

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1995-1996

---

30 APRIL 1996

---

## Herziening van artikel 41 van de Grondwet

Herziening van artikel 41  
van de Grondwet

---

### VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEER **CALUWÉ**

---

De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden diende zich te buigen over twee voorstellen tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, respectievelijk van de heer Verreycken en van de heer Erdman c.s.

---

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Swaelen, voorzitter, Coveliers, Desmedt, Erdman, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, mevrouw Milquet, de heren Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem en Caluwé, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren Bock, Chantraine, Poty, Tobback, Vautmans en Verreycken.
3. Andere senatoren: de heren Boutmans en Loones.

*Zie:*

**Gedr. St. van de Senaat:**

**1-185 - 1995/1996:**

- Nr. 1: Voorstel.  
Nr. 2: Amendementen.

**1-49 - BZ 1995:**

- Nr. 1: Voorstel.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1995-1996

---

30 AVRIL 1996

---

## Révision de l'article 41 de la Constitution

Révision de l'article 41  
de la Constitution

---

### RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR M. **CALUWÉ**

---

La Commission des Affaires institutionnelles a examiné deux propositions de révision de l'article 41 de la Constitution, déposées respectivement par M. Verreycken et M. Erdman et consorts.

---

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Swaelen, président, Coveliers, Desmedt, Erdman, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, Mme Milquet, MM. Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem et Caluwé, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. Bock, Chantraine, Poty, Tobback, Vautmans et Verreycken.
3. Autres sénateurs: MM. Boutmans et Loones.

*Voir:*

**Documents du Sénat:**

**1-185 - 1995/1996:**

- N° 1: Proposition.  
N° 2: Amendements.

**1-49 - SE 1995:**

- N° 1: Proposition.

## INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE AUTEURS VAN DE VOORSTELLEN

De auteur van het eerste voorstel herinnert eraan dat hij een lid van het eerste uur was van een districtsraad en dat ook is gebleven tot bij de aanvang van de vorige legislatuur. Zijn voorstel herneemt grotendeels een voorstel dat destijds reeds werd geformuleerd.

De districtsraden waren eigenlijk in den beginne min of meer een antwoord op de toen levende «defusiegedachte», het idee van het terugschroeven van de fusies die door vele stedelingen als onterecht en als een beknutting en een aantasting van hun eigenheid werden beschouwd.

Daarom diende de spreker tijdens de vorige legislatuur al een voorstel in waarbij gepoogd werd een en ander te regelen via de gemeentewet vermits de betrokken artikelen van de Grondwet niet konden worden herzien.

Dat probleem is nu van de baan. Bijgevolg leek het hem aangewezen het oude voorstel op te splitsen in drie afzonderlijke voorstellen, respectievelijk betreffende de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en de nieuwe gemeentewet (respectievelijk de Gedr. St., Senaat, nrs. 1-49/1, 1-50/1 en 1-51/1).

De mensen die betrokken zijn bij de werking van de districtsraden ervaren immers dat een wijziging op deze drie verschillende niveaus aan een noodzaak beantwoordt. De districtsraden staan zeer dicht bij de burgers en hebben een duidelijk kloofvernauwende functie. In wijken van een grootstad waar het sociaal weefsel grotendeels is weggefallen wordt dat probleem dikwijls opgevangen door de leden van de districtsraden die dagdagelijks contact hebben met de burgers op straat, op café, in buurthuizen, enz.

Omdat de notie «district» al bestaat en al een bestaande lading dekt lijkt het aangewezen een andere naam te kiezen voor wat nu wordt voorgesteld, namelijk stadsdeelraden, waardoor ook kan worden tegemoetgekomen aan de behoefte aan de identiteitsbevestiging van de gedeelten van gemeenten die vroeger een eigen naam hadden. Men zou die naam, dus meer bepaald die van de vroegere zelfstandige gemeenten en thans deelgemeenten, in de naam van de deelraad kunnen opnemen.

In de huidige stand van zaken is de enige democratisch verkozen raad in een gemeente de gemeenteraad, die ook verantwoording verschuldigd is aan de kiezers. De districtsraden zijn dat niet. Om de deelraden herkenbaar te maken lijkt het aangewezen dat hun samenstelling zou beantwoorden aan de politieke verhoudingen in het district. Als de deelraden zouden worden georganiseerd als een afspiegeling

## EXPOSÉ INTRODUCTIF DES AUTEURS DES PROPOSITIONS

L'auteur de la première proposition rappelle qu'il a été membre, dès la première heure, d'un conseil de district et qu'il l'est resté jusqu'au début de la législature précédente. Sa proposition reprend en grande partie une proposition qui avait déjà été formulée à l'époque.

À vrai dire, les conseils de district constituaient à l'origine plus ou moins une réponse à «l'idée de défusion» qui avait cours alors. Il s'agissait d'annuler les fusions de communes, que de nombreux citoyens considéraient comme une atteinte et une limitation injustifiées de leur spécificité.

C'est pour cette raison qu'au cours de la législature précédente, l'intervenant avait déjà déposé une proposition qui tendait à régler un certain nombre de problèmes par l'intermédiaire de la loi communale, les articles concernés de la Constitution ne pouvant à ce moment-là être soumis à révision.

Cet obstacle étant aujourd'hui levé, il lui a paru souhaitable de scinder son ancienne proposition en trois propositions distinctes, lesquelles concernent respectivement les articles 41 et 162 de la Constitution, d'une part, et la nouvelle loi communale, d'autre part (respectivement les doc. parl. n<sup>os</sup> 1-49/1, 1-50/1 et 1-51/1).

Les personnes associées au fonctionnement des conseils de district estiment en effet qu'une modification s'impose à ces trois niveaux. Les conseils de district sont très proches du citoyen et permettent de toute évidence de réduire le fossé qui le sépare des hommes politiques. Dans les grandes villes, où le tissu social a largement disparu, les membres des conseils de district, qui ont des contacts quotidiens avec le citoyen dans la rue, au café, dans les maisons de quartier, etc., remédient souvent à ce problème.

Comme la dénomination «district» couvre déjà une notion existante, il convient de trouver un autre nom pour les organes qui font l'objet de la proposition: les conseils de quartier. Cette appellation permet de répondre au besoin qu'ont les parties d'une commune qui possédaient auparavant leur propre nom d'affirmer leur identité. Ce nom, c'est-à-dire en particulier le nom des anciennes communes autonomes aujourd'hui regroupées dans une commune fusionnée, pourrait être inclu dans la dénomination du conseil de quartier.

