

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

10 NOVEMBRE 1999

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

(Déposée par MM. Ludwig Caluwé et Luc Van den Brande)

DÉVELOPPEMENTS

Dans tout État fédéral, l'organisation politique interne est du ressort des États fédérés. En République fédérale d'Allemagne, chaque *Land* possède sa propre loi communale. En outre, le champ d'action actuel des communes et des provinces relève essentiellement de la compétence des communautés et des régions, si bien qu'il est logique que celles-ci définissent également les structures organiques des communes et des provinces. Tout cela a été souligné dans le rapport fait par les professeurs Maes (KUL), De Bruyker (ULB) et De Rynck (Hogeschool Gand — UFSIA Anvers) pour la commission sénatoriale qui a évalué les structures de l'État fédéral au cours de la précédente législature (1).

Notre structure étatique paraît aujourd'hui avoir atteint un niveau de maturité suffisant pour que nous puissions franchir ce pas en Belgique également.

Une révision de la Constitution n'est pas nécessaire

Point n'est besoin pour cela de modifier préalablement la Constitution. Lorsque celle-ci dispose,

(1) Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Caluwé, Coene, Desmedt et Hotyat, doc. Sénat, n° 1333/1, 1998-1999, p. 259.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

10 NOVEMBER 1999

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

(Ingediend door de heren Ludwig Caluwé en Luc Van den Brande)

TOELICHTING

In elke federale Staat wordt de organisatie van het binnenlands staatsbestel georganiseerd door de deelstaten. In de Duitse Bondsrepubliek heeft elke deelstaat zijn eigen gemeentewet. Bovendien behoort de huidige werkingssfeer van de gemeenten en provincies overwegend tot de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten, zodat het logisch is dat zij ook de organieke structuren van de gemeenten en provincies bepalen. Dit alles werd onderstreept in het rapport dat de professoren Maes (KUL), De Bruycker (ULB) en De Rynck (Hogeschool Gent — UFSIA-Antwerpen) opmaakten voor de senaatscommissie die tijdens de vorige zittingsperiode de federale staatsstructuren evalueerde (1).

Onze staatsstructuur lijkt ondertussen tot voldoende rijpheid gekomen opdat we ook in België deze stap zouden zetten.

Grondwetsherziening niet noodzakelijk

Er is geen noodzaak om vooraf de Grondwet te wijzigen. Wanneer de Grondwet, zoals in artikel 162

(1) Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Caluwé, Coene, Desmedt en Hotyat, Stuk Senaat, nr. 1-1333/1, 1998-1999, blz. 259.

comme à l'article 162 et à l'article 41, qu'une matière doit être réglée par la loi, cela ne signifie pas que seul le législateur fédéral est compétent en la matière, mais bien qu'il doit s'agir d'une norme légale élaborée par le Parlement fédéral ou par les assemblées régionales ou communautaires. C'est là un principe général qui s'applique certainement aux articles qui ont été inscrits dans la Constitution avant qu'il ne soit question des communautés et des régions. Le constituant de 1831 était dans l'impossibilité de prévoir que, de nombreuses années plus tard, nous instituerions des communautés et des régions. Mais ce principe vaut aussi pour les articles de la Constitution qui ont été insérés ou modifiés après l'avènement des communautés et des régions. Nous pensons aux articles 8 et 41, pour lesquels il a été dit explicitement, lors de la discussion parlementaire qui a précédé leur modification au cours de la législature écoulée, qu'une éventuelle régionalisation de la loi communale aurait pour effet que par la formule constitutionnelle «la loi détermine» il y aurait lieu d'entendre dorénavant «le décret détermine», sans que ces articles doivent être révisés pour leur part.

Certes, il est interdit au législateur décentralisé de s'approprier des compétences que la Constitution a attribuées au législateur fédéral. Toutefois, cette interdiction ne découle pas de la Constitution elle-même, mais de l'article 19 de la loi spéciale. Le législateur peut y déroger par une loi spéciale. Il l'a d'ailleurs déjà fait à plusieurs reprises. C'est ainsi qu'il est possible, par exemple, d'élaborer par décret des procédures d'expropriation, bien que l'article 16 de la Constitution dispose que cette question est réglée par la loi. L'article 79 de la loi spéciale a, effectivement, créé la possibilité de régler des expropriations par décret par dérogation à l'article 19 de la même loi spéciale.

Autre exemple: l'article 11 de la loi spéciale permet d'élaborer des dispositions pénales par décret, alors même que la Constitution en fait une compétence du législateur. Du reste, la Cour d'arbitrage aussi a confirmé en 1987 que les matières que la Constitution confie au législateur, peuvent être attribuées au législateur décentralisé par la loi spéciale (1).

C'est aussi le raisonnement suivi par M. Coenraets, l'expert consulté par le Sénat pour l'évaluation de la réforme de l'État au cours de la précédente législature. Il a lui aussi estimé possible de régler cette question par une loi spéciale, à la seule condition de préciser expressément que l'on déroge à l'article 19 de la loi spéciale (2).

