

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 28 janvier 1965, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur la décentralisation et la déconcentration du pouvoir exécutif", a donné le 10 février 1965 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e januari 1965 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de decentralisatie en de deconcentratie van de uitvoerende macht", heeft de 10e februari 1965 het volgend advies gegeven :

Le projet apporte des modifications extrêmement profondes à l'organisation de certaines administrations de l'Etat relevant du Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, du Ministre de l'Agriculture, du Ministre des Travaux publics, du Ministre de la Santé publique et de la Famille, du Ministre de l'Emploi et du Travail, du Ministre des Classes moyennes, du Ministre de la Prévoyance sociale. D'autre part, il apporte des modifications profondes à l'économie de nombreuses lois dont l'exécution relève de divers Ministres. Il conviendrait donc que le projet soit présenté conjointement par tous les Ministres dont les attributions sont mises en cause.

Article 1er du projet.

L'expression "officiers des parquets" de l'article 25, 3° de la loi organique des élections provinciales devrait être remplacée soit par celle de "officiers du ministère public", soit par "les membres des parquets près les cours et tribunaux".

Articles 2 à 5 et article 9 du projet.

A. OBSERVATION GENERALE.

L'article 2 du projet remplace l'article 27 de la loi électorale provinciale, qui établit des incompatibilités entre les fonctions de membre de la députation permanente et d'autres fonctions publiques. Les articles 3 et 4 abrogent expressément ou déplacent les derniers articles de la même loi, afin de pouvoir ajouter à celle-ci

.../...

un titre VI nouveau relatif à l'élection des membres de la députation permanente, titre qui fait l'objet de l'article 5 du projet. Enfin, l'article 9 du projet modifie l'article 96 de la loi provinciale en se référant audit titre VI.

En vertu de l'article 3 de la loi provinciale, la députation permanente est une émanation du conseil provincial; ses membres sont élus par le conseil et dans son sein. Il n'est donc pas normal que ce qui regarde la députation permanente soit inséré dans la loi électorale provinciale, qui ne concerne que les élections, par les citoyens, des membres des cons ils provinciaux. Le nouveau titre et l'article 27 précités ainsi que l'article 28, inséparable du précédent, trouveraient logiquement leur place dans la loi provinciale elle-même, et plus précisément dans son titre VII, où il est d'ailleurs aisé de les insérer.

Cette suggestion pourrait être réalisée très simplement par l'adoption des deux dispositions suivantes, qui remplaceraient ensemble les articles 2 à 5 et l'article 9 du projet :

"Article 2.-

Les articles 27 et 28 de la même loi sont abrogés.

Article ... (à insérer à la place de l'article 9 du projet).

L'article 96 de la loi provinciale est remplacé par les dispositions suivantes:

.../...

"Article 92. La députation permanente du conseil provincial est composée de six membres dans chaque province.

Ils sont élus selon le système de représentation proportionnelle organisé par les articles 94 et suivants.

Article 93. § 1er. (Article 27 de la loi électorale provinciale, modifié par l'article 2 du projet; sous réserve des observations III et IV ci-après).

§ 2. (Article 28 de la loi électorale provinciale).

<u>Article 94.</u>	(Article 41	)	
		(	
<u>Article 95.</u>	(Article 42	)	
		(	ajoutés à la
<u>Article 96.</u>	(Article 44	)	loi électorale
		(	provinciale par
<u>Article 97.</u>	(Article 45	)	l'article 5 du
		(	projet; sous ré-
<u>Article 97bis</u>	(Article 46	)	serve des observa-
		(	tions V à VIII
<u>Article 97ter</u>	(Article 47	)	ci-après ".
		(	

.../...

B. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. Etant donné que les membres du Sénat restent exclus du conseil provincial, il est superflu de les exclure encore expressément de la députation permanente. En conséquence, le 1° de l'article 27 de la loi électorale provinciale, modifié par l'article 2 du projet, doit être omis.

2. Pour éviter toute ambiguïté, le 6° du même article serait mieux rédigé comme suit :

"6° les membres des conseils communaux et les bourgmestres nommés hors desdits conseils".

3. L'article 43, ajouté à la loi électorale provinciale par l'article 5 du projet, est superflu parce que, aux termes de l'article 42, les présentations doivent être remises le troisième jour avant le scrutin.

4. A l'article 44, ajouté par la même disposition, il importe de remplacer les mots "de la déclaration écrite" par les mots : "d'une déclaration écrite d'acceptation".

5. A l'article 45, alinéa 4, la référence au "modèle II" annexé à la loi électorale provinciale est inadéquate; en effet, le bulletin dont le modèle forme l'annexe II de la loi électorale provinciale et qui sert pour l'élection des conseillers provinciaux, ne pourrait pas être utilisé, sans adaptation, pour celle des députés permanents.

.../...

6. Dans le système proposé par le Conseil d'Etat sub A , à l'article 46 de la loi électorale provinciale, qui deviendrait l'article 97bis de la loi provinciale, les mots "aux articles 16 et 21 de la présente loi" devraient être remplacés par les mots "aux articles 16 et 21 de la loi organique des élections provinciales".

Au même article, il importe de viser les "alinéas 1er et 3" de l'article 166 du Code électoral; en effet, si l'alinéa 2 dudit article 166 n'est pas applicable à l'élection de la députation permanente, pour laquelle il n'y a pas de candidats suppléants, en revanche, l'alinéa 3, relatif aux candidatures isolées, est certainement applicable (voir l'article 44, alinéa 3, proposé par le projet).

Article 6 du projet.

1. La modification projetée à l'article 4 de la loi provinciale pourrait être l'occasion de donner à cet article une rédaction plus logique; le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Article ...

L'article 4 de la loi provinciale est remplacé par la disposition suivante :

"Article 4. Le commissaire du Gouvernement près le conseil provincial porte le titre de gouverneur de la province. Il est nommé et révoqué par le Roi.

.../...

Le greffier provincial est nommé par le Roi sur une liste triple de candidats dressée par la députation permanente. Il est révoqué par le Roi à la demande de la députation permanente".

2. La suppression du mandat de six ans renouvelable, exige une adaptation de toutes les dispositions réglementaires où il est fait allusion à ce mandat, telles les dispositions relatives à la mise en disponibilité des greffiers provinciaux.

Article 7 du projet.

Cet article dispose :

"Article 7.-

Deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1er et 2 de l'article 65 de la loi provinciale :

"Sont notamment considérés comme étant d'intérêt provincial, les objets suivants qui sont réservés aux instances provinciales :

- 1° l'institution d'un conseil économique provincial à compétence consultative;
- 2° la classification de la voirie, autre que les autoroutes et les voies axiales définies par le Roi, en voirie provinciale et voirie communale;
- 3° le remembrement et l'assainissement des biens ruraux, l'amélioration de la voirie vicinale, l'entretien des polders et wateringues et des cours d'eau non navigables ni flottables.

.../...

Il donne un avis sur les besoins en matière d'enseignement professionnel, technique et artistique et sur la programmation en matière de politique sociale".

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les mots "qui sont réservés aux instances provinciales" sont superflus, eu égard aux articles 31 et 108, 2°, de la Constitution et à l'alinéa 1er de l'article 65 de la loi provinciale, que l'article 7 du projet modifie. Au surplus, le mot "instances" est impropre.

2. Aux termes de l'article 108 de la Constitution, les lois concernant les institutions provinciales "consacrent l'application des principes suivants ... 2° l'attribution aux conseils provinciaux... de tout ce qui est d'intérêt provincial ... " Ce texte constitutionnel laisse certes au législateur un large pouvoir d'appréciation quant à la détermination de ce qui est "d'intérêt provincial". Ce pouvoir n'est cependant pas illimité. Il ne peut être exercé que dans une mesure compatible avec la nature du service public et la place qu'il occupe dans l'organisation constitutionnelle de l'Etat.

II. OBSERVATION RELATIVE AU 1°.

Le 1° donne au conseil provincial une attribution qu'il a déjà.

III. OBSERVATIONS RELATIVES AU 2°.

A. Une partie importante du réseau routier de l'Etat présente un caractère national qui s'impose à lui avec d'autant plus d'évidence pour certaines routes qu'elles ont été reconnues d'importance internationale.

.../...

C'est ce qui ressort notamment de la Déclaration sur la construction de grandes routes de trafic international, et de ses annexes, signées à Genève le 16 septembre 1950 et approuvées par la loi du 1er avril 1954 (Moniteur belge du 4 juin 1954).

Cette déclaration s'exprime en ces termes :

"Les soussignés, dûment autorisés,

Réunis sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe,

Conscients de la nécessité de développer en Europe le trafic routier international.

Considérant que, pour resserrer les relations entre les pays européens, il importe de prévoir un plan coordonné de construction ou de reconstruction de routes adaptées aux exigences du trafic international,

1. Déclarent qu'ils adoptent le projet de réseau routier tel qu'il est décrit à l'annexe I ci-jointe, à titre de plan concerté de construction ou de reconstruction de routes d'intérêt international qu'ils se proposent d'entreprendre dans le cadre de leur programme national de travaux publics ou suivant les possibilités de financement international.

2. Les soussignés déclarent en outre que la construction ou la reconstfuction des routes visées à l'annexe I seront effectuées conformément aux caractéristiques fondamentales prévues au titre A de l'annexe II ci-jointe et s'engagent à veiller à ce que ces routes soient pourvues, éventuellement avec le concours d'organismes privés, des services auxiliaires prévus au titre B de ladite annexe".

.../...

Les liste et numéros des routes du réseau international annexés à cette déclaration (annexe I) mentionnent divers itinéraires qui parcourent la Belgique, notamment celui qui relie la frontière française à la frontière hollandaise par Courtrai, Gand et Anvers (E 3), celui qui relie la frontière française à la frontière allemande par Mons, Charleroi, Namur et Liège (E 41) et encore celui qui relie la frontière hollandaise à la frontière luxembourgeoise par Liège et Bastogne (E 9).

Il suit de ces observations que la gestion d'aucune des routes déclarées d'importance internationale ne peut être abandonnée aux pouvoirs des différentes provinces.

+

+ +

B. Le projet tend, en ce qui concerne la coexistence entre la grande voirie de l'Etat et la grande voirie provinciale, à revenir à la situation existant avant la loi du 9 août 1948, et même à développer la voirie provinciale, alors que cette loi avait au contraire pour objet l'absorption progressive de la voirie provinciale par la voirie de l'Etat.

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 9 août 1948 portant modification à la législation sur la voirie par terre (Doc. Chambre, 1947-1948, n° 54) justifiait en ces termes les objectifs poursuivis par le Gouvernement (p. 3 et 4) :

.../...

"Le Gouvernement croit, en outre, le moment venu de modifier une des dispositions de la loi des 10 avril 1841 et 19 mars 1866 sur la voirie vicinale.

L'article 24 de cette loi confie à la députation permanente du conseil provincial le soin de décider qu'un chemin vicinal, lorsqu'il intéresse plusieurs communes, doit être déclaré de grande communication. Ce collège peut ensuite prescrire, pour le chemin considéré, soit l'empierrement, soit le pavement en tout ou partie, ou toute autre dépense extraordinaire, et régler le mode d'exécution et de surveillance. En fait, les députations permanentes ont toujours hésité à prendre des décisions de cette espèce. C'est qu'en effet ces décisions entraînent des charges supplémentaires pour les communes; cet aspect de la question ne doit certes pas être négligé; il n'en reste pas moins que la carence des autorités provinciales aboutit, ou bien à laisser à l'état de chemins vicinaux ordinaires les chemins qui devraient de par leur importance être classés de grande communication, ou bien à laisser en mauvais état d'entretien des chemins classés comme tels, ou bien encore à créer la situation suivante, que tout le monde connaît : une des communes traversées par le chemin de grande communication se décide à faire l'effort nécessaire, et effectue les travaux de voirie indispensables; les autres, au contraire, demeurent dans l'inaction. Ainsi, l'usager du chemin, après avoir parcouru une partie de son itinéraire dans de bonnes conditions, retrouve brusquement, à la frontière de deux communes, les nids de poules et les fondrières.

L'Etat ne peut continuer à demeurer indifférent devant ce problème. La solution logique est qu'il soit investi, à la place des députations permanentes, du soin de décider si un chemin vicinal doit être considéré comme de grande communication, et de prescrire les travaux à faire. On ne pourra lui faire le reproche d'ignorer, en ce faisant, les répercussions d'ordre financier que sa décision pourrait avoir pour les communes, puisqu'il a,

.../...

jusqu'à présent, jugé nécessaire d'intervenir très largement dans le coût des travaux; l'arrêté du 6 novembre 1946, dans lequel il a fixé sa position à ce sujet, permet en effet aux communes d'obtenir des subsides importants pour la construction, l'amélioration et la réfection extraordinaire des chemins en question, comme aussi, dans une mesure moindre, pour l'entretien ordinaire de ceux-ci.

...

Telles sont les grandes lignes du présent projet de loi. Il convient à présent de dire un mot de chacun de ses articles.

Article 1er. Cet article, dont l'objet est de permettre une nouvelle répartition de la grande voirie entre l'Etat et les provinces selon les principes exposés ci-dessus, fixe les modalités et les conditions de ce reclassement. Celui-ci doit s'opérer de telle façon qu'il n'en résulte pas pour les provinces de charges supplémentaires. Au contraire, la tendance générale de la loi nouvelle serait de mettre fin à la coexistence de deux grandes voiries, en supprimant la voirie provinciale.

