te vernietigen in geval de gouverneur geoordeeld heeft dat er geen aanleiding bestond tot vernietigen, en derhalve de termijn van veertig dagen waarbinnen de vernietiging moet worden uitgesproken, heeft laten verstrijken.

Wel zou het de Koning in een dergelijk geval mogelijk blijven het besluit van de gemeenteverheid te vernietigen indien de gouverneur er bij voorzorgsmaatregel toe verplicht werd de uitvoering van het besluit op grond van artikel 86 van de gemeentewet te schorsen. Aangezien zodanige schorsing binnen dezelfde termijn als de in artikel 87 bedoelde vernietiging moet gebeuren,

.../...

zou men zulke verplichting aan de gouverneur noodzakelijkerwijs moeten opleggen vóór het verstrijken van de termijn waarbinnen hij ingevolge zijn bevoegdheidsopdracht zelf mag beslissen of er al dan niet aanleiding tot vernietiging bestaat.

Dit zou echter tot gevolg hebben dat de hogere overheid zich in de zaak zou mengen vooraleer de gouverneur zijn beslissing heeft genomen, wat dan weer niet strookt met de bij het besluit van 30 November 1939 in geval van opdracht bepaalde bevoegdheidsregeling, volgens welke, zoals reeds aangetoond werd, de gouverneur zelf en onder eigen verantwoordelijkheid beschikt en de Koning eerst tussenbeide komt nadat de gouverneur zijn opdracht heeft vervuld.

Om deze redenen wil het de Raad van State voorkomen dat het op zijn minst zeer twijfelachtig is of er voor het ontwerp wel een rechtsgrond te vinden is in bovenbedoeld koninklijk besluit.

Het ware derhalve voorzichtig van het ontwerp af te zien.

+ + +

Mocht de Regering evenwel menen over de hier gemaakte bezwaren te kunnen heenstappen, dan zou met de hiernavolgende opmerkingen rekening moeten worden gehouden.

Er is geen gegronde reden om in artikel 1, zoals in artikel 87 van de gemeentewet, niet de besluiten van de gemeenteoverheden die buiten hun bevoegdheid vallen zowel als die welke met de wetten in strijd zijn te vermelden.

.../...

De uitoefening door de gouverneur van de macht tot vernietiging van de Koning mag niet afhankelijk worden gesteld van voorwaarden, die niet verbonden zijn aan de uitoefening dezer machten door de Koning zelf, met name het eensluidend advies van de provinciale deputatie.

Het tweede lid van artikel 2 is slechts een herhaling van artikel 3 van het koninklijk besluit nr 87 van 30 November 1939 en kan derhalve zonder bezwaar wegvallen.

Artikel 3 zou moeten weggelaten worden. In geval van beroep of van evocatie moet de Koning immers uitspraak doen: hij mag zich hieraan niet onttrekken door een verval termijn te stellen.

+

+

+

De hiernavolgende tekst verdient aanbeveling :

"Artikel 1.-

De provinciegouverneur oefent de bij artikel 87 van de gemeentewet aan de Koning verleende macht uit ten aanzien van de besluiten der gemeenteverhuden die buiten hun bevoegdheid vallen en die met de wetten in strijd zijn, met uitzondering van de door de bestendige deputatie van de provinciale raad goedgekeurde besluiten.

Artikel 2.-

Onze Ministers zijn . . . ".

Le projet a pour objet de confier au gouverneur de province l'exercice du pouvoir, attribué au Roi par l'article 87 de la loi communale, d'annuler dans les quarante jours de leur réception au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement, les actes des autorités communales qui sont contraires aux lois.

Le projet invoque, comme fondement légal, l'arrêté royal n°87 du 30 novembre 1939, confirmé par la loi du 16 juin 1947, lequel autorise notamment le Roi à confier aux gouverneurs de province l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par la loi en des matières d'intérêt local ou particulier.

Le caractère de cette attribution de pouvoirs découle des articles 2 et 3 de cet arrêté royal. Le premier de ces articles autorise le Roi à confier au gouverneur l'exercice des pouvoirs décrits ci-avant; le second prévoit que la décision du gouverneur sera définitive si, dans le délai d'un mois de sa notification, elle n'a pas fait l'objet, de la part des intéressés, d'un recours au Roi ou si elle n'a pas été évoquée dans le même délai par le Roi.

Ces deux dispositions ne peuvent être dissociées; l'une n'est pas applicable sans l'autre.

L'idée qu'elles traduisent est que le Roi doit pouvoir autoriser le gouverneur à se substituer à lui pour prendre certaines décisions à condition qu'il lui demeure possible de statuer lui-même sur ces objets, le gouverneur s'étant prononcé.

.../...

Des rapports au Roi précédant les arrêtés des 14 août 1933 et 30 novembre 1939, il résulte à suffisance que l'autorité chargée d'exercer des attributions royales, décide elle-même et sous sa responsabilité propre dans les cas concrets qui lui sont soumis, tout en étant tenue de se conformer aux directives générales données par le Gouvernement.

Aux termes du premier de ces rapports :
"la faculté donnée au Roi permettra de placer la responsabilité là où réside en fait la décision et, dans la multitude des petites questions dont est faite la vie administrative quotidienne, de faire sentir à la population que la solution de ces difficultés dépend d'agents qui sont en contact personnel avec elle". Le deuxième dit notamment que "pareille réforme, dans un but de simplification, s'inspire du souci de confier le pouvoir de décision aux autorités, chargées de l'examen direct des affaires et qui sont donc en contact immédiat avec les intérêts en cause".