Dans l'état actuel des choses, le conseil communal est, dans une commune, le seul conseil démocratiquement élu qui soit tenu de rendre compte de ses actes à l'électeur. Il n'en va pas de même pour les conseils de district. Pour que les conseils de quartier soient reconnaissables, il convient qu'ils soient composés en fonction des rapports de force politiques au sein du district. Si leur organisation devait être le

van een groter geheel wordt de herkenbaarheid kleiner en verdwijnt het kloofversmallende effect. Met de huidige technische middelen en informatica moet dat zonder noemenswaardige problemen mogelijk zijn, zeker nu de grenzen van de districten in algemene regel samenvallen met die van de kiesdistricten.

Het voorstel is anderzijds de oprichting van stadsdeelraden enkel mogelijk te maken in gemeenten van meer dan 250 000 inwoners. Het is niet de bedoeling dat de oprichting van de stadsdeelraden een algemene regel wordt.

In tegenstelling tot onze buurlanden hebben wij geen «stadswet», of een onderdeel van de wet dat specifiek geldt voor steden. Wij kennen enkel gemeentelijke bevoegdheden en de daaruit afgeleide gemeentewet. Vandaar ook de wens dat de benaming van de deelraden naar het begrip stad zou verwijzen. In elk geval zou men een benaming moeten vermijden die gebruik maakt van een jargon dat de burgers niet begrijpen. Uit de gekozen benaming moet de burger kunnen afleiden dat het gaat om zijn vertegenwoordiging en om zijn inspraak in het groter geheel dat de gemeente is. Ten slotte pleit het lid voor een snelle bespreking van zijn voorstel en voor een snelle aanname ervan of minstens van om het even welk voorstel tot wijziging van artikel 41 dat de mogelijkheid opent tot het oprichten van stadsdeelraden.

De auteur van het tweede voorstel herinnert eraan dat zijn voorstel een debat herneemt dat reeds tijdens de vorige legislatuur werd gevoerd.

Het voorstel vertrekt van aan aantal vaststellingen die een nasleep zijn van de fusies van gemeenten: de klachten over de afstand tussen bestuurder en bestuurde, elementen van inspraak en democratisering en ten slotte de bestaande teksten: artikel 41 van de Grondwet, dat bepaalt dat de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraad worden geregeld, en artikel 162, dat o.a. bepaalt dat de wet moet voorzien in de rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraden.

Al bij de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet was bepaald dat er redenen waren tot herziening van artikel 41 (toen 31) met het oog op de oprichting van districtsraden. De notie van districten komt uit de wetgeving inzake burgerlijke stand die het mogelijk maakt in bestaande steden districten op te richten en aldus aan gedecentraliseerde organen opdrachten inzake burgerlijke stand toe te vertrouwen (en enkel dat).

In Antwerpen heeft men in dat kader consultatieve districtsraden opgericht in ieder van de vroegere gemeenten, thans deelgemeenten van de grotere entiteit Antwerpen: dat gebeurde op voluntaristische

reflet d'une entité plus large, les conseils de quartier seraient moins reconnaissables et perdraient leur fonction de rapprochement du citoyen et de la politique. Compte tenu des moyens techniques actuels et de l'informatique, cela ne devrait pas poser de gros problèmes, d'autant plus que les limites des districts correspondent généralement à celles des districts électoraux.

Par ailleurs, la proposition réserve la possibilité de créer des conseils de quartier aux seules communes comptant plus de 250 000 habitants. Il n'entre pas dans les intentions de l'auteur de faire de la création de ces conseils une règle générale.

Contrairement à nos voisins, nous ne possédons pas de «loi sur la ville» et notre législation ne comprend pas davantage de dispositions spécifiques pour les villes. Elle ne connaît que des compétences communales et la loi communale qui en découle. C'est la raison pour laquelle l'auteur de la proposition souhaite que la dénomination des conseils de quartier contienne une référence à la notion de ville. Il faut en tout cas éviter d'utiliser un jargon incompréhensible pour le citoyen. La dénomination choisie doit indiquer au citoyen qu'il s'agit de sa représentation et de sa participation à l'entité plus large que constitue la commune. Enfin, le membre demande que sa proposition soit examinée et adoptée rapidement ou, du moins, que l'on adopte rapidement n'importe quelle proposition de révision de l'article 41 offrant la possibilité de créer des conseils de quartier.

L'auteur de la deuxième proposition rappelle que celle-ci rouvre un débat qui avait eu lieu au cours de la législature précédente.

La proposition part d'un certain nombre de constatations faites à la suite des fusions de communes: plaintes concernant la distance qui s'est creusée entre les administrés et leurs mandataires, éléments de participation et de démocratisation et, enfin, les textes existants: l'article 41 de la Constitution, qui prévoit que les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, ainsi que l'article 162, qui prévoit notamment que la loi doit consacrer l'élection directe des membres des conseils communaux.

À l'occasion de la déclaration précédente de révision de la Constitution, l'on avait indiqué qu'il y avait lieu de réviser l'article 41 (à ce moment-là, encore l'article 31) pour permettre la création des conseils de district. La notion de district est issue de la législation relative à l'état civil, laquelle permet de créer des districts dans les villes et de confier, à des organes dès lors décentralisés, des missions relatives à l'état civil (et uniquement des missions de ce type).

Dans chacune des communes fusionnées qui constituent actuellement la grande entité d'Anvers, l'on a créé des conseils de district consultatifs dans ce cadre-là. Ils ont été créés sur une base volontaire, ont un

wijze, met adviserende bevoegdheid, met een samenstelling die een weerspiegeling was van de politieke samenstelling van de gemeenteraad, en oorspronkelijk zonder financiële middelen maar nadien met toekenning van een zeker budget dat het mogelijk maakt sommige activiteiten financieel te begeleiden.

De besprekingen tijdens de vorige legislatuur hebben uitgewezen dat het niet volstond aan het bestaande artikel 41 een tweede lid toe te voegen dat bepaalde dat het mogelijk zou zijn deelgemeenteraden op te richten.

Het mag immers niet de bedoeling zijn, en dat was het ook niet, de evolutie in de visie op de fusies van gemeenten in vraag te stellen door iedere gemeente voor het probleem te stellen dat in de gemeente deelraden kunnen worden opgericht. De regeling richt zich, zoals de toelichting aangeeft, tot grootste-eenheden.

