

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

30 NOVEMBER 1995

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 41 van de Grondwet

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

VOORSTEL VAN DE HEER ERDMAN c.s.

TOELICHTING

De samenvoeging van gemeenten in 1975 — en in 1982 wat Antwerpen betreft — heeft in sommige gevallen geleid tot het ontstaan van te grote bestuurlijke entiteiten op lokaal vlak.

De democratische tekortkomingen die voortvloeien uit bestuurlijke grootschaligheid zijn genoegzaam bekend: de te grote afstand tussen bestuurde en bestuurder, de afnemende detectie van de noden en behoeften van de lokale bevolking, de problematische informatiedoorstroming naar de inwoners en het gebrek aan democratische inspraak en participatie.

Algemeen wordt nochtans aangenomen dat de gemeente de leerschool van de democratie is en dat het lokale bestuur bij uitstek aangewezen is om bekommernissen en noden van de plaatselijke

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

30 NOVEMBRE 1995

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 41 de la Constitution

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

PROPOSITION DEM. ERDMAN ET CONSORTS

DÉVELOPPEMENTS

Les fusions de communes de 1975 — et de 1982 pour ce qui est d'Anvers — ont parfois donné naissance à des entités administratives trop importantes au niveau local.

Le déficit démocratique résultant de la grande taille administrative est suffisamment connu: distance excessive entre les administrés et leurs mandataires, perception insuffisante des besoins de la population locale, transmission malaisée des informations aux habitants et manque de participation démocratique.

On considère pourtant, d'une manière générale, que la commune est l'école de la démocratie et que l'administration locale est le mieux placée pour percevoir les préoccupations et les besoins de la popula-

bevolking te ontdekken. De democratische tekortkomingen van te grote bestuurlijke entiteiten moeten daarom zonder onderscheid weggevoerd worden.

Eerder dan de fusie-operatie als zodanig in vraag te stellen, opteren wij voor een vorm van territoriale decentralisatie binnen grote steden.

In dezelfde geest worden in het regeringsprogramma (hoofdstuk VI.5 «Een verbeterde werking van de democratie») inspanningen aangekondigd om de maatschappelijke vernieuwing te koppelen aan vernieuwing van het politieke instrumentarium. Hierbij streeft de regering onder meer een grote inspraak van de inwoners na.

De Antwerpse gemeenteraad heeft een reglement aangenomen waardoor districtsraden werden opgericht, doch enkel met adviesbevoegdheid. Dit experiment heeft voldoende de noodzaak van dergelijke vorm van politieke deconcentratie aangetoond binnen een grote agglomeratie als Antwerpen. Ze verdient nu een stevige, juridische basis, zodat ook organen met volwaardige beslissingsbevoegdheid kunnen worden ingesteld.

In het oorspronkelijke voorstel tot herziening van het artikel 31 van de Grondwet (thans artikel 41 van de gecoördineerde tekst van de Grondwet), dat werd ingediend tijdens de vorige zittingsperiode [Gedr. St. Senaat nr. 100-50/1^o (B.Z. 1991-1992)], werd ervoor geopteerd om de gemeenteraad de mogelijkheid te geven binnengemeentelijke organen op te richten die bepaalde gemeentelijke taken en bevoegdheden zouden uitoefenen t.a.v. territoriaal afgebakende onderdelen van de gemeente.

Uit de verschillende reacties op dit voorstel bleek echter dat men deze beslissing niet aan de onderscheiden gemeenteraden wilde overlaten, maar dat men wel aan de wetgever wilde toestaan om te beslissen tot de oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen.

Onderhavig voorstel heeft tot doel het creëren van een grondwettelijk kader voor deze vorm van territoriale binnengemeentelijke decentralisatie.

Luidens artikel 162, eerste lid, van de gecoördineerde Grondwet worden de gemeentelijke instellingen bij de wet geregeld. Gelet op artikel 162, tweede lid, moet de nationale wetgever nochtans de toepassing verzekeren van het beginsel dat de gemeenteraad bevoegd is voor alles wat van gemeentelijk belang is.

