



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.235/AG
du 28 novembre 2017

advies 62.235/AV
van 28 november 2017

sur

over

une proposition de loi
'modifiant les lois du
18 juillet 1966 sur l'emploi des
langues en matière
administrative en ce qui
concerne la surveillance de
l'exécution de ces lois' et sur
l'amendement n° 1 à cette
proposition

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wetten van 18 juli 1966
op het gebruik van de talen in
bestuurszaken wat betreft het
toezicht op de uitvoering van
deze wetten' en over het
amendement nr. 1 op dit
voorstel

Le 4 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur une proposition de loi 'modifiant les lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative en ce qui concerne la surveillance de l'exécution de ces lois' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2299/001) et sur l'amendement n° 1 à cette proposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2299/002), déposés par M^{me} Veerle WOUTERS et M. Hendrik VUYE.

La proposition et l'amendement ont été examinés par la deuxième chambre le 25 octobre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La proposition et l'amendement ont été examinés par la deuxième chambre le 6 novembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La proposition et l'amendement ont été examinés par l'assemblée générale le 28 novembre 2017. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 novembre 2017.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 4 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken wat betreft het toezicht op de uitvoering van deze wetten' (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-2299/001) en over het amendement nr. 1 op dit voorstel (*Parl.St.*, Kamer, 2016-2017, nr. 54-2299/002), ingediend door mevrouw Veerle WOUTERS en de heer Hendrik VUYE.

Het voorstel en het amendement zijn door de tweede kamer onderzocht op 25 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het voorstel en het amendement zijn door de tweede kamer onderzocht op 6 november 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het voorstel en het amendement zijn door de algemene vergadering onderzocht op 28 november 2017. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT, en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2017.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition et de l'amendement [‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition et l'amendement appellent les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI ET DE L'AMENDEMENT N° 1

1. L'article 65, § 3, des lois coordonnées 'sur l'emploi des langues en matière administrative' (ci-après : « les lois coordonnées ») organise une tutelle administrative spécifique, au sens de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', sur les actes des autorités communales des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et de leurs centres publics d'action sociale ; cette tutelle, confiée au « commissaire du Gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, » porte sur le respect « [d]es lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative » et se limite à un pouvoir de suspension des actes concernés, leur annulation éventuelle étant réglée par l'article 58 des lois coordonnées, dont les alinéas 1^{er} et 2 sont rédigés comme suit :

« Sont nuls tous actes et règlements administratifs contraires, quant à la forme ou quant au fond, aux dispositions des présentes lois coordonnées.

Sans préjudice de l'application de l'article 61, § 4, alinéa 3, la nullité de ces actes ou règlements est constatée à la requête de toute personne intéressée, soit par l'autorité dont ces actes ou règlements émanent, soit, selon le cas et l'ordre de leurs compétences respectives, par l'autorité de tutelle, les cours et tribunaux ou le Conseil d'État ».

En mentionnant l'« autorité de tutelle », l'article 58, alinéa 2, des lois coordonnées se réfère ainsi aux autorités qui exercent la tutelle en vertu du droit commun en la matière. Pour la tutelle exercée sur les autorités communales des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale autres que les centres publics d'action sociale, ¹ il s'agit de celle qui résulte de la réglementation de la tutelle dite « ordinaire » ² organisée par la Région de

[‡] S'agissant d'une proposition de loi et d'un amendement, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Il est en effet admis que, si la compétence régionale en matière de tutelle « ordinaire » à l'égard des « communes », telle qu'elle est prévue par l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, s'étend en principe aux actes de toutes les institutions communales, « même s'ils sont accomplis par des organismes décentralisés autonomes », elle ne s'étend pas aux « actes dont le régime de tutelle entre dans le domaine d'application de la même loi spéciale autre que l'article 7, à savoir [notamment] les actes de centres publics d'[action] sociale » visés par l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale (en ce sens, l'avis n° 30.508/VR donné le 16 novembre 2000 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2000-2001, n° A-161/2, pp. 2 et 3).

² La notion de tutelle « ordinaire » n'apparaît plus comme telle dans le texte de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 dans sa version issue de l'article 7 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' mais cette terminologie, par facilité, reste en usage pour désigner la

Bruxelles-Capitale sur ces autorités sur la base de la compétence de celle-ci en la matière³. S'agissant de la tutelle exercée sur les centres publics d'action sociale, celle-ci résulte de la législation qui leur est applicable, à savoir spécialement la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale', modifiée par la Commission communautaire commune sur la base de la compétence qui lui a été attribuée⁴. Ces « autorités de tutelle » sont respectivement le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Selon l'alinéa 4 de l'article 65, § 3, des lois coordonnées,

« [l]a suspension est levée après un délai de quarante jours suivant la réception au gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale ou le centre public d'aide sociale a pris connaissance de la suspension ».