Een ander probleem is dat artikel 162 (toen 108) van de Grondwet niet kon worden herzien tijdens de vorige legislatuur zodat de rechtstreekse verkiezing van de leden van de deelraden slechts impliciet had kunnen worden afgeleid uit het niet voor herziening vatbaar verklaarde artikel 162. Dat probleem rijst nu niet, al is de mogelijkheid tot herziening van artikel 162 niet alleen daarvoor bedoeld maar heeft zij ook andere oogmerken, meer bepaald de regionalisering van de provinciewet en de gemeentewet.

Niets staat evenwel een stapsgewijze benadering en herziening in de weg. Als artikel 41 wordt herzien zal men daaruit besluiten moeten trekken voor artikel 162.

En ander gegeven waarmee rekening moet worden gehouden is dat de mogelijkheid deelraden op te richten, hun werking en hun inhoud, moeten worden gezien binnen het kader van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het gewestelijke niveau. Dit laatste oefent immers het administratief toezicht uit over de gemeenten.

Daarom werd de tussenkomst van het gewestelijk niveau uitdrukkelijk ingebouwd in de voorgestelde tekst. Niet alleen vormt de tussenkomst van de bijzondere wetgever een sleutel op het federale niveau voor wie een te verregaande of te veralgemeende toepassing van het principe vreest. Bovendien vormt de vereiste dat de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de deelraden kunnen worden opgericht bij bijzonder decreet moeten worden bepaald een tweede sleutel op gewestelijk niveau.

De regeling is misschien log, maar zij komt tegemoet aan alle mogelijk bezwaren van al wie geen

pouvoir consultatif et leur composition reflète la composition politique du conseil communal; à l'origine, ils ne disposaient pas de moyens financiers, mais ils ont obtenu par la suite un certain budget qui leur permet de soutenir financièrement certaines activités.

Les discussions qui ont eu lieu au cours de la législation précédente ont montré qu'ajouter à l'article 41 existant un deuxième alinéa, aux termes duquel il serait possible de créer des conseils de quartier, ne suffirait pas.

En effet, l'objectif ne peut pas être — et il ne l'était d'ailleurs pas — de remettre en question l'évolution de la vision que l'on a des fusions de communes en confrontant chaque commune au problème de la création éventuelle en son sein de conseils de quartier. Comme l'indiquent les développements, la réglementation projetée vaudrait pour les grandes agglomérations.

Une autre difficulté venait du fait que, l'article 162 (à cette époque l'article 108) de la Constitution n'ayant pas été soumis à révision au cours de la législature précédente, le principe de l'élection directe des membres des conseils de quartier n'aurait pu être considéré que comme inscrit implicitement à l'article 162 non soumis à révision. Ce problème ne se pose plus aujourd'hui, même si la déclaration de révision de l'article 162 vise non seulement la question qui nous occupe, mais aussi d'autres points et, plus particulièrement, la régionalisation de la loi provinciale et de la loi communale.

Rien n'empêche toutefois un examen et une révision progressives. Si l'on révisé l'article 41, il faudra en tirer des conclusions en ce qui concerne l'article 162.

Il faut également tenir compte de la nécessité d'examiner la possibilité de créer des conseils de quartier, ainsi que leur fonctionnement et leur contenu, dans le cadre de la répartition actuelle des compétences entre le niveau fédéral et le niveau régional. Ce sont en effet les régions qui exercent la tutelle administrative sur les communes.

C'est pourquoi le texte proposé prévoit expressément l'intervention du niveau régional. L'intervention du législateur spécial constitue un verrou au niveau fédéral pour ceux qui craignent une application trop poussée ou trop généralisée du principe en question. Mais en outre, l'exigence selon laquelle c'est un décret spécial qui doit fixer les conditions et les modalités de la création des conseils de quartier constitue un deuxième verrou, au niveau régional.

La réglementation proposée est peut-être lourde, mais tient compte de toutes les objections possibles de

voorzitter is van de loutere vestiging van het principe dat deelraden kunnen worden opgericht in de gemeenten bij wet of op welke wijze ook.

De herziening van artikel 41 zal nadien, binnen het kader van een globale herziening van het artikel 162, in elk geval moeten leiden tot een aanpassing van het tweede lid, 1<sup>o</sup>, van dat artikel, om ook de rechtstreekse verkiezing van de leden van de deelraden expliciet vast te leggen in de Grondwet.

In elk geval is duidelijk dat de voorwaarden van oprichting van de deelraden en hun werking nadien door de gewesten zullen moeten worden bepaald. Zij zullen dus kunnen verschillen van gewest tot gewest.

### ALGEMENE BESPREKING

Een lid vreest dat het voorstel van de heer Verreycken te summier is omdat geen enkel criterium of voorwaarde wordt opgelegd. De regeling die de heer Erdman voorstelt is dan weer erg complex. Dat neemt niet weg dat het idee interessant is, niet alleen voor Antwerpen, al rijzen wel een aantal vragen. Welke inhoud wenst men te geven aan wat wordt voorgesteld? Wat met het administratief toezicht, de financiële aspecten, enz.? Heeft men al enig idee van de richting die men uitwil?

De auteur van het eerste voorstel merkt op dat waar het voorstel van de heer Erdman verwijst naar het decreet, hijzelf een aantal meer concrete aspecten aansnijdt in zijn twee hoger vermelde connexe voorstellen. Hij verwijst meer bepaald naar de Gedr. St. Senaat nrs. 1-50/1 en vooral 1-51/1.

De auteur van het tweede voorstel herinnert eraan dat in de regeling die hij voorstelt, de autonomie van de gewesten wordt erkend, wat in de huidige situatie zo hoort. Wat de concrete vragen betreft wijst hij erop dat men wel zonder veel problemen een aantal grote lijnen kan trekken. Sommige bevoegdheden moeten in elk geval ongesplitst blijven: politie, veiligheid, brandweer. Voor andere bevoegdheden bestaat nu reeds de facto één of andere vorm van decentralisatie, zoals inzake burgerlijke stand, of kan men voorbeelden indenken: openbare werken, groenbeheer. Andere bevoegdheden liggen daar tussenin, maar het spreekt in elk geval vanzelf dat zij slechts in aanmerking komen als zij een aspect van plaatsgebondenheid vertonen. Het probleem ligt echter vooral op het vlak van de budgettering van deze bevoegdheden binnen het kader van een eenheid van financiële middelen en begroting binnen de gemeente. Het lijkt uitgesloten een fiscale bevoegdheid toe te kennen aan de deelraden en er zal dus een toewijzing

quiconque ne souhaite pas ériger purement et simplement en principe la possibilité que la loi ou quelque autre réglementation crée des conseils de quartier au sein des communes.