Article 2. Dans cette même tendance générale, il convient d'empêcher les provinces de créer de nouvelles voies de communication. Dès lors, il faut modifier l'article 75 de la loi provinciale, aux termes duquel le conseil provincial statue sur la construction des routes.

Au surplus, le Gouvernement croit opportun de profiter de cette occasion pour faire disparaître de l'article 75 l'allusion aux canaux qui seraient construits par les provinces. La construction de ces ouvrages d'art doit désormais être l'apanage de l'Etat".

L'exposé des motifs du projet actuel n'indique pas les raisons pour lesquelles le Gouvernement renonce à l'unification du réseau routier belge, entreprise par la loi du 9 août 1948.

+

+ +

.../...

C. Un projet de loi modifiant la loi du 1er août 1899 portant révision de la législation et des règlements sur la police du roulage (Doc. Chambre 630, 1962-1963, n° 1), a été voté par la Chambre des Représentants le 5 mars 1964 et par le Sénat le 25 mars 1964.

L'article 1er, § 3, de ce projet étend largement la compétence du Ministre des Travaux publics en matière de réglementation routière.

En effet, l'article 1er, § 3, de ce projet confère au Ministre des Travaux publics le pouvoir d'arrêter des règlements complémentaires aux règlements généraux relativement "aux voies publiques faisant partie de la grande voirie de l'Etat et aux carrefours dont une de ces voies publiques fait partie".

L'article 7, 2°, du présent projet réduit aux autoroutes et aux voies axiales le domaine de la grande voirie de l'Etat; il restreint, par le fait même, le champ d'application du projet sur la police du roulage qui vient d'être voté.

IV. OBSERVATIONS RELATIVES AU 3°.

L'article 7 du projet énonce que "sont... considérés comme étant d'intérêt provincial" et "sont réservés aux instances provinciales : ... 3° le remembrement et l'assainissement des biens ruraux, l'amélioration de la voirie vicinale, l'entretien des polders et wateringues et des cours d'eau non navigables ni flottables".

.../...

Le projet soustrait donc ces objets à la compétence de l'Etat. Dès lors qu'il s'agirait de questions d'intérêt provincial, ce ne serait plus le législateur, mais le conseil provincial qui serait compétent pour régler ces matières et organiser ces branches de l'administration publique.

Les chemins vicinaux font l'objet de la loi du 10 avril 1841. Le remembrement des biens ruraux fait l'objet de la loi du 25 juin 1956 sur le remembrement légal des biens ruraux. L'organisation des polders et wateringues fait l'objet des lois des 5 juillet 1956 relative aux wateringues et 3 juin 1957 relative aux polders. Les cours d'eau non navigables ni flottables font l'objet des lois des 7 mai 1877 sur la police des cours d'eau non navigables ni flottables et 15 mars 1950 modifiant la législation relative aux cours d'eau non navigables.

L'article 7, 3°, du projet appelle l'abrogation partielle ou totale, de ces diverses législations et de leurs arrêtés d'exécution. Les règlements provinciaux ne peuvent, en effet, "porter sur des objets déjà régis par des lois ou par des règlements d'administration générale" (loi provinciale, article 85, alinéa 2).

Les textes abrogés devraient ensuite être remplacés par des règlements provinciaux. Le passage de ces matières dans la sphère de l'autorité provinciale devrait donc être accompagné du remaniement approfondi des textes en vigueur, d'une réorganisation complète des compétences et des services et cela dans chaque province, à l'initiative de celle-ci.

.../...

Or, en ce qui concerne les polders et wateringues, les chemins vicinaux ainsi que les cours d'eau, aucune solution de continuité juridique n'est concevable, car l'organisation administrative qui s'y rapporte est indispensable à la sécurité publique et à l'économie du pays.

De plus, la législation sur le remembrement des biens ruraux confère la personnalité juridique à certains organismes (loi du 25 juin 1956, article 13); elle institue des compétences judiciaires (articles 3, 21, 36, 38); elle opère des transferts forcés de propriété (articles 39, 43 à 46). La législation relative aux wateringues et polders confère, elle aussi, la personnalité juridique à des organismes administratifs dont la circonscription peut s'étendre au territoire de plusieurs provinces (loi du 5 juillet 1956, articles 11 et 104 ; loi du 3 juin 1957, articles 11 et 103). Les conseils provinciaux ne sont pas investis des pouvoirs indispensables pour modifier le droit de propriété ou doter de la personnalité juridique les institutions nécessaires à la gestion de ces diverses branches du droit administratif.

Pour ce qui est des polders et wateringues, le projet utilise ces dénominations dans un sens différent de celui de la législation relative à ces matières; au sens de cette législation, tant les polders que les wateringues sont, en effet, des administrations dotées de la personnalité juridique (loi du 5 juillet 1956, articles 1er et 11; loi du 3 juin 1957, articles 1er et 11), dont l'objet est d'assurer la protection de certaines terres contre l'envahissement des eaux, par des travaux et par une

.../...

surveillance appropriés. Or, le projet, en parlant de "l'entretien des polders et wateringues", vise évidemment non pas les administrations qui portent ces noms, mais bien les terres qu'elles administrent.

Il s'ensuit que l'article 7, 3°, du projet n'aurait d'autre effet, s'il était adopté, que de substituer l'administration provinciale à ces administrations décentralisées qui, ainsi, disparaîtraient. La compétence même de ces administrations est, en effet, transférée par le projet aux institutions provinciales. Celles-ci n'auraient pas, d'un autre côté, le pouvoir de maintenir les polders et wateringues en tant qu'institutions provinciales décentralisées, faute d'être en mesure de les doter, en cette qualité, d'une nouvelle personnalité juridique.

Le projet n'apporte aucune solution aux problèmes évoqués; il ne comporte aucune des dispositions transitoires indispensables au transfert de branches aussi importantes de l'administration publique de la compétence de l'Etat à celle des provinces; il n'accroît pas les pouvoirs des institutions provinciales dans la mesure qui serait requise pour l'exercice de compétences à ce point élargies.

Un tel accroissement de ces pouvoirs susciterait d'ailleurs dans certains cas d'importantes objections d'ordre constitutionnel.

Plusieurs des matières auxquelles se réfère l'article 7, 3°, du projet échappent nécessairement en vertu de la Constitution, à la compétence des pouvoirs subordonnés.

.../...

Le remembrement légal des biens ruraux repose sur une redistribution des terres qui contraint les propriétaires à l'abandon de certaines de leurs propriétés. En vertu de l'article 11 de la Constitution, seule la loi peut organiser ce transfert forcé de la propriété.

Le régime fiscal des polders et des wateringues est soumis à la législation ordinaire en vertu de l'article 113 de la Constitution.

Il s'agit là de deux principes essentiels, dont dépend toute la réglementation des matières envisagées et qui ne permettent pas que celles-ci soient abandonnées à la compétence des pouvoirs provinciaux.

Dans un autre ordre d'idées, en ce qui concerne notamment les cours d'eau qui intéressent plusieurs provinces ou même des pays limitrophes, l'attribution aux institutions provinciales d'un pouvoir exclusif ne se concevrait pas.

V. OBSERVATION RELATIVE AU SECOND ALINEA INSERE PAR L'ARTICLE 7 DU PROJET DANS L'ARTICLE 65 DE LA LOI PROVINCIALE.

Le second alinéa de l'article 7 pourrait être rédigé comme suit :

"Le conseil donne au Gouvernement des avis sur les besoins de la province en matière d'enseignement technique et artistique, ainsi que sur le programme gouvernemental de politique sociale".

.../...

Article 8 du projet.

Cet article rétablit la faculté, pour les provinces, de construire des canaux, faculté qui avait été supprimée par la loi du 9 août 1948 ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

A cette époque, le Gouvernement avait en effet estimé que la construction de ces ouvrages d'art devait "désormais être l'apanage de l'Etat" et le législateur s'était rallié à ce point de vue.

Dans l'état actuel de la technique et des transports par voie d'eau, la construction de canaux est devenue une entreprise généralement très complexe de caractère national et même international, ne fût-ce qu'en raison des difficultés techniques que comportent leur alimentation en eau et leur incorporation dans le réseau existant.

Dès lors, le droit restitué aux provinces de décider pareille entreprise apparaît assez théorique.

Article 9 du projet.

Voir observation faite ci-dessus sub "Articles 2 à 5".

.../...

Article 10 du projet.

Il est suggéré de rédiger cet article comme suit :

"Article ...

L'article 100 de la loi provinciale, modifié par la loi du 15 mai 1949, est complété par un alinéa 2, rédigé comme suit :

"Les membres sortants de la députation permanente, lors d'un renouvellement intégral du conseil provincial, et les membres démissionnaires restent en fonctions jusqu'à ce que les pouvoirs de leurs successeurs aient été vérifiés et que leur installation ait eu lieu".

Article 11 du projet.

Cet article a pour but de faire disparaître les mots "nouvellement élu"; ils ne conviennent pas au député suppléant qui devient effectif. Il n'y a cependant aucune raison d'omettre la fin de l'actuel article 102 de la loi provinciale : "...à moins qu'il ne cesse entretemps de faire partie du conseil".

Article 12 du projet.

Cet article énonce :

"Article 12.-

Un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 2 et 3 de l'article 106 de la loi provinciale :

.../...

"Elle est chargée, en se conformant aux instructions générales du Gouvernement :

- 1° de l'établissement, sur avis de la commission régionale d'aménagement du territoire, des plans régionaux et des plans de secteur et de l'approbation des plans communaux d'aménagement du territoire;
- 2° de l'institution d'un comité provincial du logement, à compétence consultative, de l'établissement, sur avis de la commission régionale d'aménagement du territoire, d'un plan provincial du logement, de la répartition des subsides éventuels de l'Etat entre les sociétés agréées de construction;
- 3° de régler tout ce qui concerne l'épuration des eaux d'égouts;
- 4° de la coordination des initiatives locales en matière d'enseignement professionnel, technique et artistique, et de l'approbation des délibérations des autorités sous tutelle créant des écoles qui relèvent de cet enseignement;
- 5° de l'attribution des bourses d'étude ."

.../...

I. OBSERVATIONS RELATIVES AU 1°.

Les pouvoirs conférés à la députation permanente par l'article 12, 1°, du projet bouleversent l'économie de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Aux termes de cette loi, en effet, "Le Roi confère la force obligatoire aux plans régionaux, de secteur et communaux" (article 2, alinéa 1er).

Les articles 6 à 13 organisent l'établissement des plans régionaux et de secteur par le pouvoir exécutif; l'approbation des plans communaux par le Roi est réglée par l'article 23. La loi organise minutieusement la procédure à suivre pour l'élaboration et l'adoption des plans. Elle précise la compétence respective des divers organismes administratifs qui y participent. Elle détermine la publicité qui doit être donnée aux projets; elle prévoit les diverses mesures destinées à sauvegarder l'ensemble des intérêts publics et privés en cause.

En ce qui concerne les plans régionaux, il n'est pas sans intérêt de reproduire le passage suivant de l'exposé des motifs (Doc. Sénat, 1958-1959, n°124, p.51):

"L'aménagement d'une région constitue une très importante opération d'intérêt national. C'est la raison pour laquelle c'est au pouvoir central qu'il appartient d'en décider, les provinces et les communes n'intervenant que par voie d'avis. C'est aussi pour cette raison que

.../...

la décision royale qui confère au plan la force obligatoire doit avoir été précédée d'une délibération du conseil des Ministres. Dans le but de permettre cette délibération, le Ministre compétent aura soin de recueillir au préalable l'avis de tous les départements intéressés. Pour assurer une confrontation fructueuse de tous ces avis, le Gouvernement estime nécessaire la création par le Roi d'une commission interministérielle. Celle-ci prendra soin de s'inspirer dans ses travaux, comme aussi, de son côté, le conseil des Ministres, des résultats de l'enquête publique à laquelle il aura été procédé sur place et dont il est parlé ci-après".

Au surplus, le projet ne définit pas la nature exacte des pouvoirs qu'il confère à la députation permanente en ce qui concerne "l'établissement" des plans régionaux et de secteur et "l'approbation" des plans communaux. Il ne fixe ni la procédure qui devrait être substituée à celle qui est en vigueur, ni l'effet juridique des décisions de la députation permanente quant à l'autorité des plans. Il ne détermine ni la forme ni la portée juridique des "instructions générales du Gouvernement".

Les transferts de compétences en matière d'aménagement du territoire ne se conçoivent donc pas sans qu'en même temps ne soient apportées à la loi du 29 mars 1962 les modifications indispensables.

+

+

+

.../...

II. OBSERVATIONS RELATIVES AU 2°.

L'article 12, 2°, du projet ne se concilie pas avec les règles de financement des sociétés agréées de construction de logements, règles actuellement définies par la loi du 11 octobre 1919 instituant une Société nationale du logement et par l'arrêté royal du 27 février 1935 instituant une Société nationale de la petite propriété terrienne, tels que ces textes ont été ultérieurement modifiés.

L'attribution aux autorités provinciales de compétences en matière de logement social devrait donc être accompagnée d'une révision de la législation relative à ce service public.

+

+ +

III. OBSERVATIONS RELATIVES AU 3°.

L'article 12 du projet confère à la députation permanente la mission, "en se conformant aux instructions générales du Gouvernement, ...

3° de régler tout ce qui concerne l'épuration des eaux d'égouts".

