

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1996-1997

---

24 OCTOBRE 1996

---

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

---

Révision de l'article 162 de la Constitution, en vue de, en application de l'article 39 de la Constitution, régionaliser la législation organique relative aux provinces et aux communes, à l'exception de ce qui est réglé par 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 (la « loi de pacification ») et dans le respect de l'unité de la politique en matière de services de police et d'incendie, ainsi que du caractère communal des services de police et d'incendie

*(Déclaration du pouvoir législatif — voir le « Moniteur belge » n° 74 du 12 avril 1995)*

---

PROPOSITION DE M. LOONES ET CONSORTS

---

DÉVELOPPEMENTS

---

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1996-1997

---

24 OKTOBER 1996

---

HERZIENING VAN DE GRONDWET

---

Herziening van artikel 162 van de Grondwet, om, met toepassing van artikel 39 van de Grondwet, de organieke wetgeving inzake provincies en gemeenten te regionaliseren, met uitzondering van wat is geregeld in 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 (de « pacificatiewet ») en met het behoud van de eenheid van het politie- en brandweerbeleid en het gemeentelijk karakter van de politie- en brandweerdiensten

*(Verklaring van de wetgevende macht — zie « Belgisch Staatsblad » nr. 74 van 12 april 1995)*

---

VOORSTEL VAN DE HEER LOONES C.S.

---

TOELICHTING

---

Selon l'actuelle répartition des compétences, la législation de base relative aux communes et aux provinces, à l'organisation de la tutelle administrative dans les communes de la périphérie bruxelloise et dans les Fourons et à l'organisation des agglomérations et fédérations de communes fait partie des matières fédérales. Les régions sont compétentes pour ce qui est de la législation sur les C.P.A.S. (à quelques points près, comme le régime relatif aux minima de moyens d'existence), de la législation sur les intercommunales, du financement des communes et des provinces, de la tutelle administrative, en ce qui concerne tant l'organisation que l'exercice de celle-ci (à l'exception de l'organisation de la tutelle administrative dans les communes périphériques du Brabant flamand et dans les Fourons).

De la sorte, la compétence juridique relative aux pouvoirs locaux est répartie de manière tout à fait illogique entre l'autorité fédérale et les autorités régionales, si bien que les pouvoirs locaux sont confrontés à des réglementations qui émanent d'une des deux autorités et de réglementations qui émanent de l'autre (par exemple en ce qui concerne les règles comptables et la publicité de l'administration) et qui divergent en conséquence au point d'être parfois contradictoires.

Or, on ne peut faciliter l'accès à l'administration par la population qu'en assurant la transparence de l'organisation de l'administration interne, d'une part, et la concordance et la cohérence entre les législations des pouvoirs locaux, d'autre part.

Pour que l'on puisse obtenir une administration transparente et de qualité, dans le cadre de laquelle les pouvoirs locaux doivent évoluer dans le sens d'une administration de première ligne véritablement au service de la population, il faut que l'organisation administrative soit caractérisée :

- par une nette délimitation des compétences des divers niveaux administratifs, compte tenu du principe de subsidiarité;
- par une décentralisation administrative et par des accords de coopération intercommunaux;
- par un renforcement du rôle des conseils élus et de la responsabilité des mandataires;
- par une amélioration des règles de gestion interne relatives, notamment, au personnel et aux finances;
- par une méthode moderne de management du personnel;
- par un régime disciplinaire applicable au personnel.

C'est pour ces raisons que les auteurs de la présente proposition visent à ce que les institutions provinciales et communales soient organisées au moyen de décrets.

Onder de huidige bevoegdheidsverdeling behoren de basiswetgeving op de gemeenten en provincies, de organisatie van het administratief toezicht in de Brusselse randgemeenten en Voeren en de inrichting van agglomeraties en federaties van gemeenten tot de federale materies. De Gewesten zijn bevoegd inzake de O.C.M.W.-wetgeving (met uitzonderingen, zoals de regeling van de bestaansminima), de wetgeving op de intercommunales, de financiering van de gemeenten en provincies, het administratief toezicht, zowel qua organisatie, als qua uitoefening (met uitzondering van de organisatie van het administratief toezicht in de Vlaams-Brabantse randgemeenten en Voeren).

De juridische bevoegdheid over de lokale besturen is alzo op een inconsistente wijze verdeeld over de federale en gewestelijke overheden, waardoor lokale besturen vanuit twee overheden met een verschillende en soms zelfs tegenstrijdige regelgeving geconfronteerd worden (bijvoorbeeld inzake boekhoudkundige regels en openbaarheid van bestuur).