De l'article 3 de l'arrêté du 30 novembre 1939 l'on peut inférer que le Roi, tout en étant habilité à confier au gouverneur l'exercice de certains pouvoirs, doit néanmoins conserver le moyen de décider après que le gouverneur aura statué.

En effet, le recours contre la décision du gouverneur, ouvert aux intéressés auprès du Roi, n'est pas un recours en annulation de la décision, mais un appel dans toute l'acception du terme, appel qui saisit l'autorité supérieure du fond de l'affaire sur laquelle l'autorité inférieure s'est prononcée.

.../...

L'expression "évocation de la décision du gouverneur" dont use l'article ne peut être prise à la lettre, mais doit être interprétée comme étant l'évocation de l'affaire qui a provoqué la décision du gouverneur. Il se conçoit mal que l'objet de l'intervention royale diffère suivant que le Roi se saisisse d'initiative de l'affaire, le cas échéant en cédant aux sollicitations d'une personne dépourvue d'un recours, ou qu'il en connaisse sur le recours d'un intéressé. D'ailleurs, si, hormis le cas de recours, le Roi ne pouvait connaître que de la décision du gouverneur et non du fond de l'affaire, "l'évocation" ne pourrait tout au plus conduire à l'annulation de la décision. Rien n'indique que le terme "évoquer" ait été employé dans un sens qui s'écarterait à ce point de sa signification habituelle.

En vertu de l'article 3 de l'arrêté n°87, le Roi doit donc pouvoir statuer lui-même après le gouverneur, exactement comme s'il n'y avait pas eu délégation.

Il s'ensuit que le Roi ne peut confier au gouverneur l'exercice d'un de ses pouvoirs, qu'à condition qu'il puisse encore exercer lui-même ce pouvoir après que le gouverneur aura usé de la délégation.

Le Conseil d'Etat estime que cette condition n'est pas remplie en ce qui concerne le pouvoir attribué au Roi par l'article 87 de la loi communale.

En vertu de cette disposition, il appartient notamment au Roi de juger si les actes des autorités

communales sont contraires à la loi ou non, et, éventuellement, d'en prononcer l'annulation dans le délai déterminé.

Certes le Roi pourra-t-il, lorsque ces pouvoirs sont exercés par le gouverneur, confirmer ou rapporter la décision par laquelle ce dernier a annulé l'acte de l'autorité communale, mais il ne lui sera plus possible d'annuler lui-même cet acte, lorsque le gouverneur, ayant estimé qu'il n'y avait pas lieu à annulation, aura laissé s'écouler le délai de quarante jours dans lequel l'annulation doit être prononcée.

Il est vrai qu'en pareil cas, le Roi pourrait toujours annuler l'acte de l'autorité communale si, à titre de précaution, le gouverneur avait été invité à en suspendre l'exécution en vertu de l'article 86 de la loi communale. Cette suspension devant intervenir dans le même délai que l'annulation visée à l'article 87, l'injonction de suspendre devrait être nécessairement faite au gouverneur avant l'expiration du délai dans lequel il lui appartient de décider s'il y a lieu à annulation ou non.

Mais, en procédant de la sorte, l'autorité supérieure s'immiscerait dans l'affaire avant que le gouverneur n'ait pris sa décision, ce qui se concilierait mal avec le partage de compétence, autorisé par l'arrêté du 30 novembre 1939 et en vertu duquel le gouverneur statue lui-même et sous sa responsabilité propre, le Roi n'intervenant qu'après que le gouverneur aura rempli sa mission.

.../...

Dans ces conditions, il apparaît au Conseil d'Etat qu'il est fort douteux que le projet puisse trouver un fondement légal dans l'arrêté royal du 30 novembre 1939.

Il serait dès lors prudent de renoncer au projet.

+
+ +

Si, toutefois, le Gouvernement estimait pouvoir passer outre aux objections qui précèdent, il importerait de tenir compte des remarques ci-après :

A l'article 1er, il n'y a aucune raison de s'écarter des termes de l'article 87 de la loi communale et d'omettre les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions en se bornant à mentionner ceux qui sont contraires aux lois.

L'exercice par le gouverneur du pouvoir d'annulation attribué au Roi ne peut être subordonné à des conditions auxquelles l'exercice de ce pouvoir par le Roi lui-même n'est pas soumis, en l'occurrence l'avis conforme de la députation permanente.

L'alinéa 2 de l'article 2 n'est que la répétition de l'article 3 de l'arrêté royal n°87 du 30 novembre 1939 et peut dès lors être omis sans inconvénient.

L'article 3 devrait être supprimé, le Roi étant, en effet, tenu de statuer en cas de recours ou d'évocation. Il ne pourrait s'y soustraire en s'imposant un délai de forclusion.

+
+ +

Le texte suivant est proposé :

" Article 1er.-

Le gouverneur de province exerce le pouvoir conféré au Roi par l'article 87 de la loi communale à l'égard des actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions et qui sont contraires aux lois, à l'exception des actes approuvés par la députation permanente du conseil provincial.

Article 2.-

Nos Ministres sont ... ".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren	:	F.LEPAGE,	raadshoer van State,	voorzitter,
Messieurs	:		conseiller d'Etat,	président,

J.COYETTE,	raadsheren van State,
K.MEES,	conseillers d'Etat,

L.FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling
	wetgeving,
F.VAN HECKE,	assesseurs de la section
	de législation,

J.CYPRES,	adjunct-griffier,	griffier.
	greffier adjoint,	greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H.LEPAGE.

La concordance entre la
version néerlandaise et la ver-
sion française a été vérifiée
sous le contrôle de M.LEPAGE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
expédition délivrée à M. le Ministre
van Binnenlandse Zaken.
de l'Intérieur.

De 1954.

Le

1954.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.