2. L'article 2 de la proposition à l'examen tend à étendre le procédé de tutelle prévu actuellement par l'article 65, § 3, des lois coordonnées en prévoyant, à l'alinéa 4 de cette disposition, un renforcement du contrôle exercé par le vice-gouverneur. En effet, selon le régime actuel, au terme du délai de quarante jours faisant suite à la réception au Gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale ou le conseil du centre public d'action sociale a pris connaissance de la suspension de l'acte concerné par le vice-gouverneur, cette suspension est levée à défaut de retrait par l'autorité décentralisée, ce qui permet à l'acte en question de produire ses effets sous réserve d'éventuels recours juridictionnels, alors que, selon l'alinéa 4 proposé de l'article 65, § 3, des lois coordonnées, la suspension devient « définitive » après l'expiration de ce délai de quarante jours, « sauf si, dans ce délai de quarante jours, l'autorité de tutelle a levé la suspension ».

Ceci revient à conférer à l'acte de suspension émanant du vice-gouverneur, une force obligatoire équivalente à celle de l'annulation à l'expiration du délai de quarante jours à défaut d'intervention en sens différent de « l'autorité de tutelle » dans ce délai.

3. L'amendement n° 1, en remplaçant la totalité du paragraphe 3 de l'article 65 des lois coordonnées, tend à écarter toute possibilité d'intervention de l'« autorité de tutelle » lui permettant de lever la suspension décidée par le vice-gouverneur : il confère en effet à celui-ci une compétence d'« annulation » faisant suite à la suspension qu'il aura par hypothèse ordonnée en raison de la violation des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative par une autorité communale d'une des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ou par un centre public d'action sociale d'une de ces communes.

tutelle de droit commun, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes de contrôle administratif exercés sur les autorités décentralisées territorialement par les législations organiques de ces autorités, par opposition précisément à la tutelle spécifique (P. GOFFAUX, v° « Tutelle administrative », in *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2016, (pp. 633 à 640) § 4, pp. 638 et 639).

³ Article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

⁴ Article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et articles 61 et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée. Voir les articles 108 à 113 de la loi du 8 juillet 1976, modifiés par des ordonnances de la Commission communautaire commune.

OBSERVATIONS

Article 2 de la proposition et amendement n° 1

4. Tant l'article 2 de la proposition que l'amendement n° 1 attribuent au vice-gouverneur une compétence qui va au-delà de la simple suspension puisque l'article 2 confère à la suspension un effet potentiellement définitif en l'absence d'intervention en sens contraire de l'« autorité de tutelle » et que l'amendement n° 1 attribue expressément une compétence d'« annulation » à cette autorité.

La question se pose de savoir s'il est admissible de conférer pareil pouvoir à une autorité administrative telle que le vice-gouverneur.

5.1. C'est principalement au regard des principes énoncés par l'article 162 (article 108 ancien) de la Constitution que l'examen doit porter.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 162, alinéas 1^{er} et 2, 6°, de la Constitution dispose s'énonce comme suit :

« Art. 162. Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

[...]

6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ».

Cette disposition trouve sa source dans l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, modifié par la modification constitutionnelle du 20 juillet 1970⁵. Avant cette modification de la Constitution, l'article 108, alinéas 1^{er} et 2, 5°, de la Constitution s'énonçait comme suit :

« Art. 108. Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.

Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

[...]

5° l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général ».

La modification constitutionnelle du 20 juillet 1970 a remplacé, en ce qui concerne la tutelle administrative, le mot « Roi » par les mots « autorité de tutelle ». Il ressort des travaux préparatoires de cette modification constitutionnelle que ce remplacement n'est pas le fait du hasard.

⁵ Modification de l'article 108 de la Constitution du 20 juillet 1970, M.B. 18 août 1970.

À ce propos, le rapport de la commission compétente de la Chambre des représentants a donné les précisions suivantes :

« Une autre disposition (6° du texte adopté par la commission) prévoit, d'autre part, pour exercer la tutelle, l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif, au lieu de viser comme dans le texte actuel l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif. Le texte de l'article 108 est rendu applicable par référence explicite dans l'article 108*bis* (*nouveau*) aux institutions nouvelles prévues par celui-ci.

En vertu de la disposition nouvelle, le pouvoir législatif sera tenu d'organiser un système de tutelle générale d'annulation mais il organisera la tutelle comme il l'entendra, de la manière qui lui paraîtra la plus adéquate.

L'article 108, dans sa rédaction actuelle, confie la tutelle soit au pouvoir exécutif, le Roi, soit au pouvoir législatif. C'est pour ce motif que le législateur n'a pas, lorsqu'il a voulu déconcentrer la tutelle administrative en 1962, donné au seul gouverneur le pouvoir d'annuler les actes des communes de moins de dix mille habitants et a prévu que l'arrêté d'annulation du gouverneur pourrait être mis à néant par le Roi.

Les autorités de tutelle ne seront plus désormais citées dans le texte constitutionnel.

La plus grande liberté est donc donnée au pouvoir législatif pour organiser la tutelle, ce qui veut dire que le système actuel d'exercice de la tutelle administrative peut être maintenu ou modifié par la loi.

Le Gouvernement et le législateur pourront donc examiner et résoudre cette question sans être spécialement liés par des textes constitutionnels.

L'exercice de la tutelle par le Gouvernement n'exclut ni l'intervention des gouvernements provinciaux, qui prolongent le Gouvernement dans les provinces et qui sont les pivots de la tutelle administrative, ni celle des gouverneurs qui sont les représentants du Gouvernement dans les provinces.