Binnen het huidige grondwettelijke kader is het de wetgever m.a.w. niet toegestaan om enige beslissingsbevoegdheid aan binnengemeentelijke organen toe te kennen. Dergelijke toewijzing van bevoegdheid veronderstelt immers dat bepaalde aangelegenheden van

tion. Le déficit démocratique dont souffrent les grandes entités administratives doit dès lors être comblé sans distinction.

Plutôt que de remettre en question l'opération de fusion, nous optons pour une forme de décentralisation territoriale à l'intérieur des grandes villes.

Dans le même esprit, le programme gouvernemental annonce (chapitre VI.5 «Un meilleur fonctionnement de la démocratie») des efforts pour que le renouveau social s'accompagne d'un renouveau des instruments politiques. À cette fin, des efforts devront être consentis notamment en vue d'une plus grande participation des citoyens.

Le conseil communal anversois a adopté un règlement créant des conseils de district, mais ceux-ci ne possèdent qu'une compétence consultative. Cette expérience a démontré à suffisance la nécessité d'une telle forme de déconcentration politique au sein d'une grande agglomération comme Anvers. Elle mérite à présent qu'on la dote d'une base juridique solide, de manière à permettre également l'institution d'organes disposant d'un pouvoir de décision à part entière.

Dans la proposition initiale de révision de l'article 31 de la Constitution (devenu l'article 41 du texte coordonné de la Constitution), qui avait été déposée au cours de la dernière législature [doc. Sénat n^o 100-50/1^o (S.E. 1991-1992)], l'on avait choisi de permettre au conseil communal de créer des organes intracommunaux chargés d'exercer certaines missions et compétences communales dans des portions territoriales de la commune.

Or, les diverses réactions à cette proposition ont montré que l'on voulait confier, non pas aux différents conseils communaux, mais au législateur, le pouvoir de décider la création d'organes territoriaux intracommunaux.

La présente proposition de loi vise à créer le cadre constitutionnel nécessaire à l'organisation de cette forme de décentralisation territoriale au sein des communes.

Aux termes de l'article 162, premier alinéa, du texte coordonné de la Constitution, les institutions communales sont réglées par la loi. Aux termes de l'article 162, deuxième alinéa, le législateur national doit toutefois respecter le principe selon lequel le conseil communal a compétence pour tout ce qui est d'intérêt communal.

Autrement dit, dans le cadre constitutionnel actuel, le législateur ne peut accorder aucun pouvoir de décision à des organes intracommunaux. L'attribution de pouvoirs de décision à de tels organes signifierait en effet que certaines matières d'intérêt (intra)communal

(binnen)gemeentelijk belang die tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad behoren, zouden toekomen aan een naast de gemeenteraad gecreëerd gemeentelijk orgaan.

De beginselen die worden opgesomd in artikel 162, tweede lid, van de Grondwet moeten worden beschouwd als de grondwettelijke precisering van artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet. Krachtens dit artikel worden de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden geregeld, volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld. Eén van deze beginselen betreft, zoals hoger reeds aangehaald, de bevoegdheid van de gemeenteraden voor alles wat van gemeentelijk belang is.

Het komt aan de grondwetgever toe om te oordelen of de beginselen, zoals ze thans zijn vastgesteld, volstaan om de gemeentelijke instellingen te regelen.

In deze context is het toegelaten het voor herziening vatbaar verklaarde artikel 41 van de Grondwet te wijzigen door het aan te vullen met nieuwe leden, houdende een nieuw grondwettelijk beginsel betreffende de gemeentelijke instellingen, met name het beginsel van de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie.

Strikt genomen veronderstelt deze aanvulling een impliciete wijziging van artikel 162, tweede lid. De juridische techniek van de impliciete wijziging van de ene constitutionele bepaling door de andere werd in het verleden reeds toegepast, meer nog, in sommige gevallen werd de impliciete wijziging van een grondwettelijke bepaling bekomen door een met bijzondere meerderheid aangenomen wet.