Cette disposition ne détermine pas l'étendue des pouvoirs qu'elle entend confier aux députations permanentes. Le mot "régler", qui paraît attribuer à celles-ci un pouvoir réglementaire, ne se concilie pas avec le fait qu'elles exerceraient leurs attributions nouvelles "en se conformant aux instructions générales du Gouvernement".

.../...

La matière de l'épuration des eaux d'égouts est actuellement réglée par les articles 4 et 5 de la loi du 11 mars 1950 (Moniteur belge du 27 avril) sur la protection des eaux contre la pollution, qui disposent :

"Article 4.-

Pour les décharges d'eau provenant des égouts communaux dans les eaux visées à l'article 1er, le Roi peut prescrire, dans un délai qu'il détermine, l'exécution des travaux qu'il juge nécessaires pour prévenir la pollution; il peut même imposer l'épuration préalable. Il est autorisé à décréter l'exécution d'office des travaux si, à l'expiration du délai fixé, la commune ou les communes intéressées n'ont pas pris les dispositions en vue de satisfaire à leurs obligations. Dans ce cas, il fait procéder par le gouverneur, sous la haute direction du Ministre de la Santé publique et de la Famille, et pour compte de la commune ou des communes défaillantes, à la préparation, à l'adjudication et à la réception des travaux ainsi qu'aux acquisitions et expropriations nécessaires pour lesdits travaux.

Les travaux à exécuter d'office sont financés par l'Etat. Dès leur achèvement, la quote-part de la commune ou des communes intéressées sera déterminée et son montant leur sera notifié. Les communes en cause sont tenues de rembourser leur quote-part au Trésor dans les six mois de cette notification. A défaut de remboursement dans ce délai, les sommes dues sont retenues d'office sur les recettes de la commune versées par l'Etat au Crédit communal de Belgique.

Le Roi peut même charger la députation permanente du conseil provincial d'assurer l'exploitation des stations d'épuration lorsque les communes en cause, dûment mises en demeure, négligent de le faire. Dans ce cas, elle inscrit d'office le crédit nécessaire au budget communal, conformément à l'article 133 de la loi communale, et elle mandate les paiements dans les conditions fixées à l'article 147 de la même loi. Si l'exploitation poursuivie d'office intéresse plusieurs communes, la députation permanente fixe la part proportionnelle des dépenses incombant à chacune d'elles.

Lorsque les travaux d'épuration ou d'exploitation des installations d'épuration intéressent des communes appartenant à des provinces différentes, il est statué directement par le Roi au sujet de la répartition des dépenses.

Article 5.-

Tous les dispositifs d'épuration des eaux usées sont placés sous la surveillance spéciale des fonctionnaires techniques de l'Office d'épuration des eaux usées, indépendamment de la haute surveillance exercée par d'autres services en vertu des lois et règlements existants".

La disposition sous examen ne se concilie pas non plus avec ces textes légaux.

Au surplus, en fait, la quantité d'eaux usées déversées sur le territoire du Royaume augmente dans des proportions telles et l'interconnexion dans les bassins hydrographiques est à ce point étroite, qu'il paraît difficile de concevoir la pollution des eaux comme un problème susceptible d'être résolu sur le plan provincial.

IV. OBSERVATION RELATIVE AU 4°.

L'article 12 du projet charge la députation permanente, "en se conformant aux instructions générales du Gouvernement : ...

4° de la coordination des initiatives locales en matière d'enseignement professionnel, technique et artistique, et de l'approbation des délibérations des autorités sous tutelle créant des écoles qui relèvent de cet enseignement ".

Actuellement, aucune approbation n'est requise ni pour la création d'écoles artistiques (loi du 14 mai 1955, modifiée par la loi du 29 mai 1959), ni pour la création d'écoles techniques (lois coordonnées du 30 avril 1957, modifiées par la loi du 29 mai 1959). Cette disposition ne concorde pas avec les intentions du Gouvernement telles qu'elles sont exprimées dans l'exposé des motifs. Si elle était maintenue, elle nécessiterait une modification de la loi du 29 mai 1959 (pacte scolaire).

Subsidiairement, le mot "professionnel" devrait être omis, parce que l'enseignement professionnel est une section de l'enseignement technique.

V. OBSERVATION RELATIVE AU 5°.

Ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs ne précisent quelles sont les bourses dont il est question à l'article 12, 5°, du projet. Ce ne peut être des bourses de fondations, dont la collation appartient à des collateurs-parents ou, à défaut, à "l'administration" qui a été autorisée à accepter la fondation (loi du 19 décembre 1864, article 37).

Il ne s'agit pas non plus de bourses créées par la province, puisque l'exposé des motifs parle de l'attribution, à la députation permanente, de "tâches d'administration générale".

Il ne peut donc s'agir que des bourses accordées par le Fonds national des études, en vertu de la loi du 19 mars 1954. Or, ces bourses sont attribuées :

.../...

- 1° pour les études secondaires, par le collège échevinal aux enfants des communes de plus de 100.000 habitants et par la députation permanente aux enfants des autres communes;
- 2° pour les études supérieures non universitaires, par un collège unique de 11 membres nommés par le Ministre de l'Education nationale et de la Culture;
- 3° pour les études supérieures universitaires, par le Ministre lui-même.

On n'aperçoit pas, dans ces conditions, la portée de ce 5°.

Article 14 du projet.

Le projet ne définit pas la nature et l'étendue des pouvoirs de direction qu'il confère au gouverneur.

L'exposé des motifs n'envisage qu'une seule hypothèse : celle où le fonctionnaire de l'Etat dans la province est appelé à prendre une décision administrative sur un cas d'espèce. Or, l'activité des fonctionnaires de l'Etat peut s'exercer dans bien des domaines qui intéressent la sécurité et la salubrité publiques, la sauvegarde d'intérêts économiques et sociaux : surveillance de l'état sanitaire de la population, de la sécurité des lieux de travail; interventions d'ordre technique intéressant l'état des routes, la protection de l'agriculture; constatation d'infractions diverses. En ces matières, l'activité du fonctionnaire de l'Etat ne consiste pas

en ordre principal à statuer sur des cas d'espèce : elle réside, avant tout, dans l'exécution de législations générales, dans des missions de contrôle et de surveillance, dans la mise en oeuvre de moyens techniques. Le rôle que le projet assigne au gouverneur dans ces divers domaines gagnerait à être précisé.

De plus, la loi confère parfois au fonctionnaire de l'Etat dans la province des pouvoirs propres et elle en organise l'exercice en dehors de l'intervention du gouverneur, dans un cadre hiérarchique national : tel est notamment le cas de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. L'attribution au gouverneur des pouvoirs de direction auxquels se réfère l'article 14 du projet, devrait donc être accompagnée d'une révision des législations qui organisent l'intervention des fonctionnaires de l'Etat dans les provinces.

Enfin, l'attribution au gouverneur de pouvoirs de décision nouveaux ne se concilie pas avec l'économie de diverses législations qui confèrent actuellement le pouvoir de décision dans les mêmes matières au Roi, au Ministre ou à des fonctionnaires de l'Administration centrale investis de délégations. Les modifications indispensables devraient, dès lors, être apportées simultanément à ces législations. Cette observation s'applique notamment à la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat.

Article 15 du projet.

En complétant l'alinéa 2 de l'article 126 de la loi provinciale par les mots "il nomme, suspend et révoque ces derniers", l'article 15 du projet rend inutile l'alinéa 4 et postule une modification de l'alinéa 3 du même article 126.

Articles 16 et 18 du projet.

Les articles 141 à 145 que l'article 16 du projet introduit dans la loi provinciale, reprennent en grande partie les articles 114 à 122ter de la loi communale.

L'exposé des motifs ne justifie pas le transfert dans la loi provinciale des dispositions qui, dans la loi communale, règlent le statut des receveurs régionaux.

La mission confiée au receveur communal, qu'il s'agisse du receveur communal local ou du receveur communal régional, est une fonction dont l'exercice est réglementé par des dispositions de la loi communale, qui sont les mêmes pour le receveur communal local et pour le receveur communal régional (article 121 de la loi communale).

Sans doute, les receveurs régionaux voient-ils leur compétence étendue par le projet, aux commissions d'assistance publique. Toutefois, ces commissions étant des établissements publics communaux, il n'y a aucun obstacle à ce que leur statut reste réglé par la loi communale, et ce, d'autant moins qu'il s'agit d'une matière essentiellement communale,

Par contre, extraire du chapitre IV du titre II de la loi communale certaines dispositions en en laissant subsister d'autres, serait créer une source d'erreurs et de confusion. Mieux vaudrait revoir le titre II, chapitre IV, de la loi communale, éventuellement en le divisant en sections, relatives respectivement au receveur communal local, au receveur communal régional, aux dispositions communes.

L'examen des dispositions du projet concernant les receveurs régionaux doit donc être fait concurremment avec celui du chapitre III du projet contenant les modifications proposées à la loi communale.

Article 17 du projet.

L'article 17 du projet appelle une observation d'ordre général : l'objet social des sociétés de développement régional n'est pas défini avec précision.

Si l'on se réfère à l'article 147 nouveau de la loi provinciale, tel qu'il figure au projet, les sociétés de développement régional (S.D.R.) ne se verraient attribuer que des compétences d'avis, d'étude et de coordination. Elles auraient la faculté de susciter des initiatives et d'organiser des services administratifs ou techniques, mais elles ne seraient pas investies de la responsabilité d'un service public de caractère économique.

L'exercice des compétences énumérées à l'article 147 proposé ne paraît pas justifier l'attribution aux S.D.R. d'un pouvoir d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que le fait le projet dans l'article 154 nouveau qu'il propose d'introduire dans la loi provinciale.

Il convient cependant d'observer que l'article 68 du projet permet aux S.D.R. d'absorber les sociétés d'équipement économique régional ou les associations intercommunales de développement régional, ou encore de succéder aux droits et obligations de celles-ci. Il semble

donc qu'il soit dans les intentions du Gouvernement de conférer aux S.D.R. des attributions analogues à celles de ces sociétés ou associations, et notamment d'autoriser les S.D.R. à poursuivre l'objet social conféré aux sociétés d'équipement économique régional, tel qu'il est défini par l'article 17 de la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions :

"... d'affecter des terrains à des fins industrielles, de les aménager et de les équiper, d'y construire des bâtiments industriels ou artisanaux et de vendre, concéder ou louer ces terrains ou bâtiments à des personnes physiques ou morales de droit privé, avec charge de les utiliser aux fins pour lesquelles ils ont été aménagés".

L'énumération des attributions conférées aux S.D.R., telle qu'elle figure à l'article 147 nouveau de la loi provinciale proposé par le projet, devrait dès lors être complétée.

Article 19 du projet.

Cet article ne doit être maintenu que si le Gouvernement n'entend pas faire usage des pouvoirs donnés au Roi par la loi du 13 juin 1961 relative à la coordination et à la codification des lois.

La même observation vaut pour l'article 64 du projet.

.../...

Dans l'hypothèse où le Gouvernement entendrait maintenir les autorisations spéciales de coordination, les articles 19 et 64 devraient être fusionnés en un seul.

+

+ +

Eu égard au délai dans lequel le Gouvernement souhaite recevoir l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci se voit dans l'impossibilité de procéder à l'examen complet des chapitres III et IV du projet. Il se borne donc à formuler des observations relatives aux articles 22, 27 et 66 dont l'instruction était suffisamment avancée.

Article 22 du projet.

Cet article du projet substitue à l'article 76 de la loi communale un texte nouveau, ce qui entraîne l'abrogation du 7° que comporte le texte actuel. Cette disposition légale est actuellement libellée comme suit :

"Article 76. (loi du 9 août 1948, article 3).

Sont soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du Roi, les délibérations du conseil sur les objets suivants :

...

7° les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales, l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes ainsi que leur suppression.

.../...

Le Roi fixe la grande voirie dans la traversée des villes et des parties agglomérées des communes rurales, après avoir pris l'avis du conseil communal et de la députation permanente.

S'il en résulte délaissement par l'Etat ou par la province, de routes ou parties de routes existantes, celles-ci sont considérées comme faisant désormais partie de la voirie communale; ce transfert emporte attribution à titre gratuit de la propriété de ces routes, qui devront être au moment du délaissement en bon état d'entretien".

Le projet reprend, moyennant modification, les deux derniers alinéas du 7° sous la forme d'une disposition indépendante qui fait l'objet de son article 67.

Le projet supprime pour le surplus l'alinéa 1er du 7° qui constitue le fondement légal des plans d'alignement, sans rien y substituer.

L'alignement, c'est-à-dire la délimitation de la voie publique par rapport aux propriétés riveraines, est le fondement juridique des droits que la puissance publique exerce sur le domaine de la voirie.

La loi communale soumettait déjà à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi, en son article 76, 7°, originel :

"La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression".

Au cours des travaux préparatoires (Pasinomie 1836, p.366), M. VERDUSSEN avait formulé à ce propos les observations suivantes :

" D'après la loi du 16 septembre 1807, les plans généraux d'alignement dans les villes doivent être soumis sans distinction à l'approbation du Roi. En effet, Messieurs, je ne conçois pas cette distinction de plans généraux d'alignement de la grande et de la petite voirie.