Ces réformes devront, cela va de soi, faire l'objet d'un examen très attentif, compte tenu du but à atteindre et des possibilités pratiques, le but recherché devant être de rendre la tutelle administrative plus efficace, moins lourde et beaucoup plus rapide, ce qui doit conduire à un système où les décisions sont prises sur place, là où les situations locales sont connues, et exclure toute intervention systématique de l'administration centrale.

Les modifications projetées de la Constitution ont, dans l'état actuel des textes proposés, mis le problème de la tutelle administrative dans le domaine de la loi. Aucun préalable constitutionnel ne se posera lors de l'examen de ce problème par le législateur ». (*italiques ajoutées*)⁶

L'objectif d'assouplir les procédures relative à la tutelle administrative se déduit aussi de la note explicative⁷ et du rapport de la commission compétente du Sénat⁸⁻⁹.

⁶ Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution sur la révision de l'article 108 de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 10-20/1, pp. 2-3.

⁷ Note explicative relative à la révision des articles 108, 108*bis*, 113 et 126 de la Constitution, annexée au Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution sur la révision de l'article 108, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-70, n° 583, pp. 23-33.

⁸ Note rédigée par M. DUA au nom de la Commission de révision de la Constitution du Sénat, sur le sens dans lequel les articles 108 et 108*bis* de la Constitution devraient être conçus, annexée au Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution sur la révision de l'article 108, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-70, n° 583, pp. 10 et 11.

Cette conception est également confirmée par la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif. Dans un arrêt du 28 décembre 1973, le Conseil d'État a en effet jugé ce qui suit :

« Considérant que, selon l'article 108 de la Constitution, auquel l'article 108bis se réfère, la tutelle sur les institutions décentralisées doit être réglée par la loi et non par le Roi; que, cependant, la Constitution, en son nouvel article 108, 6°, n'emploie plus les mots 'l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif' pour désigner les autorités dépositaires du pouvoir de tutelle, mais bien 'l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif'; que le principe ainsi énoncé a une plus grande souplesse; qu'il permet au législateur d'attribuer des pouvoirs de tutelle à des autorités autres que le Roi, soit notamment au gouverneur ou à la députation permanente »¹⁰.

La section de législation du Conseil d'État était arrivée à une conclusion analogue dans l'avis 12.095/2/V du 2 août 1974 :

« Depuis la loi du 27 juin 1962, l'article 108 de la Constitution a été modifié le 20 juillet 1970 et le texte nouveau ne réserve plus la tutelle d'annulation au Roi mais permet à la loi de l'attribuer à l'autorité de tutelle en général, et de ce fait au gouverneur »¹¹.

En conclusion, l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution ne s'oppose pas à ce qu'en matière de tutelle administrative, un pouvoir d'annulation soit attribué au vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

5.2. En tout état de cause, on observera que l'action du vice-gouverneur n'est pas soustraite, fût-ce indirectement, à un contrôle politique par des assemblées démocratiquement élues.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', cette autorité, qualifiée au demeurant de « commissaire du Gouvernement » par l'article 65, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées et par l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi provinciale, est en effet nommée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur l'avis conforme du Conseil des ministres. Dans le cadre de la tutelle spécifique exercée par le vice-gouverneur sur la base de l'article 65, § 3, des lois coordonnées, le Conseil des ministres, qui se trouve en situation hiérarchiquement supérieure vis-à-vis de ce dernier et est habilité à lui donner des instructions quant au contenu de l'action menée en la matière, engage en conséquence sa responsabilité politique devant la Chambre des représentants.

6. Que la compétence conférée au vice-gouverneur s'analyse, comme dans l'article 2 de la proposition de loi, comme l'habilitant à poser un acte de suspension à effet potentiellement définitif à l'égard des actes des autorités subordonnées qui sont concernées ou qu'elle se présente, comme dans l'amendement n° 1, comme lui conférant un pouvoir d'annulation des mêmes actes,

⁹ Même s'il ressort, certes, que le Gouvernement de l'époque envisageait plutôt d'attribuer la tutelle administrative à la députation permanente : *ibidem*, p. 30.

¹⁰ C.E., 28 décembre 1973, n° 16.182, Agglomération bruxelloise et ville de Bruxelles, *Rec. Arr. C.E.* 1973, p. 1089.

¹¹ Avis C.E. 12.095/2/V du 2 août 1974 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 1974 'confiant au gouverneur de province l'exercice de certains pouvoirs attribués au Roi par l'article 76 de la loi communale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/12095.pdf>.

il y a lieu de relever que l'article 58, alinéa 2, des lois coordonnées confère déjà une compétence d'annulation à « l'autorité de tutelle », à savoir, à ce jour et selon le cas, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou au Collège réuni de la Commission communautaire commune¹².

Il ne saurait se concevoir en principe qu'à l'égard des mêmes actes des mêmes autorités, par le même procédé ou par un procédé équivalent et sur la base de motifs identiques – le respect des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative –, deux autorités disposent d'une compétence de tutelle concurrente.