Par la suite, dans le cadre d'une révision globale de l'article 162, la révision de l'article 41 devra en tout cas aboutir à une adaptation du deuxième alinéa, 1<sup>o</sup>, de l'article 162, afin de prévoir explicitement dans la Constitution que les membres des conseils de quartier sont également élus directement.

Il est clair en tout cas que les régions devront fixer ultérieurement quelles seront les conditions pour pouvoir créer des conseils de quartier et quel sera leur fonctionnement. Ces conseils pourront donc différer de région à région.

### DISCUSSION GÉNÉRALE

Un membre craint que la proposition de M. Verreycken ne soit trop sommaire, car elle n'impose aucun critère ni aucune condition. La réglementation proposée par M. Erdman est, quant à elle, très complexe. Cela ne veut pas dire que l'idée sur laquelle elle est basée est inintéressante pour Anvers ou pour d'autres entités, mais elle soulève une série de questions. Quel contenu souhaite-t-on donner à ce que l'on propose? Qu'en sera-t-il de la tutelle administrative, des aspects financiers, etc.? A-t-on déjà une quelconque idée de la voie dans laquelle on souhaite se diriger?

L'auteur de la première proposition signale que, si M. Erdman renvoie au décret dans sa proposition, il aborde quant à lui une série d'aspects plus concrets dans les deux propositions connexes qu'il a déposées. Il renvoie plus particulièrement au Document du Sénat, n<sup>o</sup> 1-50/1 et surtout au Document du Sénat n<sup>o</sup> 1-51/1.

L'auteur de la deuxième proposition rappelle que, dans le cadre de la réglementation qu'il propose, l'autonomie des régions est une chose reconnue, ce qui est normal dans la situation actuelle. Pour ce qui est des questions concrètes, il souligne que l'on peut, sans trop de problèmes, tracer un certain nombre de grandes lignes. Il y a des compétences, à savoir celles qui concernent la police, la sécurité et les services d'incendie, qui ne peuvent en aucun cas être scindées. Il y en a d'autres qui sont d'ores et déjà caractérisées *de facto* par certaines formes de décentralisation, par exemple en ce qui concerne l'état civil, et l'on peut imaginer certaines formes de décentralisation, en ce qui concerne par exemple les travaux publics et la gestion des espaces verts. Il y a, enfin, des compétences qui se situent entre les deux groupes précités, mais elles doivent en tout cas présenter un aspect de territorialité pour pouvoir entrer en ligne de compte. Ces compétences soulèvent toutefois surtout un problème en raison de la difficulté de les budgétiser dans le

of opsplitsing van middelen moeten zijn, uiteraard samengaande met een responsabilisering binnen een unitair gemeentelijk fiscaal en begrotingsbeleid.

De wetgever zal deze problemen nader moeten uitwerken.

Een lid wijst erop dat de problematiek van de oprichting van binnengemeentelijke organen voor de stad Antwerpen reeds herhaaldelijk aan bod is gekomen in het Parlement, met name in de jaren 1976-1982, bij de bespreking van de wet op de fusies van gemeenten en bij de voorbereiding van de uitvoering van de fusie van Antwerpen, die met zes jaar uitgesteld werd. Deze problemen zijn behandeld in de commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden, die zich over de fusies van de gemeenten en de gevolgen ervan gebogen heeft. De minister van Binnenlandse Zaken was trouwens bereid naar een oplossing ter zake te zoeken maar destijds is geen enkele oplossing uit de bus gekomen.

Deze problemen behoren trouwens tot de gemeentelijke problematiek, zelfs indien in dit geval alleen de stad Antwerpen beoogd wordt. Als er in de wetgeving ter zake een mogelijkheid openkomt, zou dit vanzelfsprekend nieuwe verwachtingen scheppen en zou dit in alle gemeenten van het Rijk vragen doen rijzen.

De fractie van de spreker vraagt zich dan ook af of het niet raadzaam is de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden te raadplegen over de opportuniteit van wat hier wordt voorgesteld, alvorens zich te begeven in de technische discussie over een eventuele herziening van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet.

Indien het advies over de opportuniteit gunstig is, zal dan op de eerste plaats gediscussieerd moeten worden over de vraag of de Grondwet werkelijk gewijzigd dient te worden en of het niet mogelijk is het gewenste resultaat te bereiken door een wijziging van de gemeentewet of door een specifieke wet voor Antwerpen, een wet die na evaluatie in de gemeentewet opgenomen zou kunnen worden. Een aparte wet voor de stad Antwerpen heeft als voordeel dat de problemen in hun werkelijke proporties afgebakend kunnen worden, dat men zich kan baseren op de reeds verworven ervaring van de bestaande wijkraden, en dat in de memorie van toelichting en in het verslag van de parlementaire besprekingen de grondwettelijke grenzen aangegeven kunnen worden.

Indien echter een wijziging van de Grondwet dan toch noodzakelijk is, zou logischerwijze ook artikel 162 gewijzigd moeten worden.

cadre de l'unicité de moyens financiers et du budget communal. Il paraît exclu que l'on puisse accorder une compétence fiscale aux conseils de quartier et il faudra, dès lors, accorder des moyens à ceux-ci ou en dissocier en leur faveur, ce qui devra bien entendu s'accompagner d'une «responsabilisation» dans le cadre d'une politique fiscale et budgétaire communale unitaire.

Le législateur devra examiner ces problèmes en détail.

Un membre rappelle que la problématique de la création d'organes intracommunaux pour la ville d'Anvers s'est déjà posée à plusieurs reprises au Parlement, notamment dans les années 1976-1982, à l'occasion de l'examen de la loi sur les fusions des communes et de la préparation de mise en œuvre de la fusion d'Anvers, différée de six ans. Ces problèmes ont été traités au sein de la Commission de l'Intérieur qui était chargée de l'examen de la fusion des communes et de ses conséquences. Le ministre de l'Intérieur était d'ailleurs disposé à rechercher une solution en la matière, mais aucune solution n'a pu être dégagée à l'époque.