Nochtans kan de aanspreekbaarheid van de overheid bij de bevolking slechts vergroot worden indien de organisatie van het binnenlands bestuur doorzichtig wordt en indien er afstemming en samenhang is tussen de wetgevingen op de verschillende lokale besturen.

Ook het streven naar een doorzichtig en kwalitatief bestuur, waarbij de lokale besturen moeten uitgroeien tot een echt eerstelijnsbestuur voor de bevolking, houdt in dat een bestuurlijke organisatie moet kunnen gekenmerkt worden door :

- duidelijke afbakening van de bevoegdheden tussen de bestuursniveaus, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel;
- bestuurlijke decentralisatie en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- versterking van de rol van de verkozen raden en van de verantwoordelijkheid van de mandatarissen;
- verbetering van de interne beheersregels inzake onder meer personeel en financiën;
- moderne benadering van het personeelsmanagement;
- tuchtregeling van het personeel.

Om deze redenen beogen de indieners van dit voorstel de provinciale en gemeentelijke instellingen bij decreet te laten regelen.

Pour que cela soit possible, il faudrait envisager la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale. Cette régionalisation s'inscrirait d'ailleurs dans le prolongement logique des accords de la Saint-Michel, puisque l'intention politique d'y procéder sans délai s'y trouve inscrite explicitement. Cette intention n'a, toutefois, pas pu être réalisée à l'époque, parce que l'article 108 de la Constitution (devenu l'art. 162) n'était pas sujet à révision.

Il ressort de la déclaration du pouvoir législatif du 12 avril 1995 que cette volonté politique existe bel et bien actuellement.

La compétence juridique relative aux C.P.A.S. et aux intercommunales a été transférée aux régions. En attendant que la régionalisation des communes devienne possible constitutionnellement, l'on a supprimé le pouvoir réglementaire du Roi concernant le personnel communal, qui était inscrit à l'article 145 de la loi communale; l'on a privé ainsi le Gouvernement fédéral du pouvoir d'édicter des règles relatives au personnel communal.

Dans le cadre de la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale, il y a lieu de tenir compte des points suivants :

1. En ce qui concerne la police, l'on a opté, dans le cadre des accords de la Saint-Michel, pour l'uniformité de la politique en matière de police et l'on a sauvegardé le caractère communal de la police communale.

Le transfert aux régions de la compétence intégrale concernant les corps chargés de la sécurité au niveau communal et du volet relatif au personnel des services d'incendie de la loi sur la protection civile constitue la solution la plus logique, la plus opérationnelle et la plus efficace, étant entendu que la régionalisation ne doit pas faire obstacle à une politique de sécurité fédérale uniforme.

Il convient de remarquer en l'espèce que l'article 162 de la Constitution a été déclaré sujet à révision dans son ensemble. Les exceptions énumérées dans la déclaration de révision de la Constitution ne peuvent aucunement limiter le champ d'action du constituant actuel.

2. Tutelle administrative : par le biais de la tutelle, les régions héritent de problèmes qu'elles ne sont pas toujours à même de résoudre, puisqu'elles ne disposent pas des compétences juridiques nécessaires. Parmi ces problèmes, il y a, par exemple, celui qui concerne l'extension de la possibilité de délégation interne au sein de l'organisation communale et celui de la concrétisation ou de la mise en œuvre d'un modèle d'organisation interne.

Le régime des facilités et le régime de tutelle sur les communes périphériques du Brabant flamand et sur les Fourons sont des points qui méritent une attention spécifique: la notion d'exercice homogène des

Dit houdt meteen de regionalisering van de gemeente- en provinciewet in; die keuze is bovendien slechts de logische en noodzakelijke uitvoering van het Sint-Michielsakkoord. In dat akkoord was het immers uitdrukkelijk de politieke bedoeling deze regionalisering zonder uitstel door te voeren, maar dit was op dat ogenblik niet mogelijk omdat het toenmalige artikel 108 van de Grondwet (thans art. 162) niet voor herziening vatbaar was.

Uit de verklaring van de wetgevende macht van 12 april 1995 blijkt dat die politieke wil thans wel bestaat.

De juridische bevoegdheid over O.C.M.W.'s en intercommunales werd aan de Gewesten overgedragen. In afwachting dat de regionalisering van de gemeenten grondwettelijk mogelijk zou worden, werd de verordenende bevoegdheid van de Koning betreffende het gemeentepersoneel geschrapt uit artikel 145 van de gemeentewet; zodoende werd de federale regering de bevoegdheid ontnomen om regels uit te vaardigen betreffende het gemeentepersoneel.