Si le Gouvernement et la députation provinciale ont un système différent, il en résultera qu'une partie d'un plan général d'alignement étant soumise à l'approbation de la députation provinciale et l'autre partie à l'approbation du Gouvernement, il y aura de l'incohérence dans les travaux. Remarquez-le bien, Messieurs, les plans généraux d'alignement dans une ville entraînent des conséquences assez importantes pour que ces plans soient soumis à l'approbation du Roi. En effet, un plan général d'alignement a toujours pour résultat d'entraîner la commune dans une dépense considérable. Il a aussi pour conséquence de priver plusieurs citoyens d'une partie de leur propriété. Chaque modification que l'on apporte aux plans d'alignement d'une rue a pour objet de forcer les propriétaires à reculer leur façade en cas de reconstruction de leurs maisons. D'autres fois, il entraîne immédiatement l'expropriation, lorsque la commune est à même de faire la dépense.

Ainsi, si l'on considère les conséquences qui résultent de l'exécution d'un grand travail d'alignement, l'on doit être convaincu qu'il s'agit d'un acte d'une très haute importance, soit qu'il se rapporte à la petite voirie, soit qu'il se rapporte à la grande; il est nécessaire que les plans d'alignement pour ces deux cas soient soumis à l'approbation du Gouvernement, ainsi qu'une infinité d'autres actes d'une importance majeure, que l'on soumet à cette même approbation".

.../...

Il ne se concevrait pas dès lors que les prescriptions relatives aux plans d'alignement et au tracé des rues, contenues dans l'article 76, 7°, de la loi communale soient abrogées, sans qu'un nouveau régime juridique soit établi en ce qui concerne la matière des alignements, et que les textes légaux contenus notamment dans la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux et dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, lesquels se fondent sur l'article 76, 7°, de la loi communale, aient été revus.

Article 27 du projet.

Cet article a pour objet de remplacer par des dispositions nouvelles l'article 81 de la loi communale; il soulève les observations générales suivantes :

1. Au cours des travaux parlementaires concernant le projet devenu la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat, le Premier Ministre a déclaré :

"D'autre part, comme son intitulé l'indique, ce projet de loi ne vise que les marchés de l'Etat, au sens strict du mot, et ne paraît donc concerner ni les administrations subordonnées (provinces, communes, etc.), ni les organismes d'intérêt public.

.../...

En réalité, ce n'est cependant pas tout à fait exact. Déjà, sous la trop sommaire législation actuelle, la pratique des administrations subordonnées et parastatales est affectée par les règles de l'Etat :

- la pratique des provinces, communes, etc .
l'est, en fait, par le jeu du subventionnement : ces administrations ne voient, en effet, leurs entreprises subsidiées par l'Etat, qu'à la condition d'appliquer la réglementation de l'Etat en matière de marchés, à savoir celle établie par l'arrêté organique du 5 octobre 1955;
- la pratique des parastataux l'est d'une manière plus directe, quoique seulement partielle : ils sont tenus, en vertu de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de ces organismes, à se conformer à la même réglementation, dès lors qu'ils recourent à l'adjudication, et à se référer toujours, en principe, aux clauses du cahier des charges de l'Etat.

En soi, le projet ne change rien à cette situation.

Mais , aux yeux du Gouvernement, ce ne sera cependant qu'un état de choses purement transitoire. Il faut faire mieux, en effet, et régler ces problèmes d'une manière moins empirique. Le Conseil d'Etat l'a suggéré et il a raison. Dès que le présent projet aura recueilli l'approbation du Parlement, il servira de base à la réalisation de législations parallèles, d'une part, quant aux marchés provinciaux et communaux et d'autre part, quant aux marchés des organismes d'intérêt public. Il n'était pas possible de travailler les trois matières dans une vue d'ensemble, car elles posent des problèmes juridiques et même institutionnels très différents" (Rapport de la Commission des finances du Sénat. session 1962-1963, n° 80, p. 11-12).

Le projet actuellement soumis au Conseil d'Etat se borne à poser les principes généraux qui doivent régir les marchés communaux ; il ne réalise qu'imparfaitement l'intention exprimée par le Premier Ministre.

.../...

2. Alors que les marchés de travaux, de fournitures et de services passés au nom de l'Etat sont organisés dans le détail par la loi du 4 mars 1963, le projet prévoit simplement que les marchés communaux sont passés par adjudication publique et que le conseil communal peut déroger à cette règle et recourir "à tout autre mode de passation du marché".

La loi du 4 mars 1963 dispose que les marchés sont passés par adjudication - publique ou restreinte - ou par appel d'offres - général ou restreint -, ou de gré à gré dans les cas que la loi énumère. Chacun de ces modes de passation des marchés est défini dans la loi, qui prévoit également les modalités de leur exécution, notamment en ce qui concerne le choix de la personne à qui le marché sera attribué et la publicité qui doit être donnée aux appels d'offre quand le mode de passation du marché implique un appel à la concurrence.

Non seulement le projet ne définit pas ce qu'il faut entendre par adjudication publique lorsqu'il s'agit de marchés communaux, mais il omet encore d'énumérer les divers modes de passation de marché auxquels les communes pourront éventuellement recourir. A fortiori, le projet ne précise pas les règles applicables pour chacun de ces modes.

.../...

Cette absence de précision est de nature à engendrer la confusion et l'insécurité.

En effet, si en cas d'adjudication publique le projet prévoit que le marché doit, en principe, être adjugé au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus basse, et que la détermination de l'offre la plus basse se fera selon les règles qu'il prescrit et qui sont celles qu'impose la loi du 4 mars 1963, rien n'est prévu pour les autres modes de passation des marchés. Faudra-t-il, dans ces cas, s'inspirer des règles tracées par cette même loi?

Les règles applicables aux marchés de l'Etat ne peuvent être appliquées telles quelles aux marchés communaux. Il ne peut, d'autre part, sous peine de retomber dans l'empirisme dénoncé par le Premier Ministre dans la déclaration ci-dessus reproduite, être laissé à l'appréciation des autorités communales et tutélaires de décider, lors de chaque marché, des règles qui seront appliquées. Dans une matière aussi complexe et aussi importante que celle des marchés communaux, il importe que soient fixées avec le plus de sécurité possible les règles des différents marchés, les pouvoirs des communes et les interventions des autorités de tutelle.

3. La dernière phrase de l'alinéa 6 prévoit que l'approbation ou la communication est toujours requise "lorsque le mode de passation du marché implique le principe de son attribution au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus basse ou le libre choix de l'offre jugée la plus intéressante, et que la soumission ou l'offre choisie n'est pas la plus basse au sens de l'alinéa 2".

L'alinéa 2 concerne l'adjudication publique. C'est dans cette procédure qu'entre en jeu la notion d'offre régulière la plus basse. Le soumissionnaire qui l'a présentée doit être déclaré adjudicataire.

Si l'on s'en réfère à la loi du 4 mars 1963, le libre choix de l'offre jugée la plus intéressante se rencontre dans les procédures d'attribution des marchés sur appel d'offres. Ces procédures excluent, pour l'attribution du marché, toute référence aux éléments qui entrent en ligne de compte pour la détermination de la soumission la plus basse.

En prévoyant le cas où "l'offre choisie n'est pas la plus basse au sens de l'alinéa 2", le projet impose, dans la procédure d'attribution des marchés sur appel d'offres, l'application d'une règle propre à la procédure d'attribution des marchés par adjudication publique.

Cette confusion est d'autant plus regrettable que la loi du 4 mars 1963 a clairement défini, pour les marchés de l'Etat, les règles propres à chaque mode de passation des marchés.

.../...

4. Enfin, les marchés communaux sont soumis aux mesures qui sont ou qui seront prises, en matière de marchés publics, pour l'application du traité instituant la Communauté économique européenne.

Des projets de directives ayant cet objet ont été élaborés, projets qui se fondent sur le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services et sur le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement, arrêtés par le conseil de la Communauté économique européenne, le 18 décembre 1961 (Journal officiel des Communautés européennes, 15 janvier 1962).

Ces directives prévoient, notamment, des règles communes de publicité pour les marchés ne dépassant pas un montant de 15 millions de francs belges, à la fin de la période transitoire, les autres règles communes étant applicables aux marchés dépassant 3 millions de francs belges (A. de GRAND RY, Marchés publics et marché commun, dans Industrie, novembre 1964).

Certaines règles, comme les règles de publicité, s'appliqueront tant aux procédures ouvertes qu'aux procédures restreintes.

A défaut de toute précision à cet égard, le projet ne permet pas de décider ce qu'il faut entendre, en matière de marchés communaux, par procédure ouverte et par procédure restreinte.

5. Dans les avis qu'il a donnés le 17 octobre 1960 sur un projet de loi sur les marchés passés au nom de l'Etat, et le 19 mars 1962, sur un projet de loi relative aux marchés passés au nom de l'Etat, le Conseil d'Etat a examiné de manière approfondie l'ensemble des problèmes soulevés par le contentieux des marchés publics (Sénat, 1961-1962, doc 364).

La loi du 4 mars 1963 a remédié à l'une des difficultés nées de ce contentieux en décidant, à l'article 8, § 1er, alinéa 1er, que "lorsque le Ministre décide d'attribuer le marché, celui-ci doit être confié, sous peine de dommages-intérêts, au soumissionnaire qui a remis la soumission régulière la plus basse" .

Le projet ne prévoit pas d'allocation de dommages-intérêts au soumissionnaire évincé qui aurait remis la soumission régulière la plus basse.

Une garantie importante accordée au soumissionnaire des marchés de l'Etat est ainsi refusée au soumissionnaire des marchés communaux. L'exposé des motifs ne donne aucune justification à ce sujet.

Article 66 du projet.

Cet article dispose :

"Article 66.-

Le transfert aux provinces des routes de l'Etat autres que les autoroutes et les voies axiales définies par le Roi s'opérera endéans dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi".

.../...

L'adoption de ce texte devrait entraîner la modification corrélatrice de l'article 78 de la loi provinciale lequel dispose.

"Article 78 (loi du 9 août 1948, article 1er).

Le classement entre l'Etat et les provinces des routes faisant actuellement partie de la grande voirie est réglé par le Roi, les députations permanentes entendues.

Il emporte attribution, à titre gratuit, de la propriété desdites routes. Il ne peut avoir pour conséquence d'augmenter dans une province, ni le nombre, ni la longueur des routes actuellement classées dans la voirie provinciale.

Le Roi procède au classement, soit en une fois, soit par étapes".

Het ontwerp brengt uiterst grondige wijzigingen aan in de organisatie van rijksbesturen die ressorteren onder de Minister van Economische Zaken en Energie, de Minister van Landbouw, de Minister van Openbare Werken, de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, de Minister van Middenstand, de Minister van Sociale Voorzorg. Grondig gewijzigd wordt ook de economie van een groot aantal wetten waarvan de uitvoering bij verscheidene Ministers berust. Het ontwerp zou dus moeten worden ingediend op de gezamenlijke voordracht van alle Ministers wier bevoegdheid erbij betrokken is.

+

Artikel 1 van het ontwerp.

De term "officiëren der parketten" in artikel 25, 3°, van de inrichtingswet op de provincieraadsverkiezingen zou moeten worden vervangen door "ambtenaar van het openbaar ministerie" of door "de leden van de parketten bij de hoven en rechtbanken".

Artikelen 2 tot 5 en artikel 9 van het ontwerp.

A. ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 2 van het ontwerp vervangt artikel 27 van de provinciekieswet, dat onverenigbaarheden vaststelt tussen het ambt van lid van de bestendige deputatie en andere openbare ambten. De artikelen 3 en 4 heffen de laatste artikelen van dezelfde wet uitdrukkelijk op of

.../...

geven ze een andere plaats, om aan die wet een nieuwe titel VI te kunnen toevoegen, betreffende de verkiezing van de leden der bestendige deputatie. Aan die titel VI is dan artikel 5 van het ontwerp gewijld. Onder verwijzing naar dezelfde titel, wijzigt artikel 9 van het ontwerp tenslotte artikel 96 van de provinciewet.

Krachtens artikel 3 van de provinciewet is de bestendige deputatie een emanatie van de provincieraad ; haar leden worden door en uit de raad verkozen. Het ligt dus niet in de rede dat bepalingen die de bestendige deputatie aangaan, opgenomen worden in de provinciekieswet, die alleen betrekking heeft op de verkiezing van de provincieraadsleden door de burgers. De nieuwe titel en artikel 27, hierboven vermeld, alsook artikel 28 dat van het vorige niet kan worden losgemaakt, zouden logisch op hun plaats zijn in de provinciewet zelf, meer bepaald in haar titel VII waar zij overigens gemakkelijk kunnen worden ingevoegd.

Dat voorstel kan heel eenvoudig worden uitgewerkt met behulp van de twee volgende bepalingen, die samen in de plaats zouden komen voor de artikelen 2 tot 5 en 9 van het ontwerp :

"Artikel 2.-

De artikelen 27 en 28 van dezelfde wet worden opgeheven.

Artikel ... (in te voegen op de plaats van artikel 9 van het ontwerp).

Artikel 96 van de provinciewet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

.../...

"Artikel 92. De bestendige deputatie van de provincieraad is in iedere provincie samengesteld uit zes leden.

Zij worden verkozen volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, georganiseerd in de artikelen 94 en volgende.

Artikel 93. § 1. (Artikel 27 van de provinciekieswet, gewijzigd door artikel 2 van het ontwerp, onder voorbehoud van de hierna gemaakte opmerkingen 1 en 2).

§ 2. (Artikel 28 van de provinciekieswet).