Cette problématique fait donc partie de la problématique communale, même si, dans l'hypothèse actuelle, elle ne vise que la ville d'Anvers. Il est évident que l'ouverture d'une possibilité de législation en la matière va ouvrir des appétits nouveaux et poser des questions dans toutes les communes du Royaume.

Le groupe de l'orateur se demande, dès lors, s'il n'y a pas lieu de consulter la Commission de l'Intérieur sur l'opportunité de ce que l'on propose de faire, avant de s'engager dans la discussion technique d'une éventuelle révision des articles 41 et 162 de la Constitution.

Le premier point à discuter alors, s'il y a un avis favorable quant à l'opportunité, sera de savoir s'il faut vraiment modifier la Constitution et s'il n'est pas possible d'obtenir le résultat souhaité par une modification de la loi communale ou par une législation spécifique pour Anvers, législation qui pourrait, après évaluation, être intégrée dans la loi communale. L'avantage d'une loi particulière concernant la ville d'Anvers est qu'elle pourrait cerner les problèmes de près dans leurs dimensions réelles, faire état de l'expérience déjà acquise par les conseils de quartier actuels, et indiquer dans l'exposé des motifs et dans le rapport de la discussion parlementaire les limites constitutionnelles.

En tout état de cause, s'il faut passer par une révision de la Constitution, l'article 162 devrait logiquement être modifié lui aussi.

De auteur van het tweede voorstel is van oordeel dat de bedenkingen van de vorige spreker niet correct inhaken op de eigenlijke ratio van zijn voorstel. Het oorspronkelijke voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, dat werd ingediend tijdens de vorige zittingsperiode (Gedr. St., Senaat, nr. 100-50/1, B.Z. 1991-1992) verleende de gemeenteraad de mogelijkheid binnengemeentelijke organen op te richten. Uit verschillende reacties op dat voorstel bleek dat men huiverig stond tegen deze ruime bevoegdheid van de gemeenteraden.

In het huidige voorstel werden evenwel de nodige waarborgen ingebouwd, ook om het hoofd te kunnen bieden aan de eventuele moeilijkheden aangehaald door het lid. Het biedt immers niet aan de gemeenteraden zelf de mogelijkheid om binnengemeentelijke organen op te richten.

Vooreerst een bijzondere-meerderheidswet vereist om tot de inrichting van dergelijke organen te kunnen overgaan. Bovendien zullen ook de gewestelijke overheden op een bepaald ogenblik moeten optreden. De oprichtingsprocedure zal worden geregeld bij decreet of bij de in artikel 134 bedoelde regel, aan te nemen met een bijzondere meerderheid.

Anderzijds is een herziening van de Grondwet wel degelijk vereist. Het is immers de bedoeling dat de binnengemeentelijke territoriale organen worden verkozen, en zulks vereist een inschrijving in de Grondwet. Het artikel 41 van de Grondwet is trouwens voor herziening vatbaar verklaard om een bepaling betreffende de binnengemeentelijke territoriale organen in te voegen.

Bovendien is ook artikel 162 voor herziening vatbaar, hetgeen in de vorige zittingsperiode niet het geval was met het toenmalige artikel 108. Nochtans besloten de indieners van het voorstel tot herziening van artikel 41 de tekst van het artikel 162 onaangeroerd te laten, zodat de mogelijkheid in de loop van deze zittingsperiode andere wijzigingen aan artikel 162 aan te brengen niet in het gedrang wordt gebracht.

Een lid herinnert eraan dat men in het verleden de oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen trachtte door te voeren bij wege van een wetswijziging, niet van een grondwetsherziening. De Raad van State wees bij die gelegenheid evenwel op de noodzaak van een voorafgaandelijke grondwetsherziening (zie voorstel van wet van de heer De Beul, Gedr. St., Kamer, nr. 146-1, B.Z. 1981-1982).

Daaraan geeft het huidige voorstel gevolg. De latere uitvoeringswet zal uiteraard aan het oordeel van de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden moeten worden voorgelegd.

De auteur van het eerste voorstel vreest dat een eventueel verzoek om advies aan een andere commissie een ongewenste vertraging met zich zal brengen.

L'auteur de la deuxième proposition estime que les réflexions du préopinant ne correspondent pas exactement à l'objectif de sa proposition. La proposition initiale de révision de l'article 41 de la Constitution, qui fut déposée au cours de la législature précédente (Doc. Sénat, n° 100-50/1, S.E. 1991-1992), a permis au conseil communal de créer des organes intracommunaux. Diverses réactions à cette proposition ont montré que l'on hésitait à accorder une compétence aussi large aux conseils communaux.

La proposition à l'examen contient, quant à elle, des garanties nécessaires. On les y a prévues, notamment pour pouvoir faire face aux difficultés éventuelles citées par l'intervenant. La proposition ne permet en effet pas aux conseils communaux de créer eux-mêmes des organes intracommunaux.

Pour commencer, il faut des majorités spéciales pour pouvoir installer des organes de ce type. Il faudra, en outre, que les autorités régionales interviennent elles aussi à un moment donné. La procédure applicable pour créer ces organes sera définie par le décret ou la règle dont il est question à l'article 134 et qui devra avoir été adoptée à une majorité spéciale.

Il est bel et bien nécessaire, d'autre part, de procéder à une révision de la Constitution. En effet, l'objectif, c'est l'élection des organes territoriaux intracommunaux dont le principe doit être inscrit dans la Constitution. L'on a d'ailleurs soumis l'article 41 de la Constitution à révision en vue d'y insérer une disposition relative aux organes territoriaux intracommunaux.

En outre, l'article 162 est également soumis à révision, alors que l'ancien article 108 ne l'a pas été, lui, au cours de la session précédente. Les auteurs de la proposition de révision de l'article 41 ont pourtant décidé de ne pas toucher au texte de l'article 162, pour éviter que l'on ne puisse plus y apporter d'autres modifications au cours de la session actuelle.

Un membre rappelle que l'on a tenté, dans le passé, de rendre possible la création d'organes territoriaux intracommunaux en modifiant la loi et non pas en modifiant la Constitution. Le Conseil d'État a souligné alors qu'il fallait réviser la Constitution au préalable (voir proposition de loi de M. De Beul, Doc. Chambre, n° 146-1, S.E. 1981-1982).

La proposition à l'examen tient compte de cet avis du Conseil d'État. La future loi d'exécution devra bien entendu être soumise pour avis à la Commission de l'Intérieur.