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 44 du 23 décembre 1987.

(2) Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Caluwé, Coene, Desmedt et Hotyat, doc. Sénat, n° 1333/1, 1998-1999, p. 681.

en in artikel 41, bepaalt dat een aangelegenheid dient te worden geregeld bij wet, betekent dit geenszins dat enkel de federale wetgever daarvoor bevoegd is, wel dat het moet gaan om een wettelijke norm die is uitgewerkt door het federale parlement of door de gewest- of gemeenschapsassembles. Dat is een algemeen principe dat zeker geldt voor die artikelen die in de Grondwet zijn opgenomen vooraleer er sprake was van gemeenschappen en gewesten. De grondwetgever kon in 1831 immers onmogelijk voorzien dat we veel jaren later gemeenschappen en gewesten zouden oprichten. Dit principe geldt echter ook voor grondwetsartikelen die na de totstandkoming van gemeenschappen en gewesten werden ingevoerd of gewijzigd. Ik denk hierbij aan artikel 8 en aan artikel 41 waarover bij de parlementaire bespreking van de wijziging van deze artikelen tijdens de vorige zittingsperiode uitdrukkelijk werd gesteld dat een eventuele regionalisering van de gemeentewet zou meebrengen dat de grondwetsomschrijving «de wet bepaalt» vanaf dan de betekenis krijgt «het decreet bepaalt», zonder dat deze artikelen afzonderlijk moeten worden herzien.

Het is waar dat het de decreetgever verboden is zich bevoegdheden toe te eigenen die de Grondwet aan de federale wetgever heeft toegewezen. Dit vloeit echter niet voort uit de Grondwet zelf, maar uit artikel 19 van de bijzondere wet. De wetgever kan daarvan bij bijzondere wet afwijken. Dat heeft hij trouwens al meerdere malen gedaan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk onteigeningsprocedures bij decreet uit te werken, ook al bepaalt artikel 16 van de Grondwet dat deze kwestie bij wet wordt geregeld. Artikel 79 van de bijzondere wet heeft immers de mogelijkheid geschapen om onteigeningen bij decreet te regelen, in afwijking van artikel 19 van diezelfde bijzondere wet.

Een ander voorbeeld: artikel 11 van de bijzondere wet maakt het mogelijk om bij decreet strafrechtbepalingen uit te werken, ook al zegt de Grondwet dat dit de bevoegdheid is van de wetgever. Ook het Arbitragehof bevestigde trouwens in 1987, dat aangelegenheden die door de Grondwet aan de wetgever worden toevertrouwd, via bijzondere wet kunnen worden toegewezen aan de decreetgever (1).

Deze redenering wordt ook gevolgd door de heer Coenraets, de expert die tijdens de vorige zittingsperiode door de Senaat voor de evaluatie van de staats-hervorming werd geraadpleegd. Ook hij achtte het mogelijk om deze kwestie bij bijzondere wet te regelen en stelde alleen als voorwaarde dat er uitdrukkelijk wordt vastgesteld dat dit gebeurt in afwijking van artikel 19 van de bijzondere wet (2).

(1) Arbitragehof, arrest nr. 44 van 23 december 1987.

(2) Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren, verslag namens de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heren Caluwé, Coene, Desmedt en Hotyat, Stuk Senaat, nr. 1-1333/1, 1998-1999, blz. 681.

Un bloc de compétences homogène

On peut reprocher à la répartition réalisée lors des phases précédentes de la réforme de l'État d'avoir constitué des blocs de compétences manquant d'homogénéité. Trop souvent, les transferts de compétences ont été assortis d'exceptions qui en entravent fréquemment l'exercice effectif. C'est pourquoi la présente proposition opte pour un transfert aussi homogène que possible, aux régions, des compétences relatives aux institutions communales et provinciales. Les matières relevant de la loi dite de pacification sont dès lors confiées, elles aussi, aux régions. L'exception à la compétence des communautés en matière de CPAS prévue par la loi de pacification est également transférée.

La seule exception que nous maintenons concerne la tutelle spécifique que l'autorité fédérale et l'autorité communautaire doivent pouvoir continuer d'exercer, dans les limites de leurs compétences, sur les communes et les provinces.

Organes territoriaux intracommunaux

Étant donné que les organes territoriaux intracommunaux définis à l'article 41 de la Constitution n'ont pas de personnalité juridique propre, mais doivent être considérés comme des institutions communales, il n'est pas nécessaire de mentionner séparément dans la loi spéciale le transfert de compétence pour ce qui les concerne. En transférant le pouvoir de légiférer à l'égard des communes, on transfère automatiquement aussi aux régions le pouvoir de régler tout ce qui touche aux organes territoriaux intracommunaux.

Communauté germanophone

Conformément au vœu exprimé par le Conseil de la Communauté germanophone le 28 septembre 1998, les compétences provinciales et communales pour la région de langue allemande sont confiées à la Communauté germanophone, et non à la Région wallonne.

