

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

7 JULI 1998

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE EN DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW VAN DER WILDT

Inleidende uiteenzetting door de heer Caluwé, mede-indiener van het wetsvoorstel

De heer Caluwé zet uiteen dat de idee van de districten voortvloeit uit het feit dat in de stad Antwerpen na de fusieoperatie een stad ontstond met 460 000 inwoners.

Deze gefusioneerde gemeenten hadden toen, en hebben nog steeds, een inwonertal gaande van 25 000 tot 70 000 inwoners.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: mevrouw Milquet, voorzitter; de heren Buelens, Caluwé, de dames Cornet d'Elzjus, de Bethune, de heren De Decker, Happart, Istasse, de dames Jeanmoye, Leduc, Lizin, de heer Pinoie, mevrouw Thijs, de heer Vergote en mevrouw Van der Wildt, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heer Erdman en mevrouw Merchiers.

3. Andere senator: de heer Daras.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-906 - 1997/1998:

Nr. 1: Voorstel van bijzondere wet van de heer Erdman.

Nr. 2: Advies van de Raad van State.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

7 JUILLET 1998

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DE
L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR MME VAN DER WILDT

Exposé introductif par M. Caluwé co-auteur de la proposition de loi

M. Caluwé explique qu'à Anvers, la fusion des communes a donné naissance à une ville de 460 000 habitants.

Ces communes fusionnées avaient à l'époque (et ont toujours) une population variant entre 25 000 et 70 000 habitants.

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: Mme Milquet, présidente; MM. Buelens, Caluwé, Mmes Cornet d'Elzjus, de Bethune, MM. De Decker, Happart, Istasse, Mmes Jeanmoye, Leduc, Lizin, M. Pinoie, Mme Thijs, M. Vergote et Mme Van der Wildt, rapporteuse.

2. Membres suppléants: M. Erdman et Mme Merchiers.

3. Autre sénateur: M. Daras.

Voir:

Documents du Sénat:

1-906 - 1997/1998:

N° 1: Proposition de loi spéciale de M. Erdman.

N° 2: Avis du Conseil d'État.

Vrij vlug drong een zekere decentralisatie zich op, en men dacht daarbij aan districtsraden. De districtsraden werden in elke gefusioneerde gemeente opgericht als adviesraden voor de gemeenteraad. Deze konden evenwel niet rechtstreeks verkozen worden. Daartoe moest, volgens de Raad van State, eerst de Grondwet worden gewijzigd. Er was namelijk bezwaar wegens artikel 41 van de Grondwet (vroeger artikel 31) dat bepaalde dat enkel gemeenteraden de bevoegdheden van gemeentelijk belang konden uitoefenen.

Deze wijziging van artikel 41 van de Grondwet kwam er uiteindelijk, waarbij werd geopteerd voor een stelsel waarin de gewesten de voorwaarden zouden bepalen voor de praktische organisatie van de districten. Men wou aldus de gevoeligheden van beide gewesten terzake respecteren.

Daarentegen dienen de bevoegdheden, de wijze van werken en de verkiezing geregeld te worden door een gewone wet.

Het voorstel van bijzondere wet dat nu voorligt, regelt de bevoegdheid van de gewesten om dit systeem op te starten. Bovendien kent zij het administratief toezicht toe aan de gewesten.

Het is tegen deze laatste regeling dat de Raad van State bezwaren opperde omdat dit niet voorzien was in artikel 41 van de Grondwet. Evenwel is artikel 41 van de Grondwet blijkens de voorbereidende besprekingen onlosmakelijk verbonden met artikel 162 van de Grondwet, dat de gewesten toelaat het administratief toezicht op de gemeentelijke instellingen te regelen. Wel nu, de districtraden zijn gemeentelijke instellingen en als zodanig afsplitsingen van de gemeente, zonder rechtspersoonlijkheid.

Ze beschikken weliswaar over een parallelle structuur, met een raad, een voorzitter en een bureau, die een soort bijkomende gemeenteorganen zijn.