Le niveau de pouvoir compétent pour régler une tutelle spécifique dans le cadre des matières qui lui sont attribuées dispose également du pouvoir, dans les limites de ses compétences ainsi définies, de supplanter les dispositions réglant les pouvoirs des autorités exerçant la tutelle de droit commun¹³. Il est dès lors loisible au législateur fédéral de modifier l'article 58, alinéa 2, des lois coordonnées de manière à éviter tout double emploi et toute incohérence, s'agissant de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, entre le dispositif existant et ceux qui sont envisagés par l'article 2 de la proposition et par l'amendement n° 1¹⁴.

Il appartient au législateur d'être attentif à cette question.

Article 2 de la proposition

7. Aux termes de l'article 65, § 3, alinéa 4, des lois coordonnées, proposé par l'article 2 de la proposition à l'examen, « l'autorité de tutelle » garde le pouvoir de « lev[er] la suspension », ordonnée auparavant par le vice-gouverneur, de l'acte par lequel, selon cette dernière autorité, l'autorité communale ou le centre public d'action sociale a violé les lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.

L'article 65, § 3, alinéa 4, proposé, des lois coordonnées ne précise pas quelle est cette « autorité de tutelle ». Il revient à l'autorité fédérale, en vertu de sa compétence en matière de tutelle spécifique, de confier à un organe qui dépend d'elle un tel pouvoir de lever la suspension prononcée par le vice-gouverneur.

¹² Voir le point n° 1, plus haut.

¹³ Sur l'articulation entre les tutelles « ordinaire » et spécifique et les compétences législatives qui en découlent, cons. P. GOFFAUX, v° « Tutelle administrative », in *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., 2016, (pp. 633 à 640) § 4, p. 639 ; avis n° 30.508/VR donné le 16 novembre 2000 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2000-2001, n° A-161/2, pp. 5 et 6 ; avis n° 35.801/2/V donné le 25 août 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 février 2004 'modifiant le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 600/1, p. 7.

¹⁴ Étant entendu qu'il y a lieu d'avoir égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui considère que lorsqu'une autorité a le pouvoir d'instituer une tutelle spécifique, elle n'exerce valablement cette compétence que si la tutelle est organisée. L'organisation d'une tutelle spécifique comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure : C.C., 30 juin 1987, n° 38, 4. B.4; C.C., 10 novembre 1988, n° 69, 4. B.4.

Il semble toutefois que les auteurs de la proposition envisagent que, ainsi que le confirment les développements de la proposition de loi, l'autorité de tutelle visée soit, selon le cas, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Il n'appartient pas au législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire d'attribuer ainsi une compétence à ces autorités, dont les pouvoirs sont en principe réglés par la Constitution, les lois pertinentes de réformes institutionnelles et, dans le cadre de leurs compétences, respectivement les organes du pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune.

La proposition de loi n'est pas admissible sous cet aspect.

8. Le mécanisme envisagé par l'article 65, § 3, alinéa 4, des lois coordonnées, proposé par l'article 2 de la proposition à l'examen, qui maintient la qualification d'arrêté de « suspension » à l'acte pouvant être posé par le vice-gouverneur, pourrait susciter des difficultés dans l'application du dispositif ainsi proposé.

En principe en effet, un arrêté de suspension pris par un gouverneur n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État dès lors qu'il ne revêt qu'un caractère préparatoire dans le cadre de la procédure pouvant mener à une annulation décidée par une autre autorité de tutelle¹⁵ ; cette jurisprudence vaut également pour les actes de suspension pouvant être pris actuellement par le vice-gouverneur sur la base de l'article 65, § 3, des lois coordonnées¹⁶.

Dès lors que la suspension par le vice-gouverneur qui ne serait pas levée par l'autorité de tutelle dans le délai de quarante jours, serait selon l'article 2 de la proposition de loi désormais pourvu d'un effet définitif, il y a lieu sans doute de considérer qu'il n'est plus revêtu d'un caractère préparatoire et qu'il peut donc en principe faire l'objet d'un recours en annulation.

Il n'en reste pas moins qu'en maintenant cette qualification d'arrêté de « suspension », une ambiguïté apparaît sur ce point, pouvant être une source de contentieux. Il conviendrait de lever cette ambiguïté en adaptant à tout le moins la terminologie usitée dans le texte proposé.

*

¹⁵ C.E., arrêt n° 105.635, 18 avril 2002 ; arrêt n° 139.891, 27 janvier 2005; arrêt n° 157.356, 6 avril 2006 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Malines, Wolters Kluwer, 20^e éd., 2014, n° 97, p. 130.

¹⁶ En ce sens : l'avis n° 49.126 donné le 24 mai 2017 par la Commission permanente de contrôle linguistique au Président de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique sur la proposition de loi (point 3, c)) et disponible sur le site internet de la Commission : <http://www.vct-cpcl.be>.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel en van het amendement,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven het voorstel en het amendement aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL EN VAN AMENDEMENT NR. 1

1. Artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’ (hierna “de gecoördineerde wetten” genoemd) voorziet in een specifiek administratief toezicht, in de zin van artikel 7, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op de handelingen van de gemeentelijke overheden van de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad en hun openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dat toezicht, dat is toevertrouwd aan “[d]e regeringscommissaris van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, vicegouverneur”, heeft betrekking op de naleving van “de wetten en verordeningen op het gebruik van de talen in bestuurszaken” en is beperkt tot een bevoegdheid tot schorsing van de betreffende handelingen. De eventuele vernietiging van die handelingen is geregeld bij artikel 58 van de gecoördineerde wetten, waarvan het eerste en het tweede lid als volgt luiden:

“Zijn nietig alle administratieve handelingen en verordeningen, die naar vorm of naar inhoud, strijdig zijn met de bepalingen van deze gecoördineerde wetten.