<u>Artikel 94.</u>	(Artikel 41	(	
		)	aan de provinciekies-
<u>Artikel 95.</u>	(Artikel 42	(	wet toegevoegd door
		)	artikel 5 van het ont-
<u>Artikel 96.</u>	(Artikel 44	(	werp ; onder voorbe-
		)	houd van de hiernavol-
<u>Artikel 97.</u>	(Artikel 45	(	gende opmerkingen 3
		)	
		(	tot 6
<u>Artikel 97bis.</u>	(Artikel 46	(	
		)	
<u>Artikel 97ter.</u>	(Artikel 47	(	
		)	

B. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. De leden van de Senaat blijven uit de provincieraad gesloten, zodat het overbodig is ze nog uitdrukkelijk uit de bestendige deputatie te sluiten. Derhalve moet 1° van artikel 27 van de provinciekieswet, gewijzigd door artikel 2 van het ontwerp, vervallen.

2. Om dubbelzinnigheid te voorkomen, wordt de tekst onder 6° van hetzelfde artikel beter als volgt gelezen :

"6° de leden van gemeenteraden en de buiten die raden benoemde burgemeesters".

3. Artikel 43, aan de provinciekieswet toegevoegd door artikel 5 van het ontwerp, is overbodig : artikel 42 heeft al gezegd, dat de voordrachten de derde dag vóór de stemming worden ingediend.

4. In artikel 44, door dezelfde bepaling toegevoegd, moeten de woorden "van de schriftelijke verklaring" worden vervangen door "van een schriftelijke verklaring van be-williging".

5. In artikel 45, vierde lid, is de verwijzing naar het bij de provinciekieswet gevoegde "model II" niet dienstig ; het biljet waarvan het model bijlage II van de provinciekieswet vormt, en dat voor de verkiezing van provincieraadsleden dient, kan immers niet zonder meer worden gebruikt voor de verkiezing van bestendig afgevaardigden.

6. In het systeem dat de Raad van State onder A voorstelt, zouden onder artikel 46 van de provinciekieswet, hetwelk artikel 97bis van de provinciewet zou worden de woorden "de artikelen 16 en 21 van deze wet" moeten worden vervangen door "de artikelen 16 en 21 van de inrichtingswet op de provincieraadsverkiezingen".

.../...

In hetzelfde artikel moet worden verwezen naar "het eerste en het derde lid" van artikel 166 van het Kieswetboek ; vindt immers het tweede lid van dat artikel 166 geen toepassing op de verkiezing van de bestendige deputatie, waarvoor er geen kandidaat-opvolgers zijn, stellig toepasselijk daarentegen is het derde lid, dat betrekking heeft op de afzonderlijke kandidaturen (zie artikel 44, derde lid, voorgesteld in het ontwerp).

Artikel 6 van het ontwerp.

1. De voorgenomen wijziging in artikel 4 van de provinciewet kan te baat worden genomen om dat artikel logischer te redigeren ; voorgesteld wordt :

"Artikel ...

Artikel 4 van de provinciewet wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 4. De commissaris van de Regering bij de provincieraad voert de titel van gouverneur van de provincie. Hij wordt door de Koning benoemd en ontslagen.

De provinciegriffier wordt door de Koning benoemd uit een lijst van drie kandidaten, door de bestendige deputatie opgemaakt. Hij wordt door de Koning op verzoek van de bestendige deputatie ontslagen".

2. De afschaffing van de om de zes jaar vernieuwbare ambtstermijn eist een aanpassing van alle verordeningsebepalingen waarin die termijn ter sprake komt, bijvoorbeeld van de bepalingen betreffende de terbeschikkingstelling van de provinciegriffiers.

... /...

Artikel 7 van het ontwerp.

Dit artikel bepaalt :

"Artikel 7.-

Tussen de leden 1 en 2 van artikel 65 van de provinciale wet worden twee leden ingevoegd, luidend als volgt :

"Worden inzonderheid als van provinciaal belang beschouwd de volgende zaken, welke voor de provinciale instanties zijn voorbehouden :

- 1° de instelling van een provinciale economische raad met adviserende bevoegdheid ;
- 2° de indeling der andere wegen dan de autosnelwegen en de radiale wegen bepaald door de Koning, in provincie- en gemeentewegen ;
- 3° de herverkaveling en de gezondmaking der landelijke goederen, de verbetering van de buurtwegen, het onderhoud van de polders en wateringen en van niet-bevaarbare en niet-vlotbare waterlopen.

Hij brengt advies uit aangaande de behoeften inzake het technisch- en kunstonderwijs en aangaande de programmatie op het gebied van de sociale politiek".

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De woorden "welke voor de provinciale instanties zijn voorbehouden" zijn overbodig, gelet op de artikelen 31 en 108, 2°, van de Grondwet, en op het eerste lid van artikel 65 van de provinciewet, dat door artikel 7 van het ontwerp wordt gewijzigd. Bovendien is het woord "instanties" niet dienstig.

.../...

2. Luidens artikel 108 van de Grondwet verzekeren de wetten betreffende de provinciale instellingen "de toepassing van de volgende beginselen ... 2° de bevoegdheid van de provincieraden ... voor alles wat van provinciaal ... belang is". Die grondwetsbepaling laat stellig aan de wetgever een ruime bevoegdheid om te beoordelen wat "van provinciaal belang" is. Maar die bevoegdheid is niet onbeperkt. Zij kan niet worden uitgeoefend dan voor zover zulks overeen te brengen is met de aard van de openbare dienst en met de plaats welke hij in het grondwettelijk staatsbestel inneemt.

II. OPMERKING BIJ 1°.

De tekst onder 1° geeft de provincieraad een bevoegdheid die hij al bezit.

III. OPMERKING BIJ 2°.

A. Een aanzienlijk deel van het rijkswegennet vertoont een nationaal karakter, voor sommige wegen des te meer uitgesproken, daar zij erkend zijn van internationaal belang te zijn.

Dat blijkt onder meer uit de verklaring nopens de aanleg van grote internationale verkeerswegen, met haar bijlagen, te Genève ondertekend op 16 september 1950 en goedgekeurd door de wet van 1 april 1954 (Belgisch Staatsblad van 4 juni 1954).

Die verklaring luidt als volgt :

" De ondergetekenden, behoorlijk gemachtigd, Vergaderd onder de auspiciën van de Economische Commissie van Europa,

Bewust van de noodzakelijkheid het internationaal wegverkeer te ontwikkelen,

Overwegende dat het ter bevordering van de betrekkingen tussen de Europese landen essentieel is een geordend plan vast te leggen voor de aanleg of het hermaken van wegen die aan de eisen van het internationaal verkeer zijn aangepast.

1. Verklaren het voorgesteld wegnnet, beschreven in de hierbijgaande bijlage I, aan te nemen als een overlegd plan voor het aanleggen en hermaken van wegen van internationaal belang, die zij voornemens zijn uit te voeren in het raam van hun nationaal programma van openbare werken of volgens de internationale mogelijkheden van financiering.

2. De ondergetekenden verklaren daarenboven dat de aanleg of het hermaken van de wegen vermeld in de bijlage I zal geschieden overeenkomstig de karakteristieken uiteengezet in hoofdstuk A van de hierbijgaande bijlage II. De ondergetekenden verbinden er zich daarenboven toe er voor te waken dat de in de bijlage I vermelde wegen zullen voorzien worden van de auxiliaire diensten voorzien in de bijlage II, hoofdstuk B, eventueel met de medewerking van private ondernemingen".

De bij die verklaring gevoegde lijst en nummers van de wegen van het internationaal net (bijlage I) geven verschillende wegen op die België doorkruisen, onder meer de weg die de Franse met de Nederlandse grens verbindt over Kortrijk, Gent en Antwerpen (E 3), de weg die de Franse met de Duitse grens verbindt over Bergen, Charleroi, Namen en Luik (E 41) en de weg die de Nederlandse met de Luxemburgse grens verbindt over Luik en Bastenaken (E 9).

.../...

Uit dit alles volgt, dat geen van de wegen die van internationaal belang verklaard zijn, door de overheden van de onderscheiden provincies mogen worden beheerd.

+

+ +

B. Wat het samenbestaan van de grote rijks- en provinciewegen betreft, wil het ontwerp terugkeren naar de toestand die bestond vóór de wet van 9 augustus 1948 en zelfs de provinciewegen uitbreiden, terwijl die wet integendeel tot doel had de provinciewegen geleidelijk op te nemen in de rijkswegen.

De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving in zake wegen is geworden (Gedr. st., Kamer, 1947-1948, nr 54), verantwoordde de doelstellingen van de Regering als volgt (blz. 3 en 4) :

"De Regering meent daarenboven dat het ogenblik gekomen is om een der bepalingen van de wet van 10 april 1841 en 19 maart 1866, op de buurtwegen, te wijzigen.

Bij artikel 24 van deze wet wordt aan de bestendige deputatie van de provincieraad de zorg toevertrouwd er over te beslissen of een buurtweg, wanneer hij verschillende gemeenten aanbelangt, tot weg van groot verkeer moet worden verklaard. Dit college kan vervolgens voor het geheel of een deel van de betrokken weg hetzij een steenslagverharding, hetzij een keiverharding of enige andere buitengewone uitgave voorschrijven en de wijze van uitvoering en toezicht regelen. In feite hebben de bestendige deputaties steeds geaarzeld dergelijke beslissingen te nemen, wijl deze beslissingen bijkomende lasten voor de gemeenten meebrengen ;

.../...

deze zijde van het probleem moet zeker niet worden verwaarloosd. Het blijft niettemin waar dat het in gebreke blijven van de provinciale autoriteiten er toe leidt, ofwel de wegen, die op grond van hun belangrijkheid bij de wegen van groot verkeer zouden dienen gerangschikt, als gewone buurtweg te laten, ofwel als zodanig gerangschikte wegen in slechte staat van onderhoud te laten, ofwel nog de volgende door iedereen gekende toestand te scheppen : een der gemeenten waar de weg van groot verkeer doorloopt, besluit de nodige inspanning te doen, en voert de volstrekt noodzakelijke wegwerken uit ; de andere gemeenten integendeel blijven inactief. Aldus vindt de weggebruiker, na een deel van zijn reis in goede voorwaarden te hebben afgelegd, aan de grens van de twee gemeenten plotseling hennepolken en kuilen.

De Staat kan niet langer onverschillig blijven omtrent dit probleem. De logische oplossing is dat hij in de plaats van de bestendige deputaties belast worde met de zorg, er over te beslissen of een buurtweg als een weg van groot verkeer moet beschouwd worden en welke werken moeten uitgevoerd worden. Men zal hem niet kunnen verwijten dat hij daarbij geen rekening houdt met de weerslag op financieel gebied die zijn beslissing zou kunnen hebben voor de gemeente, aangezien hij tot heden toe nodig geoordeeld heeft in ruime mate in de kosten der werken bij te dragen. Inderdaad, het besluit van 6 november 1946, waarin hij zijn houding dienaangaande bepaald heeft, stelt de gemeenten in de mogelijkheid belangrijke toelagen te bekomen voor het aanleggen, verbeteren en buitengewoon herstellen van bedoelde wegen, evenals, maar in mindere mate, voor het gewoon onderhoud er van.

...

Zulks zijn de grote lijnen van onderhavig wetsontwerp. Thans nog een woord over elk van zijn artikelen.

Artikel 1. Dit artikel, dat ten doel heeft een nieuwe verdeling van de grote wegen tussen de Staat en de provinciën mogelijk te maken volgens de hierboven uiteengezette beginselen, stelt de modaliteiten en de voorwaarden van deze herklassering vast. Deze moet zodanig geschieden dat er voor de

.../...

provinciën geen bijkomende lasten uit voortvloeien. Integendeel zou de nieuwe wet er toe strekken aan het gelijktijdig bestaan van twee soorten grote wegen een einde te stellen door de provinciewegen af te schaffen.

Artikel 2. Volgens dezelfde algemene strekking past het de provinciën te beletten nieuwe verkeerswegen aan te leggen. Dienvolgens is het nodig artikel 75 van de provinciale wet te wijzigen, luidens hetwelk de provincieraad over het aanleggen der wegen beslist.

Daarenboven meent de Regering dat deze gelegenheid moet worden te baat genomen om de zinspeling op de vaarten, die door de provincie zouden worden gegraven, uit artikel 75 van de provinciale wet te doen verdwijnen. Het recht om deze kunstwerken aan te leggen, moet voortaan uitsluitend aan de Staat behoren".

De memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp zegt niet waarom de Regering afziet van de eenmaking van het Belgisch wegnnet, waarmee de wet van 9 augustus 1948 een begin had gemaakt.

: +

+ +

C. Een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 1 augustus 1899 houdende herziening van de wetgeving en van de reglementen op de politie van het vervoer (Gedr.st., Kamer, 1962-1963, nr 630-1) is door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 5 maart 1964 en door de Senaat op 25 maart 1964 goedgekeurd.

.../...

Artikel 1, § 3, van dat ontwerp verruimt aanzienlijk de bevoegdheid van de Minister van Openbare Werken inzake regeling van het wegverkeer.

Krachtens die tekst krijgt de Minister van Openbare Werken immers bevoegdheid tot het vaststellen van reglementen tot aanvulling van de algemene reglementen betreffende "openbare wegen die tot de grote rijkswegen behoren, en kruispunten waarvan één van die openbare wegen deel uitmaakt".

Artikel 7, 2°, van het onderhavige ontwerp beperkt het domein van de grote rijkswegen tot de autosnelwegen en de radiale wegen ; meteen beperkt het de werkingssfeer van het kortelings goedgekeurde ontwerp op de politie van het vervoer.