Réglementation spéciale pour Bruxelles

En vue de sauvegarder les intérêts de la communauté la moins nombreuse, ces compétences ne peuvent être exercées dans la Région de Bruxelles-Capitale que par une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques. Notre intention est de renforcer les garanties données actuellement à la minorité linguistique sur le plan communal dans la Région de Bruxelles-Capitale, avant le vote de la loi en projet.

Een homogeen bevoegdheidspakket

Op de bevoegdheidsverdelingen die tijdens eerdere fases van de staatshervorming uitgewerkt werden, kan de kritiek uitgebracht worden dat de pakketten te weinig homogeen werden samengesteld. Te vaak werd in uitzonderingen op de bevoegdheidsoverdrachten voorzien, zodat een effectieve uitoefening van de bevoegdheid vaak bemoeilijkt werd. Daarom wordt in dit voorstel gekozen voor een zo homogeen mogelijke overdracht van de bevoegdheden met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale instellingen aan de gewesten. Ook de materies die deel uitmaken van de zogenaamde pacificatiewet worden dan toevertrouwd aan de gewesten. Meteen wordt ook de uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de OCMW's, bepaald in de pacificatiewet, overgedragen.

De enige uitzondering die behouden blijft, heeft betrekking op het specifiek toezicht dat de federale overheid en de gemeenschapsoverheid binnen hun bevoegdheden moeten kunnen blijven uitoefenen op de gemeenten en provincies.

Binnengemeentelijke territoriale organen

Vermits de binnengemeentelijke territoriale organen zoals opgenomen in artikel 41 van de Grondwet geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben, maar als gemeentelijke instellingen moeten worden beschouwd, is het niet noodzakelijk om de bevoegdheidsoverdracht afzonderlijk in de bijzondere wet te vermelden. Door de overdracht van de regelingsbevoegdheid voor de gemeenten, wordt automatisch ook de bevoegdheid tot regeling van de binnengemeentelijke territoriale organen overgedragen aan de gewesten.

Duitstalige Gemeenschap

Zoals gevraagd door de Raad van de Duitstalige Gemeenschap op 28 september 1998, worden de provinciale en gemeentelijke bevoegdheden in het Duitse taalgebied toevertrouwd aan de Duitstalige Gemeenschap en niet aan het Waalse Gewest.

Bijzondere regeling voor Brussel

Ter vrijwaring van de belangen van de numeriek kleinste gemeenschap, kunnen deze bevoegdheden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest slechts uitgeoefend worden door een meerderheid in elk van beide taalgroepen. De bedoeling is dat de huidige waarborgen voor de taalkundige minderheid op gemeentelijk vlak in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest versterkt worden vooraleer deze wet aangenomen wordt.

Ludwig CALUWE.
Luc VAN DEN BRANDE.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988, est abrogé.

Art. 3

L'article 6, § 1^{er}, VIII, de la même loi spéciale, modifié par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, est remplacé par les dispositions suivantes :

«VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1^o L'organisation, la compétence, l'élection, la composition et le fonctionnement des institutions communales et provinciales;

2^o L'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes.

Par dérogation à ce qui précède,

a) l'autorité fédérale ou l'autorité communautaire est compétente pour la tutelle sur les actes des provinces, des communes et des agglomérations et fédérations de communes dans des matières pour lesquelles elles sont compétentes et pour lesquelles la loi ou le décret prévoit une tutelle spécifique;

b) la Communauté germanophone est compétente dans la région de langue allemande pour l'organisation, l'élection, la composition et le fonctionnement de la province et des communes ainsi que pour l'exercice de la tutelle administrative sur la province et les communes.

La Région de Bruxelles-Capitale ne peut adopter des ordonnances en ces matières qu'à la majorité de chaque groupe linguistique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.»

Art. 4

L'article 7 de la même loi spéciale, modifié par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, est abrogé.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 5, § 1, II, 2^o, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, wordt opgeheven.

Art. 3

Artikel 6, § 1, VIII, van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :

«VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1^o De organisatie, bevoegdheid, verkiezing, samenstelling en werking van de instellingen van gemeenten en provincies;

2^o De organisatie, alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten.

In afwijking hiervan

a) is de federale overheid of de gemeenschapsoverheid bevoegd voor het toezicht op de handelingen van de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten in aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn en waarvoor de wet of het decreet in een specifiek toezicht voorzien;

b) is in het Duitse taalgebied de Duitse Gemeenschap bevoegd voor de organisatie, verkiezing, samenstelling en werking van de provincie en de gemeenten, alsook voor de uitoefening van het administratief toezicht op de provincie en de gemeenten.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan in deze aangelegenheden slechts ordonnances aannemen met een meerderheid in elke taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.»

Art. 4

Artikel 7 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, wordt opgeheven.

Ludwig CALUWE.
Luc VAN DEN BRANDE.