Onverminderd de toepassing van artikel 61, § 4, lid 3, wordt de nietigheid van die handelingen en verordeningen vastgesteld op verzoek van iedere belanghebbende, hetzij, door de overheid van wie die handelingen en verordeningen uitgaan, hetzij naar gelang van het geval en de rangorde van hun respectievelijke bevoegdheden, door de toezichthoudende overheid, de hoven en rechtbanken of de Raad van State.”

Met de term “toezichthoudende overheid” verwijst artikel 58, tweede lid, van de gecoördineerde wetten naar de overheden die het toezicht uitoefenen krachtens het gemene recht ter zake. Wat betreft het toezicht op de gemeentelijke overheden van de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, behalve de openbare centra voor maatschappelijk welzijn,¹ gaat het om de regelgeving inzake het zogenaamde “gewone” toezicht²

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel en een amendement gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Aangenomen wordt dat de gewestelijke bevoegdheid inzake het “gewone” toezicht over de “gemeenten”, zoals geregeld in artikel 7, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zich weliswaar in principe uitstrekt tot de handelingen van alle gemeentelijke instellingen, “ook al worden ze gesteld door autonome gedecentraliseerde organen”, maar niet tot “de handelingen waarvoor de toezichtsregeling binnen de werkingssfeer valt van andere bepalingen van dezelfde bijzondere wet dan artikel 7, namelijk [inzonderheid] de handelingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn” genoemd in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet (zie in die zin advies 30.508/VR, op 16 november 2000 gegeven over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘tot wijziging van de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.Parl. 2000-01, nr. A-161/2, 2-3).

² Het begrip “gewoon” toezicht staat niet meer als dusdanig in de tekst van artikel 7 van de bijzondere wet van

op die overheden dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op grond van zijn bevoegdheid ter zake vaststelt.³ Het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn vloeit zijnerzijds voort uit de wetgeving die op die centra toepasselijk is, namelijk in het bijzonder de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, die door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is gewijzigd op grond van de bevoegdheid die haar is toegekend.⁴ Die “toezichthoudende overheden” zijn respectievelijk de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Artikel 65, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wetten luidt als volgt:

“Veertig dagen nadat het besluit waaruit blijkt dat de gemeenteoverheid of de raad voor maatschappelijk welzijn kennis heeft genomen van de schorsing, op het gouvernement is toegekomen, is de schorsing opgeheven.”

2. Artikel 2 van het voorliggende voorstel strekt ertoe het toezicht waarin artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten momenteel voorziet, uit te breiden. Daartoe voorziet het in het vierde lid van die bepaling in een versterkt toezicht van de vicegouverneur. De huidige regeling stelt immers dat de schorsing wordt opgeheven veertig dagen nadat het gouvernement de akte heeft ontvangen waaruit blijkt dat de gemeenteoverheid of de raad voor maatschappelijk welzijn kennis heeft genomen van de schorsing van de betreffende handeling door de vicegouverneur, tenzij die handeling door de gedecentraliseerde overheid is ingetrokken. Daardoor kan de handeling in kwestie uitwerking hebben, onder voorbehoud van eventuele jurisdictionele beroepen. Volgens het voorgestelde vierde lid van artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten wordt de schorsing daarentegen “definitief” na die termijn van veertig dagen, “tenzij de toezichthoudende overheid binnen deze termijn van veertig dagen (...) de schorsing heeft opgeheven”.

Dat betekent dat het schorsingsbesluit van de vicegouverneur eenzelfde bindende kracht zou hebben als het vernietigingsbesluit bij het verstrijken van de termijn van veertig dagen, tenzij de “toezichthoudende overheid” binnen die termijn in tegengestelde zin optreedt.

3. Amendement nr. 1 vervangt heel paragraaf 3 van artikel 65 van de gecoördineerde wetten en wel het aldus onmogelijk maken dat de “toezichthoudende overheid” de schorsing waartoe de vicegouverneur heeft besloten, opheft. Het amendement verleent de vicegouverneur

8 augustus 1980, zoals die tekst voortvloeit uit artikel 7 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’. Gemakshalve blijft die terminologie echter gangbaar om het gemeenrechtelijke toezicht aan te duiden, dat wil zeggen alle vormen van administratief toezicht op de territoriaal gedecentraliseerde overheden waarin is voorzien in de wetgeving waarbij de werkwijze van die overheden wordt geregeld, in tegenstelling tot het specifieke toezicht (P. GOFFAUX, v° “Tutelle administrative”, in *Dictionnaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2^e uitg., 2016, (633-640) § 4, 638 en 639).

³ Artikel 7, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 4 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krachtens artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

⁴ Artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de artikelen 61 en 63, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989. Zie de artikelen 108 tot 113 van de wet van 8 juli 1976, gewijzigd bij ordonnances van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

immers een bevoegdheid tot “vernietiging” volgend op de schorsing die hij heeft bevolen omdat een gemeentelijke overheid van een van de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad of een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van een van die gemeenten de wetten of verordeningen op het gebruik van de talen in bestuurszaken heeft geschonden.