IV. OPMERKINGEN BIJ 3°.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt : "als van provinciaal belang worden beschouwd" en "voor de provinciale instanties zijn voorbehouden : ... 3° de herverkaveling en de gezondmaking der landelijke goederen, de verbetering van de buurtwegen, het onderhoud van de polders en wateringen en van niet-bevaarbare en niet-vlotbare waterlopen".

.../...

Het ontwerp onttrekt die onderwerpen dus aan de bevoegdheid van de Staat. Aangezien het nu om kwesties van provinciaal belang zou gaan, zou niet meer de wetgever, maar de provincieraad bevoegd zijn om die aangelegenheden te regelen en die takken van het openbaar bestuur te organiseren.

Over de buurtwegen handelt de wet van 10 april 1841. De ruilverkaveling van landeigendommen is geregeld in de wet van 25 juni 1956 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet. De organisatie van polders en wateringen is geregeld in de wetten van 5 juli 1956 betreffende de wateringen en van 3 juni 1957 betreffende de polders. Over de niet-bevaarbare en niet-vlotbare waterlopen handelen de wetten van 7 mei 1877 op de politie van de niet-bevaarbare en niet-vlotbare waterlopen en van 15 maart 1950 tot wijziging van de wetgeving betreffende de onbevaarbare waterlopen.

Artikel 7, 3°, van het ontwerp maakt gedeeltelijke of gehele opheffing van die onderscheiden wetgevingen en van hun uitvoeringsbesluiten noodzakelijk. Provincieverboddingen mogen immers "niet slaan op zaken die reeds door wetten of maatregelen van algemeen bestuur beheerst worden" (provinciewet, artikel 85, tweede lid).

De opgeheven teksten moeten vervolgens door provincieverordeningen worden vervangen. De overgang van die materies naar de sfeer van de provinciale overheid moet dus gepaard gaan met een grondige omwerking van de thans geldende teksten, en met een volledige reorganisatie van de bevoegdheden en diensten, zulks in en op initiatief van elke provincie.

.../...

Inzake polders en wateringen, buurtwegen en waterlopen, is het onvoorstelbaar, dat er een break in de rechtscontinuïteit zou ontstaan, want de desbetreffende administratieve organisatie is onmisbaar voor de openbare veiligheid en voor 's lands economie.

Bovendien verleent de wetgeving op de ruilverkaveling van landeigendommen rechtspersoonlijkheid aan een aantal instellingen (wet van 25 juni 1956, artikel 13) ; zij stelt rechtsbevoegdheid in (artikelen 3, 21, 36, 38) ; zij dwingt in bepaalde gevallen tot eigendomsoverdracht (artikelen 39, 43 tot 46). Ook de wetgeving betreffende de wateringen en de polders verleent rechtspersoonlijkheid aan administratieve lichamen waarvan het gebied zich territoriaal over meer dan een provincie kan uitstrekken (wet van 5 juli 1956, artikelen 11 en 104, en wet van 3 juni 1957, artikelen 11 en 103). De provincieraden beschikken niet over de onmisbare bevoegdheid om het eigendomsrecht te wijzigen of om rechtspersoonlijkheid te verlenen aan de instellingen die nodig zijn voor het beheer van die diverse takken van het administratief recht.

De benamingen "polders" en "wateringen" gebruikt het ontwerp met een andere betekenis dan zij hebben in de desbetreffende wetgeving, waarin polders zowel als wateringen besturen met rechtspersoonlijkheid zijn (wet van 5 juli 1956, artikelen 1 en 11 ; wet van 3 juni 1957, artikelen 1 en 11), die tot doel hebben bepaalde gronden tegen overstroming te beveiligen door passende werken en passend toezicht. Waar het ontwerp spreekt van "het onderhoud van de polders en wateringen" doelt het vanzelfsprekend niet op de besturen die zo worden genoemd, maar op de gronden die onder hun beheer vallen.

Artikel 7, 3°, van het ontwerp zou dus, indien het werd aangenomen, geen ander gevolg hebben dan dat het provinciebestuur in de plaats treedt van die gedecentraliseerde besturen, die dan verdwijnen. De bevoegdheid zelf van die besturen wordt immers door het ontwerp aan de provinciale instellingen overgedragen. Deze zouden anderzijds de polders en wateringën niet als gedecentraliseerde provinciale instellingen in stand kunnen houden omdat zij niet in staat zijn ze in die hoedanigheid een nieuwe rechtspersoonlijkheid te verlenen.

Het ontwerp lost de gestelde problemen niet op ; het bevat geen van de overgangsbepalingen die onmisbaar zijn om zo belangrijke takken van het openbaar bestuur over te hevelen van de Staat naar de provincies ; het vermeerdert de macht van de provinciale instellingen niet in een mate als vereist is opdat zo aanzienlijk verruimde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend.

Tegen zodanige machtsuitbreiding zouden overigens in bepaalde gevallen ernstige grondwettelijke bezwaren kunnen rijzen.

Voor een aantal van de materies welke artikel 7, 3°, van het ontwerp vermeldt, zijn de ondergeschikte besturen krachtens de Grondwet niet bevoegd.

De ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet berust op een herverdeling van de gronden, die de eigenaars ertoe dwingt sommige van hun eigendommen af te staan. Krachtens artikel 11 van de Grondwet kan die gedwongen eigendomsoverdracht alleen door een wet worden geregeld.

.../...

De belastingregeling inzake polders en wateringen is, krachtens artikel 113 van de Grondwet, aan de gewone wetgeving onderworpen.

Het gaat hier om twee essentiële beginselen, waarvan de gehele reglementering van de bewuste materies afhangt, en krachtens welke deze niet aan de bevoegdheid van de provincie overneden kunnen worden overgelaten.

In een andere gedachtengang, met name inzake waterlopen die voor meer dan een provincie of zelfs voor naburige landen van belang zijn, zou het niet opgaan uitsluitend de provinciale instellingen bevoegd te verklaren.

V. OPMERKING BETREFFENDE HET TWEEDE LID DOOR ARTIKEL 7 VAN
HET ONTWERF INGEVOEGD IN ARTIKEL 65 VAN DE PROVINCIEWET.

Dit tweede lid zou als volgt kunnen worden gelezen :

"De raad geeft de Regering advies over de behoeften van de provincie inzake technisch onderwijs en kunst-onderwijs, en over het Regeringsprogramma inzake sociaal beleid".

Artikel 8 van het ontwerp.

Dit artikel geeft de provincies opnieuw het recht om kanalen te graven, dat hun, zoals hiervoren is gezegd, was ontnomen door de wet van 9 augustus 1948.

.../...

Destijds oordeelde de Regering, dat het aanleggen van die kunstwerken voortaan een voorrecht van de Staat moest zijn. De wetgever heeft zich toen met die zienswijze verenigd.

In de huidige stand van de techniek en van het vervoer te water is het graven van kanalen een doorgaans zeer ingewikkelde nationale en zelfs internationale aangelegenheid geworden, alleen al wegens de technische moeilijkheden in verband met hun watervoorziening en hun opneming in het bestaande net.

Het opnieuw aan de provincies verleende recht om over het uitvoeren van zodanige werken te beslissen, ligt dus vrij theoretisch.

Artikel 9 van het ontwerp.

Zie de opmerking onder A, bij de artikelen 2 tot 5.

Artikel 10 van het ontwerp.

Voorgesteld wordt, dit artikel als volgt te lezen :

"Artikel ...

Artikel 100 van de provinciewet, gewijzigd bij de wet van 15 maart 1949, wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

.../...

"De bij een algehele vernieuwing van de provincieraad aftredende leden van de bestendige deputatie en de ontslagnemende leden blijven hun ambt uitoefenen tot de geloofsbrieven van hun plaatsvervangers onderzocht en deze geïnstalleerd zijn".

Artikel 11 van het ontwerp.

Dit artikel heeft tot doel de woorden "nieuw gekozen" te doen vervallen ; zij passen niet voor de opvolger die titularis wordt. Er is echter geen reden om het slot van het huidige artikel 102 van de provinciewet te laten wegvallen : "... tenzij hij vroeger ophoudt deel uit te maken van de raad".

Artikel 12 van het ontwerp.

Dit artikel bepaalt :

"Artikel 12.-

Tussen de leden 2 en 3 van artikel 106 van de provinciale wet wordt een lid ingevoegd, luidend als volgt :

.../...

"Zij is belast , mits inachtneming van de algemene onderrichtingen van de Regering, met :

- 1° de opmaking op advies van de regionale commissie voor de ruimtelijke ordening van de streek- en gewestplannen en de goedkeuring van de gemeentelijke plannen voor de ruimtelijke ordening ;
- 2° de instelling van een provinciaal comité voor de huisvesting, dat adviserende bevoegdheid heeft, de opmaking, op advies van de regionale commissie voor de ruimtelijke ordening van het provinciaal huisvestingsplan en de verdeling van de eventuele Rijkstoelagen onder de erkende bouwmaatschappijen ;
- 3° de regeling van alles wat de zuivering van het rioolwater betreft ;
- 4° de coördinatie van de plaatselijke initiatieven op het gebied van het vak-, technisch- en kunstonderwijs, en de goedkeuring van de beslissingen van de onder voogdijstaande overheden tot oprichting van scholen voor dergelijk onderwijs ;
- 5° de toekenning van de studiebeurzen".

.../...

I. OPMERKINGEN BIJ 1°.

De bevoegdheden welke artikel 12, 1°, van het ontwerp aan de bestendige deputatie verleent, brengen een hele ommekeer teweeg in de economie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

Die wet bepaalt : "De Koning verleent bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeentepannen" (artikel 2, eerste lid).

De artikelen 6 tot 13 regelen het opmaken van streek- en gewestpannen door de uitvoerende macht; de goedkeuring van de gemeentepannen door de Koning is geregeld in artikel 23. De wet bepaalt in bijzonderheden de procedure voor het opmaken en goedkeuren van de pannen. Zij omschrijft de respectieve bevoegdheid van de administratieve lichamen die daarbij betrokken zijn. Zij zegt welke openbaarheid aan de ontwerpen moet worden gegeven; zij bevat een aantal maatregelen ter bescherming van alle betrokken openbare en particuliere belangen.

In verband met de streekpannen kan een aanhaling uit de memorie van toelichting dienstig zijn (Gedr. St., Senaat, 1958-1959, nr 124, blz. 51):

"De ordening van een streek is een zeer gewichtige handeling van nationaal belang. Daarom dient de beslissing daartoe door het centraal bestuur te worden genomen, terwijl de provinciën en gemeenten enkel een advies geven. Daarom ook moet de koninklijke beslissing die aan het

.../...

plan bindende kracht verleent, voorafgegaan zijn door een beraadslaging in de Ministerraad. Om die beraadslaging mogelijk te maken, zal de bevoegde Minister vooraf het advies van al de betrokken departementen inwinnen. De Regering meent dat het voor een vruchtdragende vergelijking van al die adviezen nodig is dat de Koning een interministeriële commissie instelt. Die commissie, evenals de Ministerraad van zijn kant, zal zich bij haar werkzaamheden laten leiden door de uitslagen van het ter plaatse georganiseerd openbaar onderzoek, waarover verder meer".

Bovendien omschrijft het ontwerp niet nauwkeurig de aard van de bevoegdheden welke het aan de bestendige deputatie verleent in verband met het "opmaken" van de streek- en gewestplannen en het "goedkeuren" van de gemeenteplannen. Het zegt niet welke procedure in de plaats moet komen voor de thans geldende, en welke rechtsgevolgen verbonden zijn aan de beslissingen van de bestendige deputatie wat het gezag van de plannen betreft. Het bepaalt noch de vorm, noch de juridische strekking van de "algemene onderrichtingen van de Regering".

Overdracht van bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening is dus niet denkbaar zonder dat tevens de onmisbare wijzigingen worden aangebracht in de wet van 29 maart 1962.

+

+ +

.../...

II. OPMERKINGEN BIJ 2°.

Artikel 12, 2°, van het ontwerp is niet overeen te brengen met de regelen inzake financiering van de erkende maatschappijen voor het bouwen van woningen, die thans zijn vastgesteld in de wet van 11 oktober 1919 tot inrichting van een Nationale Maatschappij voor de huisvesting en in het koninklijk besluit van 27 februari 1935 tot oprichting van een Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom, zoals die teksten naderhand zijn gewijzigd.

De toekenning van bevoegdheid inzake volkswoningen aan de provincieoverheid zou dus gepaard moeten gaan met een herziening van de wetgeving betreffende die openbare dienst.

+

+ +

III. OPMERKINGEN BIJ 3°.

Artikel 12 van het ontwerp belast de bestendige deputatie, "mits inachtneming van de algemene onderrichtingen van de Regering, met ...

3° de regeling van alles wat de zuivering van het rioolwater betreft".

Uit die bepaling blijkt niet, wat de omvang van de aan de bestendige deputaties toe te kennen bevoegdheid zal zijn. Het woord "regeling", dat op een verordenende bevoegdheid schijnt te wijzen, is niet overeen te brengen met het feit dat die met inachtneming van de algemene onderrichtingen van de Regering zou worden uitgeoefend.

.../...