De bevoegdheden, werkingsregels en de wijze van verkiezing van de binnengemeentelijke territoriale organen die aangelegenheden van gemeentelijk belang kunnen regelen, worden bij wet geregeld.

De voorwaarden waaronder en de wijze waarop de binnengemeentelijke territoriale organen worden ingesteld, worden, overeenkomstig een bijzondere wet, bepaald in een bijzonder decreet van de Gewestraad.

De binnengemeentelijke territoriale organen zijn enkel bedoeld voor de grootste stedelijke entiteiten van het Koninkrijk. Voor de oprichtingsvoorwaarden zal dan ook gesteund kunnen worden op het bevolkingscijfer (bv. meer dan 250 000 inwoners) en de uitgestrektheid van de stad.

Bij het oprichten van de binnengemeentelijke territoriale organen worden de betrokken gemeenteraden om advies gevraagd.

qui sont de la compétence exclusive du conseil communal relèveraient de la compétence d'un organe communal nouveau, parallèle au conseil communal.

Les principes définis à l'article 162, deuxième alinéa, de la Constitution doivent être considérés comme des éléments venant préciser l'article 41 de celle-ci. Aux termes de ce dernier, les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution. L'un de ces principes concerne, comme indiqué ci-dessus, la compétence des conseils communaux pour tout ce qui est d'intérêt communal.

Il appartient au constituant d'apprécier si les principes, tels qu'ils sont définis actuellement, suffisent pour régler les institutions communales.

Dans ce contexte, l'on peut modifier l'article 41 de la Constitution, qui est soumis à révision, en le complétant par des alinéas nouveaux, portant un nouveau principe constitutionnel concernant les institutions communales, plus précisément le principe de la décentralisation territoriale intracommunale.

D'un point de vue strict, un tel ajout nécessiterait une modification de l'article 162, deuxième alinéa. La technique juridique de la modification implicite d'une disposition constitutionnelle par une autre a déjà été appliquée dans le passé; qui plus est, dans certains cas, la modification implicite d'une disposition constitutionnelle a été réalisée par une loi adoptée à une majorité spéciale.

Les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux habilités à régler des matières d'intérêt communal sont fixés par la loi.

Les conditions selon lesquelles les organes territoriaux intracommunaux pourront être institués et les modalités qu'il y aura lieu de respecter seront définies dans un décret spécial du Conseil régional, conformément à une loi spéciale.

L'on ne créera des organes territoriaux intracommunaux qu'au sein des principales entités urbaines du Royaume. Pour ce qui est des conditions de création, l'on se basera, à cet égard, sur le chiffre de la population (par exemple plus de 250 000 habitants) et sur l'étendue de la ville.

Lors de la création des organes territoriaux intracommunaux, l'avis des conseils communaux intéressés sera demandé.

De rekeningen van de binnengemeentelijke territoriale organen komen op de centrale begroting, maar de betrokken gemeenten dragen hiervoor middelen over. De leden van deze nieuwe raden zullen rechtstreeks verkozen worden.

Fred ERDMAN.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 41 van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende leden:

«De wet stelt de bevoegdheden, werkingsregels en de wijze van verkiezing vast van de binnengemeentelijke territoriale organen die aangelegenheden van gemeentelijk belang kunnen regelen.

Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen kunnen worden opgericht.

Dat decreet en die in artikel 134 bedoelde regel moeten worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de betrokken Raad aanwezig is.»

Fred ERDMAN.
Ludwig CALUWÉ.
Hugo COVELIERS.
Eddy BOUTMANS.
Jan LOONES.

Les comptes des organes territoriaux intracommunaux seront inscrits au budget central, mais les communes concernées transféreront des moyens à titre de financement. Les membres de ces nouveaux conseils seront élus directement.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 41 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes:

«La loi définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux pouvant régler des matières d'intérêt communal.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité définie à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels de tels organes territoriaux intracommunaux peuvent être créés.

Ce décret et la règle visée à l'article 134 ne peuvent être adoptés qu'à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du conseil concerné se trouve réunie.»