OPMERKINGEN

Artikel 2 van het voorstel en amendement nr. 1

4. Zowel artikel 2 van het voorstel als amendement nr. 1 verlenen de vicegouverneur een bevoegdheid die verder gaat dan louter de schorsing: artikel 2 geeft de schorsing een mogelijk definitief gevolg wanneer de “toezichthoudende overheid” niet in tegengestelde zin optreedt, en amendement nr. 1 verleent de vicegouverneur uitdrukkelijk een bevoegdheid tot “vernietiging”.

De vraag rijst of het aanvaardbaar is dat een dergelijke bevoegdheid aan een administratieve overheid zoals de vicegouverneur wordt verleend.

5.1. Het onderzoek moet hoofdzakelijk gevoerd worden in het licht van de beginselen die in artikel 162 (het vroegere artikel 108) van de Grondwet zijn vervat.

Artikel 162, eerste en tweede lid, 6°, van de Grondwet bepaalt thans het volgende:

“Art. 162. De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:

[...]

6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.”

Die bepaling gaat terug op artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, zoals gewijzigd bij de Grondwetswijziging van 20 juli 1970.⁵ Vóór die Grondwetswijziging luidde artikel 108, eerste en tweede lid, 5°, van de Grondwet als volgt:

“Art. 108. De provinciale en gemeentelijke instellingen worden door wetten geregeld.

Die wetten verzekeren de toepassing van de volgende beginselen:

[...]

5° het optreden van de Koning of van de wetgevende macht om te beletten dat de provincieraden en gemeenteraden hun bevoegdheid te buiten gaan en het algemeen belang schaden.”

⁵ Wijziging van artikel 108 van de Grondwet van 20 juli 1970, BS 18 augustus 1970.

Bij de Grondwetswijziging van 20 juli 1970 is inzake het administratief toezicht het woord “Koning” vervangen door de woorden “toezichthoudende overheid”. Uit de parlementaire voorbereiding van die Grondwetswijziging blijkt dat die vervanging geen toeval is.

In het verslag van de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers werd dienaangaande de volgende verduidelijking gegeven:

“Een andere tekst (6° van de door de Commissie aangenomen tekst) bepaalt anderzijds dat, om het toezicht uit te oefenen, de toeziende overheid of de wetgevende macht optreedt in plaats van, zoals in de huidige tekst is bepaald, de Koning of de wetgevende macht. De tekst van artikel 108 wordt toepasselijk gemaakt dank zij een uitdrukkelijke verwijzing in artikel 108bis (*nieuw*), naar de in dit artikel bedoelde nieuwe instellingen.

Krachtens de nieuwe bepaling zal de wetgevende macht verplicht zijn een regeling van algemeen annuleringstoezicht in te voeren; zij zal het toezicht echter organiseren zoals zij wil en op de wijze die zij gepast acht.

Zoals artikel 108 thans luidt, wordt het toezicht toevertrouwd aan de uitvoerende macht – de Koning – dan wel aan de wetgevende macht. Daarom heeft de wetgever, wanneer hij in 1962 het administratief toezicht heeft willen deconcentreren, de bevoegdheid om de handelingen van de gemeenten van minder dan tienduizend inwoners te annuleren niet uitsluitend aan de gouverneur gegeven en hij heeft bepaald dat het annuleringsbesluit van de gouverneur door de Koning ongedaan zou kunnen worden gemaakt.

De toeziende overheden zullen voortaan in de grondwettelijke tekst niet meer vermeld worden.

De grootste vrijheid zou dus aan de wetgevende macht worden gelaten om het toezicht te organiseren, wat betekent dat het huidige systeem voor de uitoefening van het administratief toezicht behouden of bij de wet gewijzigd mag worden.

Regering en wetgever zullen dit vraagstuk dus kunnen onderzoeken en oplossen zonder speciaal door grondwettelijke teksten gebonden te zijn.

De uitoefening van het toezicht door de Regering sluit de tussenkomst niet uit van de provinciale gouvernementen, die het verlengstuk van de Regering in de provincies en de spil van het administratief toezicht zijn; de tussenkomst van de gouverneurs die de vertegenwoordigers zijn van de Regering in de provincies wordt evenmin uitgesloten.

Deze hervormingen zullen vanzelfsprekend grondig moeten worden onderzocht, rekening houdend met het nagestreefde doel en de praktische mogelijkheden; het nagestreefde doel moet zijn: het administratieve toezicht doeltreffender, minder zwaar en vlotter te maken, hetgeen moet neerkomen op een systeem waarin de beslissingen ter plaatse worden genomen, daar waar de plaatselijke toestanden beter zijn bekend, en ook op het vermijden van elke stelselmatige tussenkomst van het centraal bestuur.

Volgens de huidige redactie van de voorgestelde teksten hebben de ontworpen wijziging van de Grondwet het probleem van het administratieve toezicht op het terrein van de wet gebracht. Bij de behandeling van dit probleem door de wetgever zal er geen enkel grondwettelijk precedent rijzen.” (eigen cursivering)⁶

⁶ Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening over de herziening van artikel 108 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer BZ 1968, nr. 10-20/1, 2-3.