De zuivering van het rioolwater is thans geregeld in de artikelen 4 en 5 van de wet van 11 maart 1950 (Belgisch Staatsblad van 27 april) op de bescherming van de wateren tegen verontreiniging, die bepalen :

"Artikel 4.-

Voor de lozingen van water voortkomende van de gemeenteriolen in de wateren bedoeld bij het eerste artikel, kan de Koning de werken voorschrijven die hij noodzakelijk oordeelt om de waterverontreiniging te voorkomen, en die binnen een door hem vastgestelde termijn moeten uitgevoerd worden; hij kan zelfs de voorafgaande zuivering opleggen. Hij kan de uitvoering der werken van ambtswege verordenen, als de betrokken gemeente of gemeenten bij het verstrijken van de vastgestelde termijn, de nodige schikkingen niet getroffen hebben om hun verplichtingen na te komen. In dit geval belast hij de gouverneur, onder de hoge leiding van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en voor rekening van de in gebreke blijvende gemeente of gemeenten, met de voorbereiding, de aanbesteding, de uitvoering en de oplevering der werken, evenals met de inbezittingen en onteigeningen die nodig zijn voor bedoelde werken.

De ambtshalve uit te voeren werken worden door de Staat bekostigd. Zodra zij voltooid zijn, wordt het aandeel in de kosten van de betrokken gemeente of gemeenten vastgesteld en het bedrag er van wordt haar betekend. De gemeenten zijn gehouden haar aandeel aan de Schatkist terug te betalen, binnen zes maanden na de betekening. In geval van niet-terugbetaling binnen de vastgestelde termijn, worden de verschuldigde sommen ambtshalve afgehouden van de ontvangsten der gemeente, door de Staat gestort op het Gemeentekrediet van België.

De Koning kan de bestendige deputatie van de provinciale raad met de uitbating der zuiveringsstations belasten ingeval de betrokken gemeenten, regelmatig vóór de verplichting

gesteld, mochten verwaarlozen deze na te komen. In dit geval schrijft zij het nodige krediet ambtshalve in de begroting der gemeente in, overeenkomstig artikel 133 van de gemeentewet en zij mandateert de betalingen in de voorwaarden vastgesteld bij artikel 147 van dezelfde wet. Indien de ambtshalve verzekerde uitbating verschillende gemeenten aanbelangt, stelt de bestendige deputatie het evenredig deel, dat ten laste van elk hunner valt, vast.

Ingeval de zuiveringswerken, of de uitbating der zuiveringsstations, gemeenten aanbelangen die in verschillende provincies liggen, wordt de verdeling der kosten rechtstreeks door de Koning gedaan.

Artikel 5.-

Alle toestellen om afvalwater te zuiveren staan onder het bijzonder toezicht van de technische ambtenaren van de Dienst voor zuivering van afvalwater, onverminderd het hoog toezicht dat door andere diensten krachtens de bestaande wetten en reglementen uitgeoefend wordt".

Ook met die wetteksten is de hier onderzochte bepaling niet overeen te brengen.

De hoeveelheid afvalwater op 's lands grondgebied neemt bovendien in feite dermate toe en ieder hydrografisch bekken is zo zeer één net gaan vormen, dat het vrijwel onmogelijk wordt de verontreiniging van het water als een op provinciaal vlak op te lossen probleem te zien.

.../...

IV. OPMERKING BIJ 4°.

Artikel 12 van het ontwerp belast de bestendige deputatie, "mits inachtneming van de algemene onder-richtingen der Regering, met : ...

4° de coördinatie van de plaatselijke initiatieven op het gebied van het vak-, technisch en kunstonderwijs, en de goedkeuring van de beslissingen van de onder voogdij staande overheden tot oprichting van scholen voor dergelijk onderwijs".

Thans is geen goedkeuring vereist voor het oprichten van inrichtingen voor kunstonderwijs (wet van 14 mei 1955, gewijzigd bij de wet van 29 mei 1959), noch voor het oprichten van technische scholen (gecoördineerde wetten van 30 april 1957, gewijzigd bij de wet van 29 mei 1959). Deze bepaling beantwoordt niet aan de bedoeling van de Regering zoals de memorie van toelichting die te kennen geeft. Wordt zij gehandhaafd, dan moet de wet van 29 mei 1959 (schoolpact) worden gewijzigd.

Voorts moet het woord "vak-" vervallen, want het vakonderwijs is een afdeling van het technisch onderwijs.

.../...

V. OPMERKING BIJ 5°.

Noch uit de tekst van het ontwerp, noch uit de memorie van toelichting blijkt, welke beurzen in artikel 12, 5°, van het ontwerp worden bedoeld. Het kan niet gaan om beurzen van stichtingen, want deze worden gegeven door begevers-bloedverwanten of, bij gemis daarvan, door het bestuur dat gemachtigd werd tot het aanvaarden van de stichting (wet van 19 december 1864, artikel 37).

Evenmin gaat het om beurzen die door de provincie zijn ingesteld, want de memorie van toelichting zegt dat aan de bestendige deputatie "taken van algemeen bestuur" worden opgedragen.

Alleen kunnen dus bedoeld zijn de beurzen die door het Nationaal Studiefonds worden toegestaan op grond van de wet van 19 maart 1954. Die beurzen nu worden verleend :

- 1° voor secundaire studiën, door het schepencollege aan kinderen uit gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en door de bestendige deputatie aan kinderen uit de overige gemeenten;
- 2° voor niet-universitaire hogere studiën, door één college, van elf leden, benoemd door de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur;
- 3° voor universitaire hogere studiën, door de Minister zelf.

Onder die omstandigheden is het niet duidelijk wat de tekst onder 5° bedoelt.

.../...

Artikel 14 van het ontwerp.

Het ontwerp bepaalt aard noch omvang van het gezag dat hier aan de gouverneur wordt verleend.

De memorie van toelichting rekent maar met één mogelijkheid : dat de rijksambtenaar in de provincie een administratieve beslissing moet nemen in een bepaald geval. Rijksambtenaren kunnen hun werkzaamheid echter uitoefenen op heel wat gebieden die met de openbare veiligheid en gezondheid, de vrijwaring van economische en sociale belangen te maken hebben : toezicht op de gezondheid van de bevolking of op de veiligheid in de werkplaatsen; technisch optreden in verband met de staat van de wegen, of met de bescherming van de landbouw; vaststelling van diverse misdrijven. In al die materies is de rijksambtenaar niet hoofdzakelijk belast over individuele zaken te beslissen : zijn taak bestaat vooral in de uitvoering van algemene wetten, in de uitoefening van controle en toezicht, of in de aanwending van technische middelen. De rol welke het ontwerp op al die gebieden aan de gouverneur toedeelt, zou nader moeten worden omschreven.

Bovendien verleent de wet aan de rijksambtenaar in de provincie soms eigen bevoegdheden en regelt zij de uitoefening daarvan in een nationaal hiërarchisch kader, zonder dat zij de gouverneur daarbij betreft : zo de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. De directiebevoegdheden waarvan sprake in artikel 14 van het ontwerp zouden aan de gouverneur dan ook slechts toegekend mogen worden mits de wetten die het optreden van rijksambtenaren in de provincies regelen, worden herzien.

.../...

Ten slotte is de toekenning van nieuwe beslissingsmacht aan de gouverneur niet overeen te brengen met de economie van een aantal wetten die thans de beslissingsmacht in dezelfde aangelegenheden verlenen aan de Koning, aan de Minister, of aan daartoe gemachtigde ambtenaren van het centraal bestuur. In die wetten zouden daarom **tegelijkertijd** de nodige wijzigingen moeten worden aangebracht, onder meer in de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat.

Artikel 15 van het ontwerp.

Artikel 15 van het ontwerp, dat het tweede lid van artikel 126 van de provinciewet aanvult met de woorden "hij benoemt, schorst en ontslaat de laatstgenoemden", maakt het vierde lid overbodig en een wijziging van het derde lid van hetzelfde artikel 126 noodzakelijk.

Artikelen 16 en 18 van het ontwerp.

De artikelen 141 tot 145, welke artikel 16 van het ontwerp in de provinciewet invoegt, herhalen grotendeels de artikelen 114 tot 122ter van de gemeentewet.

De memorie van toelichting geeft geen verantwoording voor het invoegen in de provinciewet van de bepalingen die, in de gemeentewet, het statuut van de gewestelijke ontvangers regelen.

Aan de gemeenteontvanger, zowel de plaatselijke als de gewestelijke, is een ambt opgedragen waarvan de uitoefening geregeld is door bepalingen van de gemeentewet, en voor beiden op dezelfde wijze (artikel 121 van de gemeentewet).

Wel wordt de bevoegdheid van de gewestelijke ontvangers door het ontwerp uitgebreid tot de commissies van openbare onderstand. Maar die commissies zijn gemeentelijke openbare instellingen, zodat er niets op tegen is dat hun statuut door de gemeentewet geregeld blijft, vooral daar het hier toch om een essentieel gemeentelijke aangelegenheid gaat.

Daarentegen ontstaat gevaar voor vergissingen en misverstanden als men sommige bepalingen wel, andere niet uit hoofdstuk IV van titel II van de gemeentewet gaat lichten. Het zou beter zijn titel II, hoofdstuk IV, van de gemeentewet te herzien en hem eventueel te splitsen in afdelingen betreffende, onderscheidenlijk, de plaatselijke gemeenteontvanger, de gewestelijke gemeenteontvanger en de gemeenschappelijke bepalingen.

De bepalingen van het ontwerp betreffende de gewestelijke ontvangers moeten dus worden onderzocht samen met die van hoofdstuk III van het ontwerp, betreffende de wijzigingen in de gemeentewet.

Artikel 17 van het ontwerp.

Bij artikel 17 van het ontwerp past een algemene opmerking : het maatschappelijk doel van de verenigingen voor streekontwikkeling is niet nauwkeurig omschreven.

.../...

Volgens het nieuwe artikel 147 van de provinciewet, zoals het in het ontwerp staat, zou aan de verenigingen voor streekontwikkeling (V.S.O.) alleen advies-, studie- en coördinatiebevoegdheid worden verleend. Zij zouden initiatieven in de hand mogen werken en administratieve of technische diensten organiseren, maar niet de aansprakelijkheid hebben van een openbare dienst met economische inslag.

De uitoefening van de in het nieuw artikel 147 opgesomde bevoegdheden lijkt geen grond op te leveren om, zoals het ontwerp-artikel 154 van de provinciewet doet, bevoegdheid inzake onteigening ten algemenen nutte te verlenen aan de V.S.O.

Toch moet worden opgemerkt dat de V.S.O., krachtens artikel 68 van het ontwerp, de "maatschappijen voor economische uitrusting" of de intercommunale verenigingen voor streekontwikkeling kunnen opslorpen of dat zij in hun rechten en verplichtingen kunnen treden. Het lijkt dus in de bedoeling van de Regering te liggen, de V.S.O. bevoegdheden te verlenen als die waarover genoemde "maatschappijen" of verenigingen beschikken, en inzonderheid de V.S.O. te machtigen tot verdere verwezenlijking van het maatschappelijk doel van de vennootschappen voor gewestelijke economische uitrusting, zoals dat omschreven is in artikel 17 van de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten :

.../...

"... terreinen voor industriële doeleinden te bestemmen, deze aan te leggen en uit te rusten, hierop industriële of ambachtelijke gebouwen op te trekken, deze terreinen of gebouwen te verkopen, af te staan of te verhuren aan natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen, onder verplichting ze te gebruiken voor de doeleinden waartoe ze werden aangelegd".

De opsomming van de bevoegdheden van de V.S.O., zoals het ontwerp - artikel 147 van de provinciewet die geeft, zou derhalve moeten worden aangevuld.

Artikel 19 van het ontwerp.

Dit artikel moet alleen worden gehandhaafd als de Regering geen gebruik wenst te maken van de bevoegdheid welke de wet van 13 juni 1961 betreffende de coördinatie en de codificatie van wetten aan de Koning heeft verleend.

Dat geldt ook voor artikel 64 van het ontwerp.

Mocht de Regering de bijzondere machtigingen tot coördinatie wensen te behouden, dan moeten de artikelen 19 en 64 worden ineengewerkt.

+

+ +

Het is de Raad van State onmogelijk, gelet op de termijn waarbinnen de Regering zijn advies wenst te ontvangen, de hoofdstukken III en IV van het ontwerp volledig te bestuderen. De Raad maakt dus alleen opmerkingen over de artikelen waarvan het onderzoek ver genoeg was gevorderd, dat zijn de artikelen 22, 27 en 66.

.../...

Artikel 22 van het ontwerp.

Dat artikel vervangt artikel 76 van de gemeentewet door een nieuwe tekst. Dit betekent dat het bepaalde onder 7° van de huidige tekst wordt opgeheven. Die bepaling is thans als volgt geformuleerd :

"Artikel 76 (wet van 9 augustus 1948, artikel 3).

Aan het advies van de bestendige deputatie van de provinciale raad en aan de goedkeuring van de Koning moeten onderworpen worden de besluiten van de raad over de volgende zaken :

...

7° de algemene rooiplannen voor de steden en voor de aaneengebouwde gedeelten in de plattelandsgemeenten, de aanleg van nieuwe straten en de verbreding van de bestaande straten, alsmede de afschaffing ervan.

De Koning bepaalt de grote wegen in de doortocht der steden en der aaneengebouwde gedeelten der plattelandsgedeelten na het advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie te hebben ingewonnen.

Volgt hieruit verlating, door de Staat of door de provincie, van bestaande wegen of gedeelten van wegen, dan worden deze beschouwd als voortaan deel uitmakend van de gemeentewegen. Deze overdracht brengt de kosteloze toewijzing van de eigendom van die wegen mede, die zich op het ogenblik van de verlating in goede staat van onderhoud zullen moeten bevinden ...".

.../...

Van de laatste twee alinea's onder 7° maakt het ontwerp, met enige wijziging, een op zichzelf staande bepaling, met name artikel 67.

Het eerste lid onder 7°, waaraan de rooiplannen hun rechtsgrond ontleen, laat het vervallen zonder ~~er~~ iets voor ~~in~~ de plaats te stellen.

De rooilijn nu, dit is de begrenzing van de openbare weg ten aanzien van de aanliggende eigendommen, is precies de juridische grondslag van de rechten die de overheid op het wegdomein uitoeft.

Reeds de gemeentewet, in het oorspronkelijke artikel 76, 7°, eiste advies van de bestendige deputatie en goedkeuring van de Koning voor :

"Het bepalen van de hoofdwegen en de algemene rooiplannen voor de steden en voor de aaneengebouwde gedeelten in de plattelandsgemeenten; de aanleg van nieuwe straten en de verbreding van bestaande straten, alsmede de afschaffing ervan".

Tijdens de parlementaire voorbereiding (Pasinomie 1836, blz. 366) merkte de Heer VERDESSEN hierover het volgende op :

" D'après la loi du 16 septembre 1807, les plans généraux d'alignement dans les villes doivent être soumis sans distinction à l'approbation du Roi. En effet, Messieurs, je ne conçois pas cette distinction de plans généraux d'alignement de la grande et de la petite voirie.

Si le Gouvernement et la députation provinciale ont un système différent, il en résultera qu'une partie d'un plan général d'alignement étant soumise à l'approbation de la députation provinciale et l'autre partie à l'approbation du Gouvernement, il y aura de l'incohérence dans les travaux. Remarquez-le bien, Messieurs,

les plans généraux d'alignement dans une ville entraînent des conséquences assez importantes pour que ces plans soient soumis à l'approbation du Roi. En effet, un plan général d'alignement a toujours pour résultat d'entraîner la commune dans une dépense considérable. Il a aussi pour conséquence de priver plusieurs citoyens d'une partie de leur propriété. Chaque modification que l'on apporte aux plans d'alignement d'une rue a pour objet de forcer les propriétaires à reculer leur façade en cas de reconstruction de leurs maisons. D'autres fois, il entraîne immédiatement l'expropriation, lorsque la commune est à même de faire la dépense.

Ainsi, si l'on considère les conséquences qui résultent de l'exécution d'un grand travail d'alignement, l'on doit être convaincu qu'il s'agit d'un acte d'une très haute importance, soit qu'il se rapporte à la petite voirie, soit qu'il se rapporte à la grande; il est nécessaire que les plans d'alignement pour ces deux cas soient soumis à l'approbation du Gouvernement, ainsi qu'une infinité d'autres actes d'une importance majeure, que l'on soumet à cette même approbation".

Het is niet goed denkbaar, dat de voorschriften die in artikel 76, 7°, van de gemeentewet met betrekking tot de rooiplannen en het tracé van de straten zijn neergelegd, worden opgeheven als terzake van rooilijnen geen nieuwe rechtsregeling wordt vastgesteld en als de op artikel 76, 7°, van de gemeentewet steunende wetsteksten, met name in de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen en in de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, niet worden herzien.

.../...

Artikel 27 van het ontwerp.

Dit artikel bedoelt artikel 81 van de gemeentewet door nieuwe bepalingen te vervangen. Hier is het volgende op te merken.

1. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat verklaarde de Eerste Minister :

"Zoals zijn hoofding het aanduidt, heeft dit wetsontwerp enkel betrekking op de overeenkomsten van de Staat in de enge betekenis van het woord, en blijkt het dus niet te slaan op de ondergeschikte besturen (provincies, gemeenten, enz.) of op de instellingen van openbaar nut.

In feite is dit nochtans niet volkomen juist. Reeds onder de huidige al te summiere wetgeving, wordt de praktijk van de ondergeschikte besturen en van de parastatale instellingen door de regelen van de Staat beïnvloed :

- bij de provincies, gemeenten enz. gebeurt dit in feite door het spel van de subsidiëring : deze besturen bekomen inderdaad voor hun werken enkel Staatstoelagen op voorwaarde dat zij de reglementering van de Staat inzake overeenkomsten, te weten deze vastgesteld bij organiek besluit van 5 oktober 1955, toepassen;
- voor de parastatale instellingen geldt dit op een meer directe, hoewel slechts gedeeltelijke wijze : krachtens de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen, zijn zij ertoe gehouden diezelfde reglementering te eerbiedigen zodra zij een beroep doen op de aanbesteding en in principe steeds de bepalingen van het algemeen lastenkohier van de Staat over te nemen.

Op zichzelf verandert het wetsontwerp niets aan deze toestand.

Doch de Regering beschouwt dit enkel als een overgangstoestand. Men dient inderdaad verder te gaan en deze problemen op een minder empirische wijze te regelen. De Raad van State heeft dit reeds voorgesteld en hij heeft gelijk. Zodra dit wetsontwerp door het Parlement zal zijn goedgekeurd, zal het als grondslag dienen voor de uitbouw van parallelle wetgevingen enerzijds wat betreft de provinciale en gemeentelijke overeenkomsten, anderzijds wat betreft de overeenkomsten van de instellingen van openbaar nut. Het was niet mogelijk de drie domeinen in hun geheel te verwerken, want daarbij rijzen zeer uiteenlopende juridische en zelfs constitutionele problemen" (Verslag van de Senaatscommissie voor de financiën, zitting 1962-1963, nr 80, blz. 11-12).

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp stelt alleen maar de algemene beginselen vast die voor gemeentelijke overeenkomsten moeten gelden; het verwerkt het door de Eerste Minister te kennen gegeven voorstellen niet volkomen.

2. Terwijl dan de wet van 4 maart 1963 de overeenkomsten voor aanneming van werken, leveringen en diensten voor rekening van de Staat tot in bijzonderheden regelt, bepaalt het ontwerp alleen maar dat gemeentelijke overeenkomsten bij wege van openbare aanbesteding worden gesloten, en dat de gemeenteraad van die regel kan afwijken en "zijn toevlucht kan nemen tot elke andere wijze van sluiten van de overeenkomst".

De wet van 4 maart 1963 bepaalt, dat de overeenkomsten worden gesloten bij wege van openbare of beperkte aanbesteding, bij wege van algemene of beperkte offerte-aanvraag, of ook nog anderszins in de gevallen die ze

opsomt. Zij omschrijft ieder van die procedures en stelt ook nadere regelen voor de uitvoering, onder meer inzake de keuze van de aannemen en de ruchtbaarheid die aan de offerteaanvragen moet worden gegeven als met de wijze waarop de overeenkomst wordt gesloten een beroep op mededinging is gemoeid.

Niet alleen laat het ontwerp in het midden, wat voor gemeentelijke overeenkomsten onder openbare aanbesteding is te verstaan, het geeft ook geen opsomming van de verschillende procedures die de gemeenten voor het sluiten van overeenkomsten eventueel zullen kunnen volgen. Uiteraard bepaalt het niet welke regelen voor ieder van die procedures gelden.

Die leemten leiden tot verwarring en rechts-onzekerheid.

Het ontwerp bepaalt namelijk, voor het geval van openbare aanbesteding, dat in principe moet worden gegund aan de inschrijver die de laagste regelmatige inschrijving heeft ingediend en dat, om uit te maken welke die inschrijving is, de regelen die het voorschrijft, dat zijn dan de regelen van de wet van 4 maart 1963, moeten worden gevolgd; maar over de andere manieren waarop overeenkomsten worden gesloten, zegt het helemaal niets. Moet daarvoor worden uitgegaan van de regelen die in genoemde wet zijn gesteld ?

De regelen voor overeenkomsten van de Staat kunnen niet zonder meer op gemeentelijke overeenkomsten worden toegepast. En wil men niet vervallen in het

empirisme dat de Eerste Minister in de aangehaalde passus laakt, dan mag men de gemeentelijke en de toezichthoudende overheden toch ook niet zelf laten beslissen welke regelen voor iedere overeenkomst toepassing zullen vinden. In een zo ingewikkelde en belangrijke materie als de gemeentelijke overeenkomsten moeten de regelen voor de verschillende procedures, de bevoegdheid van de gemeenten en de bemoeiing van de toezichthoudende overheden met maximale zekerheid worden bepaald.

3. De laatste volzin van het zesde lid bepaalt, dat goedkeuring of mededeling altijd vereist is "wanneer de wijze van sluiten van de overeenkomst het beginsel behelst van de toewijzing aan de inschrijver, die de laagste regelmatige offerte heeft ingediend, of de vrije keuze van de meest interessant geachte offerte, en de gekozen inschrijving of offerte niet de laagste is in de zin van lid twee".

Dat tweede lid handelt over openbare aanbesteding. Bij die procedure is het, dat het begrip "laagste regelmatige inschrijving" een rol gaat spelen. Hier moet immers worden gegund aan de gegadigde die deze inschrijving heeft ingediend.

Vrije keuze van de meest interessant geachte offerte is er, - als men afgaat op de wet van 4 maart 1963 - wanneer voor het toewijzen van de aanneming met offerteaanvraag wordt gewerkt. Verwijzing naar de factoren die voor het bepalen van de laagste inschrijving een rol spelen, is bij zulk een procedure, voor het toewijzen van de aanneming, geheel uitgesloten.

Waar het ontwerp voorziet in het geval dat "de gekozen offerte niet de laagste is in de zin van lid twee", schrijft het voor het toewijzen van aannemingen bij wege van offerteaanvraag een specifieke regel uit de procedure van de openbare aanbesteding voor.

Dat is des te meer te betreuren, daar de wet van 4 maart 1963 voor de overeenkomsten van de Staat klaar en duidelijk de specifieke regelen van iedere procedure heeft bepaald.

4. Tenslotte gelden voor de gemeentelijke overeenkomsten de voorschriften, die terzake van openbare aannemingen zijn of zullen worden vastgesteld met het oog op de toepassing van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

Daartoe strekkende ontwerp-richtlijnen zijn uitgewerkt op grond van het algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten en op grond van het algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging, welke programmas op 18 december 1961 door de raad van de Europese Economische Gemeenschap zijn vastgesteld (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, 15 januari 1962).

Die richtlijnen vragen onder meer, tegen het einde van de overgangsperiode, gemeenschappelijke regelen inzake openbaarheid voor overeenkomsten waarvan het bedrag 15 miljoen Belgische frank niet te boven gaat; de andere gemeenschappelijke regels gelden voor overeenkomsten van meer dan 3 miljoen Belgische frank (zie A. de Grand Ry, Marchés publics et marché commun, in "Industrie", november 1964).

Sommige regelen, onder meer inzake openbaarheid, zullen zowel op de open als op de beperkte procedures toepassing vinden.

In het ontwerp is daarover niets nader bepaald, zodat niet kan worden uitgemaakt wat terzake van gemeentelijke overeenkomsten onder open en onder beperkte procedure is te verstaan.

+

5. In de adviezen die hij op 17 oktober 1960 over een ontwerp van wet betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat en op 19 maart 1962 over een nieuw wetsontwerp daaromtrent heeft gegeven, bestudeert de Raad van State grondig de verschillende problemen die zich terzake van geschillen over openbare aannemingen voordoen (Senaat 1961-1962, gedr. st. 364).

Aan een van die moeilijkheden heeft de wet van 4 maart 1963 een einde gemaakt waar zij in artikel 8, § 1, eerste lid, bepaalt : "Wanneer de Minister besluit de overeenkomst toe te wijzen, moet hij dit, op straffe van schadevergoeding, doen aan de inschrijver die de laatste regelmatige inschrijving heeft ingediend".

Het ontwerp voorziet niet in schadevergoeding voor het geval dat de inschrijver met de laagste regelmatige inschrijving mocht worden geweerd.

De inschrijvers voor gemeentelijke aannemingen zien zich hier dus een belangrijke waarborg ontzegd die de gegadigden vooraannemingen van de Staat wél is verleend. In de memorie van toelichting is dienaangaande generlei verantwoording te vinden.

.../...

Artikel 66 van het ontwerp.

Dat artikel bepaalt :

"Artikel 66.-

De overdracht aan de provincies van de rijks-
wegen, andere dan de autosnelwegen en radiale wegen, be-
paald door de Koning, dient binnen tien jaar na het van
kracht worden van deze wet te geschieden".

Als die tekst wordt aangenomen, moet ook artikel
78 van de provinciewet worden gewijzigd. Dat artikel be-
paalt :

"Artikel 78 (wet van 9 augustus 1948, artikel 1).

De rangschikking onder de Staat en de provinciën,
van de wegen die thans deel uitmaken van de grote wegen,
wordt door de Koning geregeld, de bestendige deputaties
gehoord.

Zij brengt kosteloze toewijzing van de eigendom
van bedoelde wegen mede. Zij mag in een provincie geen
verhoging, noch van het aantal, noch van de lengte der
thans bij de provinciewegen gerangschikte wegen tot ge-
volg hebben.

De Koning doet de rangschikking, hetzij ineens,
hetzij trapsgewijze".

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUTENS,
de Heren :

G. HOLOYE,
J. MASQUELIN,

J. ROLAND,

R. PIRSON,

G. DE LEUZE,

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

Le rapport a été présenté par MM. J. HOEFFLER, G. BOLAND et J. COOLEN, substitués.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De kamer was samengesteld uit

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de HH. J. HOEFFLER, G. BOLAND en J. COOLEN, substituten.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. DE LEUZE.

(s.) J. SUTENS.