Bij de regionalisering van de gemeente- en provinciewet moet rekening gehouden worden met volgende specifieke aandachtspunten :

1. Wat de politie betreft werd in het Sint-Michielsakkoord gekozen voor de eenheid van het politiebeleid, met behoud van het gemeentelijk karakter van de gemeentepolitie.

De overheveling van de volledige bevoegdheid over de gemeentelijke veiligheidskorpsen en van het luik brandweerpersoneel in de wet op de civiele bescherming naar de Gewesten is hierbij de meest logische, meest werkbare en meest efficiënte oplossing, waarbij de regionalisering uiteraard niet een federale eenheid in het veiligheidsbeleid in de weg hoeft te staan.

Hierbij dient opgemerkt dat artikel 162 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar werd verklaard. De in de verklaring tot herziening van de Grondwet opgesomde uitzonderingen kunnen de huidige constituaante geenszins beperken.

2. Administratief toezicht : via het toezicht worden er problemen doorgegeven aan de Gewesten, terwijl die niet altijd in de mogelijkheid zijn om er een oplossing aan te geven bij gebrek aan juridische bevoegdheid (bijvoorbeeld uitbreiding interne delegatiemogelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie of implementatie van een modern organisatiemodel).

Specifiek aandachtspunt betreft de faciliteitenregeling en het toezicht op de Vlaams-Brabantse randgemeenten en Voeren : homogene bevoegdheidsuitoefening betekent dat men verantwoordelijk is op

compétences implique une responsabilité sur l'ensemble du territoire. La question de la compétence du Gouvernement fédéral en matière d'organisation de la tutelle administrative dans les communes périphériques du Brabant flamand et dans les Fourons (avec, pour les Fourons, la procédure spécifique qui impose au Gouvernement régional de n'exercer ses compétences qu'après avis) et la question des facilités peuvent être résolues au niveau régional. Un État de droit démocratique est suffisamment fort pour fixer des règles relatives à ses minorités.

3. Implications de la régionalisation pour la réglementation fédérale: en ce qui concerne, notamment, la réglementation sur les registres de population et la législation relative aux lieux de sépulture et aux inhumations, il se pourrait qu'au terme d'une régionalisation, le pouvoir décretaal ne mette plus certains organes à la disposition de l'autorité fédérale.

Les domaines de compétences cités ci-dessus doivent être transférés, en même temps que toutes les autres compétences fédérales (comme celles qui concernent l'organisation des agglomérations et des fédérations de communes et la loi sur la tutelle des fabriques d'églises). L'on doit également envisager, en toute logique, le transfert de celles-ci en cas de transfert de la législation organique, dans le cadre de la constitution de blocs de compétences homogènes et pour que les citoyens puissent clairement distinguer les blocs de compétences.

4. Dans le cadre de la régionalisation de la loi organique, il y a lieu d'instituer des garanties particulières pour régler la situation des Flamands au sein des administrations communales bruxelloises.

C'est pourquoi la réglementation organique relative aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale doit être adoptée à la majorité absolue des voix dans chaque groupe linguistique. En application de la réglementation organique, les Flamands de Bruxelles doivent bénéficier à la fois d'une représentation minimale d'un tiers dans toutes les institutions locales et d'un droit de codécision au niveau local.

En conséquence, la présente proposition de révision a été basée sur les principes généraux suivants:

1. La régionalisation intégrale de l'ensemble de la législation concernant les administrations locales, y compris la législation organique, la législation relative aux communes et la législation relative aux provinces, la législation relative à la compétence concernant les corps chargés d'assurer la sécurité au niveau communal et le volet relatif au personnel des services d'incendie de la loi sur la protection civile, l'organisation et l'exercice de la tutelle et la réglemen-

het gehele grondgebied. De bevoegdheid van de federale regering inzake de organisatie van het administratief toezicht in de Vlaams-Brabantse rand en Voeren (met voor Voeren de specifieke procedure waardoor de Gewestregering haar bevoegdheden niet kan uitoefenen dan na advies) en de gehele problematiek van de faciliteiten kunnen op gewestelijk vlak worden behartigd. Een democratische rechtstaat is voldoende sterk om regels vast te stellen voor haar minderheden.

3. Implicaties van regionalisering naar federale regelgeving: onder meer inzake de regelgeving op de bevolkingsregisters en de wetgeving op de begraafplaatsen en lijkbezorging kan een regionalisering ertoe leiden dat de decreetgever bepaalde organen niet meer ter beschikking zou stellen van de federale overheid.

De hogervermelde bevoegdheidsdomeinen moeten worden overgedragen, samen met alle andere federale bevoegdheden (als de inrichting van agglomeraties en federaties van gemeenten of de wet op het toezicht op de kerkfabrieken) die bij een overdracht van de organieke wetgeving logischerwijze — in het kader van homogene bevoegdheidspakketten en het creëren van duidelijkheid ten aanzien van de burger in de bevoegdheidspakketten — mee in aanmerking komen voor overdracht.