De bedoeling om de procedures van het administratief toezicht te versoepelen blijkt ook uit de verklarende nota⁷ en het verslag van de bevoegde commissie van de Senaat.⁸⁻⁹

Die opvatting wordt ook bevestigd door de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. In een arrest van 28 december 1973 overwoog de Raad van State immers het volgende:

“Overwegende dat, volgens artikel 108 van de Grondwet, waarnaar artikel 108bis verwijst, het toezicht op de gedecentraliseerde instellingen bij de wet en niet door de Koning moet worden geregeld; dat de Grondwet echter in haar nieuw artikel 108, 6°, de woorden ‘de tussenkomst van de Koning of van de wetgevende macht’ niet meer gebruikt om de toezichthoudende overheden aan te duiden, maar spreek van ‘het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht’; dat het aldus gestelde beginsel leniger is; dat het de wetgever toestaat toezichtsbevoegdheden toe te kennen aan andere overheden dan de Koning, met name aan de gouverneur of de bestendige deputatie”¹⁰.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State kwam tot een gelijkaardige conclusie in advies 12.095/2/V van 2 augustus 1974:

“Sinds de wet van 27 juni 1962 is artikel 108 van de Grondwet gewijzigd op 20 juli 1970 en de nieuwe tekst geeft het vernietigingstoezicht niet langer in handen van de Koning; ze staat de wet toe die bevoegdheid aan het toezien gezag in het algemeen, en meteen aan de gouverneur op te dragen.”¹¹

De conclusie is dan ook dat artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat inzake het administratief toezicht een vernietigingsbevoegdheid wordt toegekend aan de vicegouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

5.2. Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat het optreden van de vicegouverneur niet ontsnapt aan een – eventueel onrechtstreekse – politieke controle door democratisch verkozen vergaderingen.

Die overheid, die in artikel 65, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten en in artikel 5, § 2, eerste lid, van de Provinciewet overigens respectievelijk “regeringscommissaris” en “commissaris van de (...) regering” wordt genoemd, wordt krachtens artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ immers

⁷ Verklarende nota bij de herziening van de artikelen 108, 108bis, 113 en 126 van de Grondwet, opgenomen als bijlage bij het Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet over de herziening van artikel 108, *Parl.St.* Senaat 1969-70, nr. 583, 23-33.

⁸ Nota opgesteld door de heer DUA namens de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet betreffende de zin waarin de artikelen 108 en 108bis van de Grondwet zouden dienen te worden opgesteld, opgenomen als bijlage bij het Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet over de herziening van artikel 108, *Parl.St.* Senaat 1969-70, nr. 583, 10 en 11.

⁹ Al blijkt weliswaar dat de toenmalige Regering veeleer het toewijzen van het administratief toezicht aan de bestendige deputatie voor ogen had: *ibidem*, 30.

¹⁰ RvS 28 december 1973, nr. 16.182, Brusselse agglomeratie en Stad Brussel, *Ver.Arr.RvS* 1973, 1089.

¹¹ Adv.RvS 12.095/2/V van 2 augustus 1974 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 december 1974 ‘waarbij aan de provinciegouverneur de uitoefening wordt opgedragen van sommige machten welke aan de Koning zijn verleend bij artikel 76 van de gemeentewet’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/12095.pdf>.

benoemd door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering na eensluitend advies van de Ministerraad. In het kader van het specifieke toezicht dat de vicegouverneur op basis van artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten uitoefent, zal de Ministerraad, die hiërarchisch hoger staat dan de vicegouverneur en gemachtigd is hem richtlijnen te geven over de inhoud van de handeling die ter zake wordt verricht, in voorkomend geval politieke verantwoording moeten afleggen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

6. Ongeacht of de bevoegdheid die aan de vicegouverneur wordt verleend, overeenstemt met een machtiging om een schorsing met mogelijk definitieve gevolgen uit te spreken ten aanzien van handelingen van de betrokken lagere overheden, zoals in artikel 2 van het wetsvoorstel, dan wel zich aandient als de bevoegdheid om diezelfde handelingen nietig te verklaren, zoals in amendement nr. 1, moet worden opgemerkt dat artikel 58, tweede lid, van de gecoördineerde wetten reeds een vernietigingsbevoegdheid verleent aan de “toezichthoudende overheid”, die thans en naargelang van het geval de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is.¹²

In principe is het niet denkbaar dat twee overheden tegelijkertijd toezichtsbevoegdheid zouden hebben ten aanzien van dezelfde handelingen van dezelfde overheden, die ze volgens dezelfde of een vergelijkbare werkwijze zouden uitoefenen en op basis van dezelfde motieven, namelijk de naleving van de wetten en verordeningen op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Het beleidsniveau dat bevoegd is om een specifiek toezicht te regelen in het kader van de aangelegenheden die hieraan zijn toevertrouwd, is binnen de perken van de bevoegdheden die hieraan in dat verband zijn toegekend, ook bevoegd om voorbij te gaan aan de bepalingen die de bevoegdheden regelen van de overheden die het gemeenrechtelijke toezicht uitoefenen.¹³ Het staat de federale wetgever derhalve vrij om artikel 58, tweede lid, van de gecoördineerde wetten te wijzigen om, wat het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft, te voorkomen dat het bestaande dispositief en de teksten die in artikel 2 van het voorstel en in amendement nr. 1 worden voorgesteld onnodige herhalingen en inconsistenties zouden bevatten.¹⁴

De wetgever mag dat niet uit het oog verliezen.