L'auteur de la première proposition craint qu'une demande éventuelle d'avis adressée à une autre commission n'entraîne un retard indésirable. En effet,

De bestaande Antwerpse districtraden oefenen immers thans reeds bevoegdheden uit waarvoor in feite iedere wettelijke grond ontbreekt. Zo worden aan de raden middelen toegewezen zodat zij een eigen beleid kunnen ontwikkelen. Sommige leden van de «bureaus» van die raden treden op als «schepenen». De rechtszekerheid is daarmee ver zoek.

De Voorzitter merkt op dat het bureau van de Senaat de voorstellen tot herziening van artikel 41 van de Grondwet terecht verwezen heeft naar de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden. Hij verwijst anderzijds naar artikel 24.1, eerste lid, van het reglement van de Senaat: «De voorzitter van de Senaat kan ambtshalve, indien hij het nuttig oordeelt of op verzoek van de voorzitter van een van de commissies, beslissen dat over een ontwerp of voorstel van wet dat naar een commissie is verzonden, een beredeneerd advies van een andere commissie wordt gevraagd.»

De voorzitter van de Senaat heeft bijgevolg een discretionaire beslissingsmacht over het verzoek om advies van een andere commissie. Op dit ogenblik is hij evenwel niet gevat door een dergelijk verzoek. De beslissing kan in geen geval uitgaan van de commissie waarnaar het ontwerp of voorstel van wet verzonden is.

Een lid is van oordeel dat de beide voorstellen tot herziening van artikel 41 van de Grondwet juridische en politieke vragen doen rijzen.

Het lijkt vooreerst uitgesloten artikel 41 van de Grondwet te herzien op de voorgestelde wijze zonder terzelfder tijd ook artikel 162 te herzien. De auteurs van beide voorstellen hebben dat trouwens ingezien: de heer Erdman meent immers dat zijn voorstel leidt tot een impliciete herziening van artikel 162 terwijl de heer Verreycken expliciet ook de herziening van artikel 162 van de Grondwet voorstelt (Gedr. St., nr. 1-50/1). Nochtans kan artikel 162 slechts worden herzien met het oog op de regionalisering van de gemeentewet en de provinciewet.

Politiek gezien moet worden opgemerkt dat de voorstellen die voorliggen ook kunnen gelden voor andere gemeenten dan de stad Antwerpen waarvoor ze thans in feite zijn bedoeld. Het lid is van oordeel dat als blijkt dat de fusiegemeente Antwerpen te groot is, men dat probleem dient op te lossen door die fusie bij wet geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en niet door een bijkomend beleidsniveau te scheppen.

Er moet bovendien worden opgemerkt dat het voorstel van de heer Erdman een aanzet vormt tot een sluipende regionalisering van de gemeentewet, daar waar die regionalisering blijkbaar naar later werd verschoven. Het lid en zijn fractie zijn daar geen voorstander van.

Wat de opmerking van de auteur van het eerste voorstel betreft dat België, in tegenstelling tot

les conseils de district existant à Anvers exercent déjà des compétences qui ne reposent sur aucun fondement légal et on leur octroie des moyens financiers pour qu'ils puissent développer leur propre politique. Certains membres des «bureaux» de ces conseils agissent comme des «échevins». La sécurité juridique est donc loin d'être assurée.

Le président fait observer que le bureau du Sénat a, à juste titre, renvoyé les propositions de révision de l'article 41 de la Constitution à la Commission des Affaires institutionnelles. Par ailleurs, il fait référence à l'article 24.1, premier alinéa, du règlement du Sénat, dont voici le texte: «Le président du Sénat peut décider d'office, s'il le juge utile, ou à la demande du président de l'une des commissions, de demander un avis motivé sur un projet ou une proposition de loi à une autre commission que celle qui en a été saisie.»

Le président du Sénat a donc le pouvoir discrétionnaire de demander l'avis motivé d'une autre commission. Cependant, il n'a pas été jusqu'à présent saisi d'aucune requête en ce sens. La décision ne peut jamais provenir de la commission à laquelle le projet ou la proposition de loi est renvoyé.

Un membre estime que les deux propositions de révision de l'article 41 de la Constitution font surgir des difficultés juridiques et politiques.

Tout d'abord, il semble exclu de réviser l'article 41 de la Constitution dans le sens proposé sans modifier parallèlement l'article 162. Les auteurs des deux propositions l'ont d'ailleurs compris: M. Erdman estime en effet que sa proposition appelle implicitement une révision de l'article 162, et M. Verreycken propose explicitement la révision simultanée de l'article 162 de la Constitution (Doc. Sénat n° 1-50/1). Néanmoins, l'article 162 ne peut être modifié qu'en vue de la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale.

D'un point de vue politique, il faut faire remarquer que les propositions à l'examen peuvent être appliquées à d'autres communes que la ville d'Anvers à laquelle elles sont destinées en fait. L'intervenant estime que, s'il s'avère que la fusion des communes à Anvers a donné naissance à une entité trop importante, il faut résoudre le problème en supprimant cette fusion en tout ou en partie par une loi au lieu de créer un niveau de décision supplémentaire.

En outre, il faut noter que la proposition de M. Erdman franchit insidieusement une première étape sur la voie de la régionalisation de la loi communale qui avait pourtant été remise à plus tard. Le membre et son groupe n'en sont pas partisans.

À l'auteur de la première proposition, qui a noté que, contrairement aux Pays-Bas, la Belgique a une



Nederland, wel een «gemeentewet» kent maar geen «stadswet», merkt een lid op dat men de toestand in de beide landen niet zonder meer mag vergelijken. In Nederland worden immers een aantal objectieve criteria gehanteerd om uit te maken of men met een gemeente respectievelijk een stad te maken heeft. In België is dat niet het geval, met het gevolg dat men kent.

Dat neemt niet weg dat men in de grootste «gemeente» van het land, namelijk Antwerpen, geconfronteerd wordt met een reëel probleem waarvoor een oplossing moet worden geboden. En een defusie biedt wat dat betreft geen oplossing. Immers, zo het bestuurlijk niveau in Antwerpen voor sommige problemen te groot is geworden, dan is het voor andere aangelegenheden dan weer te klein. Men denke maar aan de havenproblematiek, de brandweer, enz.

Deze laatste vaststelling geldt trouwens ook voor andere steden.