Het administratief toezicht daarop kan volgens de indiener van het voorstel om die reden aan het gewest worden overgedragen. Artikel 7 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen bepaalt nu reeds dat zulk toezicht door de gewesten wordt uitgeoefend ten aanzien van de gemeenten. Hetzelfde principe geldt volgens de spreker ook voor onderdelen van de gemeentelijke entiteit. In se was deze wijziging van artikel 7 overbodig, maar ze werd ingelast om alle twijfels weg te nemen.

De heer Erdman, mede-indiener van het voorstel, stelt dat aangezien de oorspronkelijke tekst in het Nederlands was opgesteld, bepaalde nuanceringsen in de vertaling niet uitgesloten zijn. Dit verklaart, volgens spreker, waarom de Raad van State, die zich baseerde op de Franse vertaling, soms onterechte kritieken leverde.

Il s'est assez rapidement avéré indispensable de procéder à une certaine décentralisation et c'est ainsi que l'on a eu des conseils de district. Le conseil de district créé dans chaque commune fusionnée a pour mission d'émettre des avis à l'intention du conseil communal. Ces conseils de district ne pouvaient cependant pas être élus au suffrage direct. Le Conseil d'État estimait que, pour qu'une telle élection directe soit possible, il fallait d'abord modifier la Constitution. Le problème venait de ce que l'article 41 de la Constitution (l'ancien article 31) dispose que les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux.

Cet article 41 de la Constitution fut finalement modifié, le législateur optant pour un régime dans lequel les régions fixeraient les conditions de l'organisation pratique des districts. L'on entendait ainsi respecter les sensibilités des deux régions.

Par contre, les compétences, le mode de fonctionnement et les élections doivent être réglés par une loi ordinaire.

La présente proposition de loi spéciale règle la compétence permettant la mise en place de ce système par les régions. De plus, elle leur attribue la tutelle administrative.

C'est sur ce dernier point que portent les objections du Conseil d'État, dès lors que cette possibilité n'est pas prévue à l'article 41 de la Constitution. Selon les travaux préparatoires, l'article 41 de la Constitution est pourtant indissociablement lié à l'article 162 de la Constitution qui autorise les régions à régler la tutelle administrative sur les institutions communales. Or, les conseils de district sont des institutions communales et, partant, des émanations des communes, qui ne sont pas dotées de la personnalité juridique.

Ils disposent certes d'une structure parallèle, avec un conseil, un président et un bureau qui constituent en quelque sorte des organes communaux supplémentaires.

Selon l'auteur de la proposition, la tutelle administrative sur ces conseils de district peut dès lors être confiée aux régions. L'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles dispose déjà que l'exercice de la tutelle administrative sur les communes est de la compétence des régions. L'intervenant considère que ce principe s'applique également aux éléments constitutifs de l'entité communale. Bien que superflue en soi, cette modification de l'article 7 a été insérée afin de ne laisser subsister aucun doute.

M. Erdman, co-auteur de la proposition, déclare qu'il n'est pas exclu, puisque le texte original a été rédigé en néerlandais, que la traduction comporte quelques nuances. Cela explique, aux dires de l'intervenant, pourquoi le Conseil d'État, qui s'est basé sur la traduction française, a formulé des critiques parfois injustifiées.

Stemmingen**Votes**

Artikel 1

Het artikel wordt aangenomen met 7 tegen 2 stemmen.

Article 1^{er}

L'article est adopté par 7 voix contre 2.

Artikel 2

Het artikel wordt aangenomen met 6 tegen 3 stemmen.

Article 2

L'article est adopté par 6 voix contre 3.

Artikel 3

Het artikel wordt aangenomen met 6 tegen 3 stemmen.

Article 3

L'article est adopté par 6 voix contre 3.

Het voorstel in zijn geheel wordt aangenomen met 6 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

L'ensemble de la proposition a été adopté par 6 voix contre 2 et 1 abstention.

Het verslag is eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

De rapporteur,
Francy VAN DER WILDT.

De voorzitter,
Joëlle MILQUET.

La rapporteuse,
Francy VAN DER WILDT.

La présidente,
Joëlle MILQUET.