4. De regionalisering van de organieke wet moet bijzondere waarborgen inbouwen voor de situatie van de Vlamingen in de Brusselse gemeentebesturen.

Daarom moet de organieke regeling van de gemeenten in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad worden aangenomen met een volstrekte meerderheid van stemmen in elke taalgroep. Ingevolge de organieke regeling moeten de Vlamingen in Brussel beschikken zowel over een minimumvertegenwoordiging van één derde in alle lokale instellingen, als over een medebeslissingsrecht op lokaal vlak.

Bijgevolg is dit voorstel tot herziening gebaseerd op volgende algemene principes:

1. De volledige regionalisering van de gehele wetgeving op de lokale besturen, met inbegrip van de organieke wetgeving, de gemeente- en provinciekieswetgeving, de bevoegdheid over de gemeentelijke veiligheidskorpsen en van het luik brandweerpersoneel in de wet op de civiele bescherming, de organisatie en de uitoefening van het toezicht en de federale regelgeving die logischerwijze — in het kader van homogene bevoegdheidspakketten en het creëren

tation fédérale qui, en toute logique, doit également être prise en considération — dans le cadre de la constitution de blocs de compétences homogènes et pour que les citoyens puissent clairement distinguer ceux-ci.

2. La réglementation organique des communes de la Région de Bruxelles-Capitale doit être adoptée à la majorité absolue des voix dans chaque groupe linguistique. En application de la réglementation organique, les Flamands de Bruxelles doivent bénéficier à la fois d'une représentation minimale d'un tiers dans toutes les institutions locales et d'un droit de codécision au niveau local.

3. La suppression des facilités.

\*  
\* \*

## PROPOSITION

Article unique

L'article 162 de la Constitution est remplacé par ce qui suit:

«*Art. 162.* — § 1<sup>er</sup>. Les institutions provinciales et communales sont régies par la règle visée à l'article 134.

La règle visée à l'article 134 consacre l'application des principes suivants:

1<sup>o</sup> l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;

2<sup>o</sup> l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la règle visée à l'article 134 détermine;

3<sup>o</sup> la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales;

4<sup>o</sup> la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi ou par la règle visée à l'article 134;

5<sup>o</sup> la publicité des budgets et des comptes;

6<sup>o</sup> l'intervention de l'autorité de tutelle ou du conseil visé à l'article 115, § 2, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé;

7<sup>o</sup> les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent

van duidelijkheid ten aanzien van de burger in de bevoegdheidspakketten — mee in aanmerking komt voor overdracht.

2. De organieke regeling van de gemeenten in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad moet worden aangenomen met een volstreekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep. Ingevolge de organieke regeling moeten de Vlamingen in Brussel beschikken zowel over een minimumvertegenwoordiging van één derde in alle lokale instellingen, als over een medebeslissingsrecht op lokaal vlak.

3. De afschaffing van de faciliteiten.

Jan LOONES.

\*  
\* \*

## VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 162 van de Grondwet wordt vervangen als volgt:

«*Art. 162, § 1.* De provinciale en gemeentelijke instellingen worden geregeld bij de in artikel 134 bedoelde regel.

De in artikel 134 bedoelde regel verzekert de toepassing van volgende beginselen:

1<sup>o</sup> de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

2<sup>o</sup> de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de in artikel 134 bedoelde regel bepaald;

3<sup>o</sup> de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen;

4<sup>o</sup> de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de wet of de in artikel 134 bedoelde regel gestelde grenzen;

5<sup>o</sup> de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen;

6<sup>o</sup> het optreden van de toezichhoudende overheid of van de in artikel 115, § 2, bedoelde Raad om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad;

7<sup>o</sup> de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten

s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

§ 2. La réglementation organique applicable aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale doit être adoptée à une majorité absolue des voix dans chaque groupe linguistique. La réglementation organique dispose que les Flamands de Bruxelles doivent bénéficier à la fois d'une représentation minimale d'un tiers dans toutes les institutions locales et d'un droit de codécision au niveau local.»

zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen.

§ 2. De organieke regeling van de gemeenten in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest moet worden aangenomen met een volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep. Ingevolge de organieke regeling moeten de Vlamingen in Brussel beschikken zowel over een minimumvertegenwoordiging van één derde in alle lokale instellingen, als over een medebeslissingsrecht op lokaal vlak.»

Jan LOONES.  
Bert ANCIAUX.  
Chris VANDENBROEKE.