Een defusie schept dus meer problemen dan ze oplost. Men moet bijgevolg een andere oplossing vinden voor die aangelegenheden waarvoor het bestuursniveau te groot is. Men denke maar aan het verschil in de structuur van de samenleving, bijvoorbeeld tussen de kernstad Antwerpen en sommige vroegere poldergemeenten die nu tot Antwerpen behoren, om van de afstand van ongeveer 25 km die hen scheidt nog te zwijgen.

De vraag is dus niet of de voorstellen al dan niet een vorm van regionalisering inhouden, wel of het al dan niet goede voorstellen zijn om een oplossing te bieden voor het gestelde probleem. Bovendien moet nogmaals ten overvloede worden gewezen op allerlei grendels die worden ingebouwd, met inbegrip van de tussenkomst van de parlementen van de gewesten.

De spreker is in elk geval van mening dat men de dynamiek die thans uitgaat van de bestaande districtsraden niet zal kunnen tegenhouden, zodat men wel zal moeten handelen, en dat men door dat na te laten enkel de verloederings van de grootstad in de hand werkt. Gelet op het economisch belang van die stad voor het hele land heeft niemand in België daar belang bij.

De auteur van het tweede voorstel treedt de vorige spreker bij. Het heeft nooit in de bedoeling van hemzelf noch van de medeondertekenaars van het voorstel gelegen te streven naar een defusie, om de redenen aangegeven door de vorige spreker.

Wat de mogelijke herziening van artikel 162 van de Grondwet betreft herinnert hij eraan dat de grondwetgever niet gebonden is door de intenties van de preconstituante die bepaalde dat een grondwetsartikel zou kunnen worden herzien. Artikel 162 kan dus

«loi communale» et non pas une «loi urbaine», un membre réplique que les situations qui règnent dans les deux pays ne sont pas comparables. En effet, aux Pays-Bas, l'on se réfère à un certain nombre de critères objectifs pour déterminer si l'on a affaire à une commune ou à une ville. En Belgique, on ne le fait pas et nous savons quelles en sont les conséquences.

Cela étant dit, l'on est confronté dans la plus grande «commune» du pays, en l'occurrence Anvers, à un problème réel qu'il faut résoudre. Mais une défusion ne règlera pas les difficultés, car si l'entité administrative d'Anvers est devenue trop importante pour remédier à certains problèmes, elle est aussi trop restreinte pour en régler d'autres. Pensons par exemple à la question portuaire, aux services d'incendie, etc.

Cette constatation vaut d'ailleurs également pour d'autres villes.

Une défusion créerait donc plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Il faudra, dès lors, trouver d'autres solutions en ce qui concerne les matières pour lesquelles l'entité administrative en question est trop importante. Nous pensons, notamment, à ce propos, à la différence de structure sociale entre le centre de l'entité d'Anvers et certaines anciennes communes des polders qui font partie maintenant d'Anvers, sans parler de la distance d'environ 25 km, qui les sépare.

La question est donc non pas de savoir si les propositions impliquent ou non une forme de régionalisation, mais si elles permettent de résoudre les problèmes posés. En outre, il faut attirer largement l'attention sur les différents systèmes de verrouillage qui sont prévus et, notamment, sur l'intervention des parlements régionaux.

L'intervenant estime en tout cas que l'on ne pourra pas enrayer l'évolution des conseils de district et que l'on sera, dès lors, obligé d'agir, sans quoi l'on ne fera que précipiter la dégradation de la situation au sein de la grande ville en question. Or, étant donné l'importance économique de la ville d'Anvers pour l'ensemble du pays, personne ne pourrait se réjouir de cette dégradation.

L'auteur de la deuxième proposition déclare qu'il partage l'avis du préopinant. Il souligne qu'il n'a jamais visé à une défusion et que les cosignataires de sa proposition n'y ont jamais visé non plus. La défusion est effectivement à déconseiller pour les raisons invoquées par le préopinant.

En ce qui concerne la révision éventuelle de l'article 162 de la Constitution, il rappelle que le constituant n'est pas lié par les intentions du préconstituant qui a déclaré un article donné de la Constitution soumis à révision. L'article 162 pourrait donc être

worden herzien naar analogie met wat voor artikel 41 wordt voorgesteld. De enige reden waarom door hemzelf nu geen voorstel tot herziening van artikel 162 wordt ingediend is dan ook, zoals eerder gezegd, de wens een latere en meer globale herziening van artikel 162 niet te bemoeilijken.

Het lid dat het probleem opwierp van de eventuele herziening van artikel 162 van de Grondwet vreest dat dit antwoord niet overtuigt, gelet op de precieze bewoordingen van de verklaring tot herziening van artikel 162 van de Grondwet.

De auteur van het eerste voorstel merkt op dat de districtsraden geen nepoplossing waren. Zij hebben degelijk werk geleverd voor de taak waarvoor zij waren opgericht, namelijk een adviserende.

Voorts is de stedelijke problematiek zeer reëel, en vereist zij op een aantal vlakken een heel andere aanpak dan de traditionele aanpak voor een doorsnee gemeente. Zo is er het democratisch deficit, dat er minder in bestaat dat de bestuurde zijn stem niet kan laten horen dan wel dat de bestuurder degenen die hij geacht wordt te vertegenwoordigen niet meer kan bereiken. De afstand van een lid van het stadsbestuur tot het half miljoen bestuurden is immers te groot.

De enige manier om die te overbruggen is het instellen van een stadsdeelraad die herkenbaar is voor de kiezer. En daar ligt op dit ogenblik een ander probleem, omdat de districtsraden thans een afspiegeling zijn van de centrale gemeenteraad, waardoor de plaatselijke kiezer zich niet herkent in de deelraad waarvan de samenstelling niet overeenstemt met zijn kiesgedrag.

In elk geval is ook voor het lid elke defusie uitgesloten, omdat zij nefast zou zijn voor het beleid en voor de bestuurden. Er kan geen sprake van zijn allerlei zaken die nu goed werken of samenwerken opnieuw te gaan opsplitsen in de oude deelgemeenten van Groot-Antwerpen. Spreker verwijst tenslotte nogmaals naar zijn voorstel tot herziening van artikel 162 van de Grondwet en zijn voorstel tot wijziging van de nieuwe gemeentewet (Gedr. St., nrs. 1-50/1 en 1-51/1).