*
* *

*
* *

**TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE**

**TEXTE ADOPTÉ
PAR LA COMMISSION**

—
Zie Gedr. St. nr. 1-906/4

—
Voir le doc. n° 1-906/4

BIJLAGE

Gezamenlijke nota van de heren Boutmans, Caluwé, Coveliers, Erdman en Loones met betrekking tot het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

Probleemstelling

De Raad van State heeft bezwaren bij de voorgestelde overdracht van het administratief toezicht op de districtsorganen aan de gewesten.

Antwoord

Het is duidelijk dat de Raad van State geen goed zicht heeft gehad op de juiste aard van de districtsorganen noch op de ontstaansgeschiedenis van artikel 41 van de Grondwet.

De districtsorganen zijn nieuwe gemeentelijke organen, die zullen functioneren naast de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester. Zij regelen aangelegenheden van gemeentelijk belang. Er wordt geen nieuwe bestuurslaag in het leven geroepen en de districtbesturen maken integraal deel uit van de gemeente als enige rechtspersoon. (Er wordt met andere woorden geen aparte rechtspersoonlijkheid toegekend aan de districten.) Van de andere gemeentelijke organen onderscheiden zij zich doordat zij slechts bevoegd zijn voor een deelgebied van de gemeente. De verwijzing naar bepalingen in het advies van de Raad van State naar de creatie van nieuwe gemeenten of naar intercommunales is dan ook geenszins terzake dienend. Steeds is daarenboven gesteld dat artikel 41 in samenhang moet worden gezien met artikel 162 van de Grondwet.

Het is dan ook logisch dat voor deze nieuwe gemeentelijke organen dezelfde toezichtsbevoegdheid van de gewesten (of gemeenschappen) geldt als voor de klassieke organen: allen maken zij deel uit van dezelfde gemeentelijke instellingen ten aanzien waarvan ten uitvoering van een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid, de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht in principe geregeld wordt door de gewesten (conform artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen). De Gewesten zouden dus ook zonder wijziging van de bijzondere wet het toezicht op deze organen kunnen regelen.

Er wordt enkel overgegaan tot wetswijziging opdat er hierover geen twijfel zou bestaan. Deze twijfel was blijkens het advies reeds in hoofde van de Raad van State gezaaid.

Er zij trouwens opgemerkt dat de Raad van State bovenstaande interpretatie meer logisch acht doch deze afwijst omdat dan artikel 162 van de Grondwet uitdrukkelijk had moeten gewijzigd worden enerzijds en omdat de wetgever van de grondwetgever uitdrukkelijk de opdracht kreeg om de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing vast te stellen anderzijds. In de ontstaansgeschiedenis van de grondwetsherziening werd zowel de wijziging van artikel 41 van de Grondwet als van artikel 162 van de Grondwet voor mogelijk geacht. Wanneer niet de weg van de herziening van artikel 162 van de Grondwet werd gekozen dan was dit in het licht van het Sint-Michielsakkoord ingevolge waarvan artikel 162 van de Grondwet voor herziening vatbaar was verklaard om de regionalisering van de provincie- en gemeentewet mogelijk te maken; volgens een deel van de rechtsleer en de rechtspraak is een dubbele wijziging van eenzelfde grondwetsartikel tijdens eenzelfde legislatuur immers niet toegelaten. Alleen om die reden

ANNEXE

Note commune de MM. Boutmans, Caluwé, Coveliers, Erdman et Loones relative à la loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

Données du problème

Le Conseil d'État a émis des objections contre la proposition de transférer aux régions la tutelle administrative des organes de district.

Réponse

Il est clair que le Conseil d'État n'a pas bien cerné la nature exacte des organes de district, ni la genèse de l'article 41 de la Constitution.

Les organes de district sont des organes communaux nouveaux, qui fonctionneront parallèlement aux conseils communaux, aux collègues échevinaux et aux bourgmestres. Ils régleront des matières d'intérêt communal. Le but n'est donc pas de créer un nouvel échelon administratif et, dès lors, les administrations de district font partie intégrante des communes, qui ont seules la personnalité juridique (en d'autres termes, l'on n'accorde pas de personnalité juridique distincte aux districts). Ils se distinguent des autres organes communaux par le fait qu'ils ne sont compétents que pour une partie du territoire des communes. Dès lors, le renvoi, dans l'avis du Conseil d'État, à des dispositions relatives à la création de nouvelles communes ou à des intercommunales manque absolument de pertinence. Qui plus est, l'on a toujours affirmé que l'article 41 devait être lu conjointement avec l'article 162 de la Constitution.