¹² Zie punt 1, *supra*.

¹³ Over de onderlinge verhouding tussen het “gewone” en het specifieke toezicht en de wetgevende bevoegdheden die daaruit voortvloeien, zie P. GOFFAUX, v° “Tutelle administrative”, in *Dictionnaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2^e uitg., 2016, (633-640) § 4, 639; advies 30.508/VR, op 16 november 2000 gegeven over een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘tot wijziging van de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.Parl. 2000-01, nr. A-161/2, 5 en 6; advies 35.801/2/V, op 25 augustus 2003 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 12 februari 2004 ‘houdende wijziging van het decreet van 1 april 1999 houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en de intercommunales van het Waalse Gewest’, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 600/1, 7.

¹⁴ Waarbij de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in acht moet worden genomen volgens welke, wanneer een overheid die bevoegd is om een specifiek toezicht in te stellen, zij die bevoegdheid slechts op rechtsgeldige wijze uitoefent indien het toezicht wordt georganiseerd. De organisatie van een specifiek toezicht omvat de bepaling van de handelingen waarop het toezicht slaat, van het procédé van toezicht, van de toezichthoudende overheid en van de wezensbestanddelen van de procedure: GwH 30 juni 1987, nr. 38, 4.B.4; GwH 10 november 1988, nr. 69, 4.B.4.

Artikel 2 van het voorstel

7. Volgens artikel 65, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wetten, voorgesteld in artikel 2 van het voorliggende voorstel, behoudt “de toezichthoudende overheid” de bevoegdheid om de schorsing, die voordien door de vicegouverneur is bevolen, van de handeling waarbij de gemeentelijke overheid of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn volgens de vicegouverneur de wetten en verordeningen op het gebruik van de talen in bestuurszaken heeft geschonden, op te heffen.

Er wordt in het ontworpen artikel 65, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wetten niet gepreciseerd welke die “toezichthoudende overheid” is. Het behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid om, op grond van haar bevoegdheid inzake het specifiek toezicht, een dergelijke bevoegdheid om de schorsing van de vicegouverneur op te heffen, toe te vertrouwen aan een orgaan dat van haar afhangt.

Het lijkt evenwel de bedoeling van de stellers van het voorstel te zijn dat de beoogde toezichthoudende overheid naargelang van het geval de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is, zoals blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel.

Het komt de federale wetgever die met een gewone meerderheid handelt, niet toe aldus een bevoegdheid te verlenen aan die overheden, wier bevoegdheden in principe worden geregeld door de Grondwet, door de relevante wetten tot hervorming der instellingen en door de wetgevende organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van hun respectieve bevoegdheden.

In dat opzicht is het wetsvoorstel niet aanvaardbaar.

8. In de regeling die artikel 2 van het voorliggende voorstel wil invoeren in artikel 65, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wetten, wordt de handeling die de vicegouverneur kan stellen nog steeds een “schorsingsbesluit” genoemd. Die regeling zou aanleiding kunnen geven tot moeilijkheden bij de toepassing van het aldus voorgestelde dispositief.

Tegen een schorsingsbesluit van een gouverneur is in principe immers geen beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State mogelijk aangezien het slechts een voorbereidende handeling is in het kader van de procedure die kan leiden tot een nietigverklaring waartoe een andere toezichthoudende overheid besluit.¹⁵ Die rechtspraak geldt ook voor de schorsingsbesluiten die de vicegouverneur thans op basis van artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten kan nemen.¹⁶

¹⁵ RvS 18 april 2002, nr. 105.635; RvS 27 januari 2005, nr. 139.891; RvS 6 april 2006, nr. 157.356; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 20^e uitg, 2014, nr. 97, 130.

¹⁶ Zie in die zin advies 49.126, dat de Vaste Commissie voor Taaltoezicht op 24 mei 2017 aan de voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt heeft gegeven over het wetsvoorstel (punt 3, c)), beschikbaar op de website van de Commissie: <http://www.vct-cpcl.be>.

De schorsing door de vicegouverneur die binnen de termijn van veertig dagen niet zou zijn opgeheven door de toezichhoudende overheid, zou volgens artikel 2 van het wetsvoorstel voortaan definitief zijn. Bijgevolg dient ze wellicht niet meer als een voorbereidende handeling te worden beschouwd en kan er in principe dus een beroep tot nietigverklaring tegen worden ingesteld.

Dat neemt niet weg dat hierover onduidelijkheid ontstaat indien de benaming “schorsingsbesluit” wordt gehandhaafd, een onduidelijkheid die aanleiding kan geven tot geschillen. Deze onduidelijkheid zou moeten worden weggenomen door op zijn minst de gebezigde terminologie in de voorgestelde tekst aan te passen.

LE GREFFIER EN CHEF –
DE HOOFDGRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE