

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

30 MEI 2001

Wetsvoorstel houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
[31.741/VR]

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 28 mei 2001 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel «houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest» (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-740/1), heeft op 29 mei 2001 het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-740 - 2000/2001:

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw Leduc, de heren Moureaux en Monfils, mevrouw Vanlerberghe en de heren Galand, Lozie en Vankrunkelven.

Nr. 2: Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

30 MAI 2001

Proposition de loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
[31.741/VR]

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le président du Sénat, le 28 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi «portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale» (doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-740/1), a donné le 29 mai 2001 l'avis suivant:

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Voir:

Documents du Sénat:

2-740 - 2000/2001:

N° 1: Proposition de loi de Mme Leduc, MM. Moureaux et Monfils, Mme Vanlerberghe et MM. Galand, Lozie et Vankrunkelven.

N° 2: Amendements.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de adviesaanvraag aldus:

«(...) cette proposition devrait être inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière dans les plus brefs délais, dans la mesure où elle est directement liée au projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, (...)»

*
* *

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 2 van het thans onderzochte voorstel van wet vult artikel 279 van de nieuwe gemeentewet aan met twee nieuwe paragrafen, waarbij de huidige tekst paragraaf 1 vormt. Artikel 3 van het voorstel voegt een nieuw lid in tussen het tweede en het derde lid van artikel 23bis, § 2, van de gemeentekieswet.

In de huidige stand van de wetgeving regelen artikel 279 van de nieuwe gemeentewet en artikel 23bis van de gemeentekieswet aan-gelegenheden waarvoor de federale wetgever bevoegd is bij gewone meerderheid.

2. De voorgestelde bepalingen brengen problemen aan het licht met betrekking tot de uitlegging van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 4 van het ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, waarover thans in het Parlement wordt beraadslaagd(1).

Krachtens deze bepaling luidt het ontworpen artikel 6, § 1, VIII, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 onder meer als volgt:

«De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater (nieuw 39) van de Grondwet zijn:

«VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft:

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van:

— de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen opgenomen zijn in de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen;

— de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 5, 5bis, 70, 3° en 8°, 126, tweede en derde lid, en titel XI van de provinciewet;

(1) Senaat, *gedr. st.*, 2000-2001, nr. 2-709/1. Gelet op de kritiek die de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp voorafgaand aan het voornoemde wetsontwerp had gemaakt in verband met de grondwettigheid van artikel 4, dat de vervanging beoogt van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (advies 31.226/VR van 20 februari 2001, *ibidem*, blz. 45 tot 58, inzonderheid blz. 48 tot 53), heeft de Raad van State geen enkele bijzondere opmerking gemaakt met betrekking tot die tekst. De hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt onder hetzelfde voorbehoud op het stuk van de grondwettigheid als het voorbehoud gemaakt in dat advies.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis est la suivante:

«(...) cette proposition devrait être inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière dans les plus brefs délais, dans la mesure où elle est directement liée au projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, (...)»

*
* *

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 2 de la proposition de loi examinée complète l'article 279 de la nouvelle loi communale par deux paragraphes nouveaux, le texte actuel formant le paragraphe premier. L'article 3 de la proposition insère un alinéa nouveau entre les alinéas 2 et 3 de l'article 23bis, § 2, de la loi électorale communale.

Dans l'état actuel du droit, les articles 279 de la nouvelle loi communale et 23bis de la loi électorale communale règlent des matières qui relèvent de la compétence du législateur fédéral, agissant à la majorité ordinaire.

2. Ces dispositions en projet mettent en lumière des difficultés d'interprétation de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il tend à être remplacé par l'article 4 du projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, actuellement soumis à la discussion parlementaire (1).

En vertu de cette disposition, l'article 6, § 1^{er}, VIII, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée dispose notamment que:

«Les matières visées à l'article 107quater (39 nouveau) de la Constitution sont:

«VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés:

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception:

— des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux;

— des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale;

(1) Sénat, *doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/1. Compte tenu des critiques de constitutionnalité exprimées dans son avis sur l'avant-projet précédant le projet de loi cité ci-avant, en ce qui concerne l'article 4 relatif au remplacement de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 (avis 31.226/VR du 20 février 2001, *ibidem*, pp. 45 à 58, spécialement pp. 48 à 53), le Conseil d'État n'avait énoncé aucune observation particulière sur ce texte. Les observations qui suivent sont formulées sous les mêmes réserves de constitutionnalité que celles qui ont été énoncées dans cet avis.

— de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127, 132, voor zover het de registers van de burgerlijke stand betreft, van de nieuwe gemeentewet;

— de organisatie van en het beleid inzake politie, met inbegrip van artikel 135, paragraaf 2, van de nieuwe gemeentewet, en brandweer;

— de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen;

De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de gemeentewet.

[...]

4^o de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnen-gemeentelijke organen, alsook van de agglomeraties en federaties van gemeenten, met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven,

a) met uitzondering van de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen opgenomen zijn in de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, en

b) met uitzondering van de exclusieve bevoegdheid van de Raad van State om bij wijze van arresten in hoogste aanleg uitspraak te doen in kiesrechtzaken;

c) met dien verstande dat decreten en ordonnances die de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen verminderen moeten worden aangenomen met de in artikel 35, § 3, bedoelde meerderheid;

De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen [...] 23bis [...] van de gemeentekieswet.

[...].»

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, beperkt hij zich tot het maken van de volgende opmerkingen:

1^o Uit deze tekst blijkt dat een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het bevoegdheidsvoorbehoud ten gunste van de federale overheid, duidelijk aangegeven door de verwijzing naar « uitzonderingen » op de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden, en anderzijds de verplichting die de gewesten wordt opgelegd om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen « onverminderd » specifieke bepalingen, inzonderheid de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet en 23bis van de gemeentekieswet.

— des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132, dans la mesure qu'elles concernent les registres de l'état civil, de la nouvelle loi communale;

— de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, paragraphe 2 de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;

— des régimes de pension du personnel et des mandataires.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la loi communale.

[...]

4^o l'élection des organes provinciaux, communaux et intra-communaux, ainsi que des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes:

a) à l'exception des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux;

b) à l'exception de la compétence exclusive du Conseil d'État pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale;

c) étant entendu que les décrets et les ordonnances ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la dévolution des sièges par rapport à la répartition des voix doivent être adoptés à la majorité visée à l'article 35, § 3;

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles [...] 23bis [...] de la loi électorale communale [...]

[...].»

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'État se limitera aux observations suivantes:

1^o Il résulte de ce texte qu'une distinction est opérée entre, d'une part, les réserves de compétences au profit de l'autorité fédérale, clairement indiquées par la référence à des « exceptions » aux compétences transférées aux régions, et, d'autre part, l'obligation faite aux régions d'exercer certaines compétences « sans préjudice » de dispositions précises, notamment les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale et 23bis de la loi électorale communale.

Als deze tekst door de bijzondere wetgever wordt goedgekeurd, rijst de vraag welke wetgever bevoegd is om de aangelegenheid te regelen die behandeld wordt in die laatste bepalingen die niet in de vorm van een uitdrukkelijk bevoegdheidsvoorbehoud zijn gegoten. Gaat het om de federale wetgever waarbij de bijzondere meerderheid wordt vereist of om de federale wetgever waarbij de gewone meerderheid wordt vereist of zelfs om de gewestwetgever binnen bepaalde grenzen? Uit de onduidelijke redactie van het ontworpen artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet kan het antwoord op die vraag niet met zekerheid worden afgeleid(1). De precisie van de regels opgelegd bij de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet en *23bis* van de gemeentekieswet laat echter weinig ruimte voor de gewestelijke bevoegdheid terzake.

Het is wenselijk dat de bijzondere wetgever die onduidelijkheid opheft.

2° Ongeacht de interpretatie van het ontworpen artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet bestaat er geen twijfel over dat de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet en artikel *23bis* van de gemeentekieswet door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten worden nageleefd. Welnu, die bepalingen verwijzen naar instellingen of begrippen uit het gemeenterecht, zoals de woorden schepen, gemeenteraad, gemeenteraadslid of akte van voordracht voor de verkiezing van de gemeenteraad, die, als het ontwerp van bijzondere wet dat thans voorgelegd is aan de Kamers goedgekeurd wordt, voortaan echter onder de bevoegdheid van de gewesten zouden vallen.

Deze zou bijgevolg niet alleen expliciet beperkt zijn door de verplichting om de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet en artikel *23bis* van de gemeentekieswet na te leven, maar ook impliciet beperkt zijn door de verplichting om geen afbreuk te doen aan de instellingen en begrippen waarnaar die bepalingen verwijzen.

De Kamers moeten zich uitspreken over de vraag of dat wel degelijk hun wil is.

Indien dit het geval is, aangezien deze beperking alleen betrekking heeft op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, behoort de bijzondere wetgever op een objectieve en redelijke wijze zulk een verschil in behandeling van de gewesten te verantwoorden, inzonderheid door te verwijzen naar het evenredigheidsbeginsel.

3° In de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet en *23bis* van de ontworpen gemeentekieswet worden nog andere verwijzingen naar instellingen en begrippen van het huidige gemeenterecht opgenomen, zoals de akte van voordracht van de burgemeester, bedoeld in artikel 13 van de nieuwe gemeentewet of de akte van voordracht voor de verkiezing tot het ambt van schepen, waarvan sprake is in artikel 15 van dezelfde wet.

(1) Op te merken valt dat de bijzondere wetgever een uitdrukkelijk bevoegdheidsvoorbehoud gewoonlijk in de vorm van een uitzondering verwoordt, zoals overigens in het ontwerp wordt gedaan aan het begin van 1° en 4° van het ontworpen artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die werkwijze is bijvoorbeeld gevolgd in artikel 5, § 1, II, 2°, *d*), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zoals die is gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993) om de federale overheid als enige bevoegd te verklaren voor de bijzondere regels voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die bij de wet van 16 juni 1989 houdende diverse hervormingen van de instellingen zijn ingevoegd in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, namelijk de artikelen 6, § 4, 11, § 5, 18^{ter}, 27, § 4, en 27^{bis}, § 1, laatste lid, van de wet van 8 juli 1976. Bij diezelfde wet van 16 juni 1989 zijn de artikelen 279 en 280 in de nieuwe gemeentewet en artikel *23bis* in de gemeentekieswet ingevoegd.

Si ce texte est adopté par le législateur spécial, la question se posera de savoir quel est le législateur compétent pour régler la matière faisant l'objet de ces dernières dispositions, non mentionnées sous la forme d'une réserve formelle de compétence. S'agit-il du législateur fédéral agissant à la majorité spéciale ou du même législateur agissant à la majorité ordinaire, voire du législateur régional dans certaines limites? L'ambiguïté de la rédaction de l'article 6, § 1^{er}, VIII, en projet, de la loi spéciale ne permet pas de répondre de manière certaine à cette question(1). La précision des règles posées par les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale et *23bis* de la loi électorale communale ne laisse toutefois guère d'espace à la compétence régionale en la matière.

Il serait souhaitable que le législateur spécial lève cette ambiguïté.

2° Quelle que soit l'interprétation retenue de l'article 6, § 1^{er}, VIII, en projet, de la loi spéciale, il n'est pas douteux que les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale et *23bis* de la loi électorale communale doivent être respectés par la Région de Bruxelles-Capitale. Or, ces dispositions font référence à des institutions ou à des notions du droit communal, comme celles d'échevin, de conseil communal, de conseiller communal, ou de présentation de candidature à l'élection au conseil communal qui, si le projet de loi spéciale actuellement soumis aux chambres est adopté, relèveraient pourtant désormais de la compétence régionale.

Celle-ci serait en conséquence non seulement explicitement limitée par l'obligation de respecter les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale et *23bis* de la loi électorale communale, mais aussi implicitement restreinte par celle de ne pas affecter les institutions et les notions auxquelles ces dispositions renvoient.

Il appartient aux Chambres de se prononcer sur le point de savoir si telle est bien leur volonté.

Si tel est le cas, comme cette limitation ne concerne que la Région de Bruxelles-Capitale, il appartiendrait au législateur spécial de justifier objectivement et raisonnablement, par référence notamment au principe de proportionnalité, une pareille différence de traitement entre les régions.

3° Les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale et *23bis* de la loi électorale communale en projet ajoutent encore des références à des institutions et des notions du droit communal en son état actuel, comme celles de l'acte de présentation du bourgmestre visé à l'article 13 de la nouvelle loi communale ou de l'acte de présentation à l'élection au poste d'échevin dont il est question à l'article 15 de la même loi.

(1) On observera que lorsque le législateur spécial entend énoncer une réserve expresse de compétence, il rédige généralement celle-ci sous la forme d'une exception, comme le projet le fait, du reste, au début du 1° et du 4° de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 en projet. Telle fut par exemple la technique utilisée par l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, *d*), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (telle que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993) pour énoncer les réserves de compétence au profit de l'autorité fédérale en ce qui concerne les règles particulières à la Région de Bruxelles-Capitale insérées dans la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale par la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, soit les articles 6, § 4, 11, § 5, 18^{ter}, 27, § 4, et 27^{bis}, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 8 juillet 1976. C'est la même loi du 16 juin 1989 qui a inséré les articles 279 et 280 dans la nouvelle loi communale et l'article *23bis* dans la loi électorale communale.

Deze teksten lijken bovendien in de lijn te liggen van een procedureverloop dat overeenstemt met de huidige praktijk, zoals deze inzonderheid voortvloeit uit de voornoemde artikelen 13 en 15(1). Dit zal het voor de Brusselse gewestwetgever nog moeilijker maken om zijn nieuwe bevoegdheden voor organieke wetgeving van de gemeenten volledig autonoom uit te oefenen, zoals de twee andere gewesten. Dezelfde vragen rijzen als die welke hierboven in onderdeel 2^o ter sprake gebracht zijn, inzonderheid wat betreft de wil van de bijzondere wetgever op dit punt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Art. 2

1. De Raad van State vraagt zich af of het systeem dat in het voorstel van wet in uitzicht wordt gesteld, wel werkbaar is.

Deze regeling veronderstelt dat na afloop van de gemeenteraadsverkiezing er een bepaalde politieke meerderheid is, waarvan de leden de akte van voordracht van de burgemeester ondertekenen en de voordracht en verkiezing van elk van de schepenen steunen. In dat geval mag worden aangenomen dat als op die manier wordt te werk gegaan, er politieke druk zal worden uitgeoefend vanuit de beide taalgroepen van de verkozenen. Aangenomen moet worden dat de aldus gevormde coalitie makkelijker van die steun gebruik zal kunnen maken.

De aldus beschreven gang van zaken kan evenwel ook anders verlopen.

Aldus is het mogelijk dat een voordracht van een kandidaat-burgemeester opgesteld en ondertekend wordt nog voordat de gemeenteraad wordt geïnstalleerd en het college van burgemeester en schepenen wordt verkozen. Daarbij kan rekening gehouden worden met een meerderheid die onmiddellijk na de gemeenteraadsverkiezing aan het licht is gekomen, doch die in werkelijkheid in de loop van de daaropvolgende weken afkalft of een andere gedaante aanneemt. De meerderheid, dikwijls een coalitie, die in oktober tot stand is gekomen, wordt niet meer als zodanig aangetroffen in januari.

Aldus nog kan zich bij de verkiezing van de schepenen, die overeenkomstig de nieuwe gemeentewet plaatsheeft bij geheime stemming en in evenveel afzonderlijke stembuizen als er schepenambten te verdelen zijn, in tegenstelling tot de meerderheid die is ontstaan als gevolg van allianties of politieke coalities een alternatieve meerderheid aftekenen en in tegenspraak zijn met de akten van voordracht die oorspronkelijk waren ondertekend.

In de twee gevallen doet er zich een verschil voor tussen de meerderheid die de voordracht van de burgemeester heeft gesteund — en die de grondslag van de voorgestelde regeling vormt — en de meerderheid die de verkiezing van elk van de schepenen mogelijk heeft gemaakt.

2. Thans worden de schepenen krachtens artikel 15, § 1, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet afzonderlijk verkozen door de gemeenteraad, bij geheime stemming. Er kan dus een gebrek aan overeenstemming bestaan tussen de akte van voordracht van de burgemeester en de uitslag van de verkiezing van de schepenen, waaruit zou blijken dat ondanks de steun van een gekozen die bij de voordracht ervan heeft doen blijken dat hij tot een bepaalde taalgroep behoort, geen enkele gekozen die tot dezelfde taalgroep behoort, schepen wordt.

Hoewel in de voorgestelde bepaling sprake is van een verplichting, is geen enkel systeem uitgewerkt om die verkiezing te waar-

(1) Zie opmerking nr. 1 bij artikel 2 van het voorstel.

Ces textes semblent en outre s'inscrire dans un déroulement procédural correspondant à la pratique actuelle, résultant notamment des articles 13 et 15 précités(1). Ceci accroîtra encore la difficulté, pour le législateur régional bruxellois, d'exercer ses nouvelles compétences en matière de législation organique des communes de manière pleinement autonome, au même titre que les deux autres régions. Les mêmes questions que celles soulevées ci-avant, au 2^o, se posent à cet égard, notamment quant à la volonté du législateur spécial sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Art. 2

1. Le Conseil d'État est amené à s'interroger sur la praticabilité du système, tel qu'il est envisagé par la proposition de loi.

Ce système suppose qu'à l'issue des élections communales, une majorité politique se dégage; les membres de cette majorité signent l'acte de présentation du bourgmestre et soutiennent la présentation et l'élection de chacun des échevins. Dans une telle hypothèse, il n'y a guère d'inconvénient à préciser que des appuis politiques émaneront à ce moment de l'un et de l'autre groupes linguistiques des élus; il faut présumer que la coalition qui s'est confortée pourra aisément bénéficier de ces concours.

Les choses peuvent toutefois se dérouler autrement.

Ainsi, la rédaction et la signature d'un acte de présentation d'un candidat bourgmestre peuvent intervenir avant même l'installation du conseil communal et l'élection du collège des bourgmestre et échevins. Elles peuvent tenir compte d'une majorité qui s'est dessinée au lendemain des élections communales mais qui va, en réalité, se dissoudre ou prendre une autre configuration dans les semaines qui suivent. La majorité, souvent de coalition, qui s'est constituée en octobre ne se retrouve plus, dans les mêmes termes, au mois de janvier.

Ainsi encore, l'élection des échevins qui se fait, comme le veut la nouvelle loi communale au scrutin secret et par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire, peut révéler, à l'encontre d'une majorité qui s'est dessinée dans des alliances ou des coalitions politiques, une majorité alternative et se trouver en contrariété avec les actes de présentation qui avaient été initialement signés.

Dans les deux cas, une différence apparaît entre la majorité ayant soutenu la présentation du bourgmestre — qui constitue le fondement du système proposé — et la majorité qui a permis l'élection de chacun des échevins.

2. Actuellement, en vertu de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, les échevins font l'objet d'une élection séparée par le conseil communal, se prononçant au scrutin secret. Il peut donc exister une discordance entre l'acte de présentation du bourgmestre et le résultat des élections des échevins, qui ferait apparaître que, malgré le soutien apporté par un élu ayant manifesté son appartenance linguistique à cette présentation, aucun élu relevant de la même appartenance ne devienne échevin.

Nonobstant l'usage du mot « doit » dans la disposition en projet, aucun mécanisme n'est mis sur pied pour garantir cette

(1) Voyez l'observation n^o 1 sous l'article 2 de la proposition, ci-après.

borgen. Evenmin is er enige bepaling die aan dat voorschrift een sanctie verbindt. Te dezen kan worden opgemerkt dat de gebiedende aard van de eerste zin van de voorgestelde paragraaf 2 enigermate afgezwakt wordt door de mogelijkheden die geboden worden door de twee laatste zinnen van diezelfde paragraaf, waarin ervan wordt uitgegaan, dat aan de verplichting gesteld in de eerste zin voldaan is als toepassing wordt gegeven aan het systeem van de boventallige schepen die gewild door de Raad wordt verkozen op grond van paragraaf 1 (het huidige artikel 279 van de nieuwe gemeentewet) of als de voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort tot de taalgroep die niet vertegenwoordigd is in het college.

Het is niet mogelijk met zekerheid vast te stellen welke van de opeenvolgende handelingen die aansluiten op de gemeenteraadsverkiezing (verkiezing van elk van de schepenen, verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en van de voorzitter ervan) de handeling is die, in voorkomend geval, aangemerkt zou kunnen worden als een schending van de bepaling vervat in het voorgestelde artikel 279, § 2, noch welke sanctie erop zou staan.

De tekst zou op dat punt moeten worden gepreciseerd.

3. De artikelen 2 en 3 van het onderzochte voorstel strekken ertoe het mechanisme aan te vullen en te versterken dat is ingevoerd bij de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet, ingevoerd bij de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen.

De afdeling wetgeving van de Raad van State had in het advies 18.986/VR van 6 april 1989 geen principieel bezwaar geformuleerd tegen dat mechanisme. Toch heeft de afdeling wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

«De taal van de kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezing kan zwaar wegen bij de oordeelsvorming van de kiezer omtrent de stem die hij heeft uit te brengen. Een zodanig zwaarwegende factor is dus onlosmakelijk verbonden met het beginsel dat de leden van de provincie- en de gemeenteraden rechtstreeks worden verkozen, welk beginsel gehuldigd wordt in artikel 108 (nieuw 162), tweede lid, 1^o, van de Grondwet.

Het ontwerp, dat het bepalen van de taal van de kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 en van de naar aanleiding van die verkiezingen verkozen leden van de raad voor maatschappelijk welzijn *a posteriori* laat plaatshebben, gaat zodoende terugwerken, hetgeen strijdig is met het beginsel dat bevestigd wordt in het voormelde artikel 108 (nieuw 162), tweede lid, 1^o, van de Grondwet, doordien het de wil van de kiezer interpreteert, zonder dat deze de gelegenheid heeft gehad om die wil bewust en dus vrij tot uiting te brengen.»

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het voorgestelde artikel 279, § 3, van de nieuwe gemeentewet en voor het voorgestelde artikel 23bis, § 2, derde zin, van de gemeentekieswet.

4. In zoverre de voorgestelde paragrafen 2 en 3 van artikel 279 van de nieuwe gemeentewet refereren aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, valt op te merken dat, zo weliswaar de gemeenschappen krachtens artikel 5, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd zijn voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de federale wetgever niettemin bevoegd is gebleven voor de regeling inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, zoals die is vervat in de artikelen 6, § 4, 11, § 5, 18ter, § 4, en 27bis, § 1, laatste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De voornoemde regels hebben precies betrekking op de taalaanhorigheid van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn.

élection. De même, aucune disposition n'assortit cette règle d'une sanction. On peut relever à cet égard que le caractère impératif de la première phrase du paragraphe 2 en projet se trouve quelque peu émoussé par les possibilités offertes par les deux dernières phrases du même paragraphe, qui réputent satisfaite l'«obligation» prévue par la première phrase s'il est fait application du système dit de l'échevin surnuméraire élu volontairement par le conseil sur la base du paragraphe premier (article 279 actuel de la nouvelle loi communale) ou si le président du centre public d'aide sociale appartient au «groupe linguistique» correspondant à celui qui n'est pas représenté au collège.

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude quel est, dans la succession des actes faisant suite à l'élection communale (élection de chacun des échevins, élection des membres du conseil de l'aide sociale et de son président), celui qui, le cas échéant, pourrait être considéré comme constitutif de la violation du dispositif prévu par l'article 279, § 2, proposé, ni quelle est la sanction qui s'y attacherait.

Le texte devrait être précisé sur ce point.

3. Les articles 2 et 3 de la proposition examinée visent à compléter et à renforcer le mécanisme institué par les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles.

Ce mécanisme n'avait pas été contesté dans son principe par la section de législation du Conseil d'État en son avis 18.986/VR du 6 avril 1989. Celle-ci avait toutefois fait l'observation suivante :

«L'appartenance linguistique des candidats aux élections communales peut être un élément essentiel de l'appréciation de l'électeur par rapport au vote qu'il doit émettre. Cet élément est donc indissolublement lié au principe de l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux, consacré par l'article 108 (162 nouveau) alinéa 2, 1^o, de la Constitution.

En organisant la détermination *a posteriori* de l'appartenance linguistique des candidats aux élections communales du 9 octobre 1988 et des membres du conseil de l'aide sociale élus à la suite de ces élections, le projet se donne une portée rétroactive qui va à l'encontre du principe consacré par l'article 108 (162 nouveau), alinéa 2, 1^o, de la Constitution, précité, en ce qu'il interprète la volonté de l'électeur sans que celui-ci ait eu l'occasion de l'exprimer consciemment et donc librement.»

Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 279, § 3, proposé de la nouvelle loi communale et pour l'article 23bis, § 2, troisième phrase, proposé, de la loi électorale communale.

4. Dans la mesure où les paragraphes 2 et 3 proposés de l'article 279 de la nouvelle loi communale font référence au centre public d'aide sociale, il convient de relever que si, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont, il est vrai, compétentes pour la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, le législateur fédéral n'en est pas moins demeuré compétent pour la réglementation relative aux centres publics d'aide sociale dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, qui est prévue aux articles 6, § 4, 11, § 5, 18ter, 27, § 4, et 27bis, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Les règles précitées concernent précisément l'appartenance linguistique des membres du conseil de l'aide sociale.

Teneinde een versnippering van de toe te passen wetsbepalingen tegen te gaan, wat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn betreft, verdient het aanbeveling om de regels die artikel 2 van het voorstel bevat inzake het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, te integreren in de reeds genoemde artikelen van de organieke wet van 8 juli 1976.

5. In het voorgestelde artikel 279, § 2, van de nieuwe gemeentewet moet — zoals in het huidige artikel 279, dat paragraaf 1 zal vormen — worden gepreciseerd dat de regeling betrekking heeft op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Gelet op de zo-even gemaakte opmerking en op het feit dat het de bedoeling lijkt deze regeling te koppelen aan de voordracht die uiteindelijk tot een benoeming heeft geleid, wordt in overweging gegeven te schrijven:

«Indien in een gemeente van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de burgemeester wordt benoemd na een voordracht overeenkomstig artikel 13, eerste lid, en de akte van voordracht is ondertekend door ...».

6. Onder voorbehoud van het onder 5^o gedane tekstvoorstel, wordt in de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 279, § 2, van de nieuwe gemeentewet het woord «regarderende» beter vervangen door het woord «betreffende».

7. Aangezien in het huidige artikel 279 van de nieuwe gemeentewet geen sprake is van «gekozenen» (Nederlandse tekst) of van «élus» (Franse tekst), maar wel van «raadslid» en «conseiller», kan men in het voorgestelde artikel 279, § 3, eerste lid, beter respectievelijk de woorden «raadsleden» en «conseillers» gebruiken.

Art. 4

1. Bij artikel 9 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, wordt aan de Koning de bevoegdheid opgedragen de politiezones af te bakenen. Voor zover in de voorgestelde bepaling bijzondere regels worden vastgesteld voor de samenstelling van de daarin bepaalde zones, is die bepaling niet verenigbaar met dat artikel 9. De vraag rijst immers wat er met de gewaarborgde vertegenwoordiging van een bepaalde taalgroep zou gebeuren als de Koning de politiezones zou wijzigen.

Zo ook is het voorgestelde artikel 22bis, § 2, waarin de coöptatie van aanvullende leden wordt geregeld, voorzover het de coöptatie toestaat van opvolgers van gemeenteraadsleden — die dus geen lid zouden zijn van de gemeenteraad —, evenmin bestaand met artikel 12, tweede lid, van de voormelde wet van 7 december 1998, welke bepaling voorschrijft dat de politieraad evenredig wordt samengesteld uit leden van de gemeenteraden van de verschillende gemeenten die samen de meergemeentezone vormen op basis van hun respectieve bevolkingscijfer, noch met artikel 26 van dezelfde wet, waarbij wordt geregeld hoe de stemmen in de politieraad over elke groep van vertegenwoordigers van een gemeente worden verdeeld. Deze bepaling mag alleen worden aangenomen als de samenstelling en de regels voor de werking van de politiezones in het Brussels Gewest grondig worden herzien.

2. In de toelichting bij het voorstel zou het aantal leden van de Nederlandse taalgroep voor elke politiezone genoemd in het voorgestelde artikel 22bis, § 1, van de voornoemde wet van 7 december 1998 moeten worden verantwoord.

3. Het voorgestelde artikel 22bis, § 3, bepaalt de wijze waarop het behoren tot de Nederlandse taalgroep in een politieraad wordt vastgesteld. Daarentegen wordt nagelaten erin te vermelden

Afin d'éviter la dispersion des dispositions législatives à appliquer en ce qui concerne le centre public d'aide sociale, il est recommandé d'intégrer dans les articles précités de la loi organique du 8 juillet 1976, les règles que l'article 2 de la proposition énonce à propos du centre public d'aide sociale.

5. À l'article 279, § 2, proposé, de la nouvelle loi communale, il y a lieu de préciser — comme à l'article 279 actuel, qui deviendra le paragraphe 1^{er} — que le régime concerne les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Eu égard à l'observation qui vient d'être faite ainsi qu'à l'intention qui semble être de coupler ce régime à la présentation qui conduit en définitive à une nomination, il est suggéré d'écrire:

«Si, dans une commune de la Région de Bruxelles-Capitale, le bourgmestre est nommé après avoir été présenté conformément à l'article 13, alinéa 1^{er}, et que l'acte de présentation a été signé par ...».

6. Sous réserve de la proposition de texte faite sous le point 5 ci-dessus, il serait préférable, dans le texte néerlandais de l'article 279, § 2, de la nouvelle loi communale, proposé, de remplacer le mot «regarderende» par le mot «betreffende».

7. Dès lors qu'à l'article 279 actuel de la nouvelle loi communale, il n'est pas question d'«élus» (texte français) ou de «gekozenen» (texte néerlandais), mais bien de «conseiller» et de «raadslid», mieux vaut employer respectivement les termes «conseillers» et «raadsleden» à l'article 279, § 3, alinéa 1^{er}, proposé.