Il serait donc logique que ces nouveaux organes communaux tombent sous la tutelle des régions (ou des communautés), comme les organes classiques: tous font partie des mêmes institutions communales dont l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sont réglées, en principe, par les régions, en application d'une loi adoptée à la majorité spéciale (conformément à l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles). Par conséquent, les régions pourraient régler la tutelle de ces organes sans même que l'on modifie la loi spéciale.

Si l'on procède à une telle modification, c'est uniquement pour lever tout doute à cet égard. L'avis montre que le doute avait déjà été semé au Conseil d'État.

Il y a lieu de noter au demeurant, que le Conseil d'État estime l'interprétation précitée plus logique, mais qu'il la rejette, parce qu'elle suppose une modification expresse de l'article 162 de la Constitution et parce que le constituant a explicitement chargé le législateur de fixer les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection. En préparant la révision de la Constitution, l'on a envisagé la possibilité d'en modifier aussi bien l'article 41 que l'article 162. Si l'on n'a finalement pas révisé l'article 162 sur ce point, c'est en raison de la conclusion de l'accord de la Saint-Michel, en application duquel l'on avait déclaré l'article 162 soumis à révision en vue de la régionalisation de la loi provinciale et de la loi communale; en effet, une partie de la doctrine et de la jurisprudence estime que l'on ne peut pas modifier deux fois un même article de la Constitution au cours d'une même législature. C'est pour cette raison seulement que l'on a finalement décidé d'inscrire les organes territoriaux intracommunaux à l'article 41 de la Constitution, étant

werd er uiteindelijk gekozen om de binnengemeentelijke territoriale organen in te schrijven in artikel 41 van de Grondwet doch steeds is daarbij gesteld geworden dat dit impliciet inhield (zie zowel Kamer- als Senaatsverslag) dat de bepalingen van artikel 162 van de Grondwet hierop van toepassing zouden zijn: het gaat immers om organen van de gemeentelijke instellingen, die conform artikel 162 van de Grondwet door de wetgever en de decreetgever (met toepassing van artikel 7 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen) worden geregeld. Indien deze regeling niet van toepassing zou zijn geweest op het administratief toezicht dan had men dat ook expliciet moeten stellen in artikel 41 van de Grondwet (quod non). De redenering van de Raad van State moet dan ook worden omgedraaid: in zoverre artikel 41 van de Grondwet geen uitzondering maakt geldt de regel van artikel 162 van de Grondwet. De verwijzing naar de wet in artikel 41 van de Grondwet kan geen andere betekenis hebben dan in artikel 162 van de Grondwet en ingevolge artikel 7 van de bijzondere wet behoort de regeling van de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de organen van de gemeenten in de regel bij decreet bepaald te worden.

Brussel, 19 juni 1998.

entendu qu'il y aurait lieu d'appliquer les dispositions de l'article 162 de la Constitution à leur égard: en effet, les organes en question relèvent des institutions communales, qui sont régies par des lois et des décrets (en application de l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles), conformément à l'article 162 de la Constitution. Au cas où lesdites dispositions n'auraient pas été applicables à la tutelle administrative, il aurait fallu le préciser explicitement à l'article 41 de la Constitution (quod non). Il y a lieu, dès lors, de renverser le raisonnement du Conseil d'État: pour autant que l'article 41 ne prévoit pas d'exception, c'est la règle de l'article 162 de la Constitution qui est applicable. La référence que fait l'article 41 de la Constitution à la loi ne peut avoir aucune signification que celle qui ressort de l'article 162 de la Constitution et, en application de l'article 7 de la loi spéciale, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative des organes doivent être définis par la voie de décrets.

Bruxelles, le 19 juin 1998.