Art. 4

1. L'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structurée à deux niveaux, attribue au Roi la compétence de déterminer les zones de police. La disposition proposée, dans la mesure où elle fixe des règles particulières de composition pour des zones qu'elle détermine, ne se concilie pas avec cette disposition. La question se pose en effet de ce qu'il adviendrait de la représentation linguistique garantie dans l'hypothèse où le Roi modifierait les zones de police.

De même, l'article 22bis, § 2, proposé, qui organise la cooptation de membres supplémentaires, dans la mesure où il autorise la cooptation de conseillers communaux suppléants qui ne seraient donc pas membres du conseil communal, ne se concilie guère avec l'article 12, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui prévoit que le conseil de police est proportionnellement composé de conseillers communaux des différentes communes constituant ensemble la zone pluricommunale sur la base de leurs chiffres de population respectifs, et avec l'article 26 de la même loi, qui règle la répartition des voix au conseil de police entre chaque groupe de représentants d'une commune. L'adoption de cette disposition suppose que l'on revoie fondamentalement la composition et les règles de fonctionnement des zones de police en région bruxelloise.

2. Les développements de la proposition devraient justifier le nombre des membres du groupe linguistique néerlandais pour chaque zone de police visée à l'article 22bis, § 1^{er}, proposé, de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

3. L'article 22bis, § 3, proposé détermine la manière d'établir l'appartenance au groupe linguistique néerlandais dans un conseil de police. Il reste, par contre, en défaut, de préciser les conditions

onder welke voorwaarden men behoort tot de Franse taalgroep. Die leemte moet worden verholpen.

Art. 5

Volgens deze bepaling treden de voorgestelde paragrafen 2 en 3 van artikel 279 van de nieuwe gemeentewet in werking de dag waarop het ontworpen artikel 46*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen in werking treedt, namelijk in 2002.

De opmerking die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gemaakt over het amendement nr. 3 bij het ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, wat betreft de inwerkingtreding van het voormelde artikel 46*bis*, geldt eveneens, wegens het nauwe verband dat bestaat tussen dat artikel en het voorgestelde artikel 279, §§ 2 en 3, van de nieuwe gemeentewet(1).

De verenigde kamers waren samengesteld uit:

De heer R. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van State;

De heer M. VAN DAMME, kamervoorzitter;

De heren J. BAERT, P. LIENARDY, J. SMETS en P. VANDERNOOT, staatsraden;

De heren F. DELPÉRÉE en H. COUSY, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouwen A. BECKERS en C. GIGOT, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de heren L. DETROUX, X. DELGRANGE en W. PAS, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer P. BROUWERS, referendaris en de heer L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heren R. ANDERSEN en M. VAN DAMME.

De griffier,

A. BECKERS.

De voorzitter,

R. ANDERSEN.

d'appartenance au groupe linguistique français. Cette lacune doit être comblée.

Art. 5

Selon cette disposition, les paragraphes 2 et 3 proposés de l'article 279 de la nouvelle loi communale entrent en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de l'article 46*bis* en projet de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, soit en 2002.

L'observation qui a été formulée par la section de législation du Conseil d'État sur l'amendement n° 3 au projet de loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, quant à l'entrée en vigueur de l'article 46*bis* précité, vaut également, en raison du lien étroit entre cet article et l'article 279, §§ 2 et 3, proposé, de la nouvelle loi communale(1).

Les chambres étaient composées de:

M. R. ANDERSEN, président du Conseil d'État;

M. M. VAN DAMME, président de chambre;

MM. J. BAERT, P. LIENARDY, J. SMETS en P. VANDERNOOT, conseillers d'État;

MM. F. DELPÉRÉE et H. COUSY, assesseurs de la section de législation;

Mmes A. BECKERS et C. GIGOT, greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. L. DETROUX, X. DELGRANGE et W. PAS, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire et M. L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de MM. R. ANDERSEN et M. VAN DAMME.

Le greffier,

A. BECKERS.

Le président,

R. ANDERSEN.

(1) Advies 31.649/VR, gegeven op 15 mei 2001, Kamer, *Parl. st.*, 2000-2001, nr. 1183/4, blz. 3 tot 5.

(1) Avis 31.649/VR, donné le 15 mai 2001, Chambre, *doc. parl.*, 2000-2001, n° 1183/4, pp. 3 à 5.