Een lid verklaart dat zijn fractie in principe geen voorstander was van wat wordt voorgesteld. Nochtans kan niet worden ontkend dat een delicaat probleem rijst dat moet worden geregeld, althans voor zover de voorgestelde oplossing de regionalisering van de gemeentewet op geen enkele wijze zou beletten of bemoeilijken.

Als de ondertekenaars van het voorstel van de heer Erdman uitdrukkelijk willen bevestigen dat zulks in

modifié dans le même sens que l'article 41. S'il ne propose pas d'emblée une révision de l'article 162, c'est uniquement, comme il l'a déjà dit, pour ne pas risquer d'entraver une révision ultérieure plus globale de cet article.

Le membre qui a soulevé le problème de la révision éventuelle de l'article 162 de la Constitution estime, vu les termes précis utilisés dans la déclaration de révision de l'article 162 de la Constitution, que cette réponse n'est pas convaincante.

L'auteur de la première proposition fait observer que les conseils de district ne constituaient pas de solution de pacotille. Ils ont fourni du bon travail dans les limites de leurs compétences, qui sont consultatives.

Par ailleurs, le problème des villes est tout à fait réel, et il faut, pour le résoudre, dans un certain nombre de domaines, des remèdes tout à fait différents de ceux auxquels l'on recourt traditionnellement pour les communes ordinaires. Pensons au déficit démocratique qui vient, non pas tellement de ce que l'administré ne peut pas faire entendre sa voix, mais plutôt de ce que l'administrateur ne peut plus atteindre ceux qu'il est censé représenter. En effet, la distance qui sépare un membre de l'administration communale du demi-million d'administrés est excessive.

La seule manière de combler le fossé est de créer un conseil de quartier dans lequel l'électeur puisse se reconnaître. Or, il existe actuellement un autre problème à ce niveau du fait que les conseils de district sont le reflet du conseil communal central et que l'électeur local ne s'y reconnaît pas parce que ce sont en quelque sorte des conseils partiels dont la composition ne correspond pas à son comportement électoral.

En tout cas, le membre estime également que toute défusion est à exclure, parce qu'elle serait néfaste, et en ce qui concerne la gestion, et pour les administrés. Il ne saurait être question de rediviser en fonction des anciennes communes du grand Anvers des organes existants qui fonctionnent bien ou qui collaborent efficacement. L'intervenant fait encore référence, pour finir, à sa proposition de révision de l'article 162 de la Constitution et sa proposition de modification de la nouvelle loi communale (Doc. Parl., n° 1-50/1 et 1-51/1).

Un membre déclare qu'en principe, son groupe n'était pas partisan de ce qui est proposé. L'on ne peut toutefois pas nier qu'il y a là un problème délicat qu'il y a lieu de résoudre sans entraver d'aucune manière la régionalisation de la loi communale.

Comme la mise en œuvre concrète de la proposition de M. Erdman requiert une loi spéciale ainsi

geen geval hun bedoeling is, is de fractie bereid het voorstel te steunen, rekening houdend met het feit dat voor de concrete uitvoering ervan nog een bijzondere wet en een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, dus een gewestelijke normatieve regel, vereist zijn.

Om elke dubbelzinnigheid uit te sluiten lijkt het dan ook beter in de voorgestelde tekst telkens de woorden «het decreet of» te schrappen.

De auteur van het voorstel bevestigt uitdrukkelijk dat hij precies omwille van de bekommernis de regionalisering van de gemeentewet en de provinciewet niet in het gedrang te brengen ervoor gekozen heeft thans geen herziening van artikel 162 voor te stellen.

### ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Het enig artikel van het voorstel nr. 1-49/1 geeft geen aanleiding tot bespreking.

Op het enig artikel van het voorstel nr. 1-185/1 worden twee amendementen ingediend.

De heren Lallemand en Hotyat dienen een amendement (nr. 1) in dat strekt tot schrapping van de woorden «het decreet of» in het tweede en het derde lid van de voorgestelde tekst.

Een lid is van oordeel dat het niet juist is dat het woord «decreet» in de Grondwet uitsluitend wordt gebruikt voor wetgevingsnormen van de Gemeenschappen, zoals de verantwoording bij het amendement stelt. Hij verwijst naar de artikelen 22 en 23 van de Grondwet.

De auteur van het voorstel verwijst eveneens naar artikel 162 van de Grondwet.

De mede-indiener van het amendement verwijst naar Hoofdstuk IV van de Grondwet. Afdeling II, onderafdeling I van het hoofdstuk handelt over de gemeenschapsbevoegdheden, onderafdeling II over de gewestbevoegdheden. Welnu, artikel 134 hoort thuis in deze onderafdeling en heeft het over «... de regelen die de (gewest-)organen ... uitvoeren». Aangezien het in casu duidelijk om een gewestbevoegdheid gaat moet het woord «decreet», dat door de Grondwet wordt gereserveerd voor gemeenschapsbevoegdheden, worden vermeden.

Een lid merkt op dat als die stelling correct is, artikel 162 van de Grondwet in feite foutief is geredigeerd.

Met betrekking tot het gestelde probleem wordt het volgende opgemerkt:

*De gemeenschappen regelen de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren bij decreet (artikelen 127 tot 130 van de Grondwet).*

*De gewesten regelen de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren met «regelen» (artikel 134,*

*qu'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, c'est-à-dire une règle normative régionale, son groupe est disposé à soutenir cette proposition si ses signataires confirment explicitement qu'ils n'ont aucunement l'intention d'entraver la régionalisation de la loi communale.*

Il paraît dès lors souhaitable, pour éviter toute ambiguïté, de supprimer les mots «le décret ou» dans le texte proposé.

L'auteur de la proposition confirme explicitement que c'est précisément pour ne pas entraver la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale qu'il s'est abstenu de proposer une révision de l'article 162.

### DISCUSSION DES ARTICLES

L'article unique de la proposition n° 1-49/1 n'appelle aucune remarque.

L'article unique de la proposition n° 1-185/1 fait l'objet de deux amendements.

MM. Lallemand et Hotyat déposent un amendement (n° 1) tendant à supprimer, dans les deuxième et troisième alinéas du texte proposé, les mots «le décret ou».

Un membre estime qu'il est faux d'affirmer, comme on le fait dans la justification de l'amendement, que la Constitution réserve l'usage du mot «décret» à la désignation des normes législatives relevant de la compétence des communautés. Il fait référence à cet égard aux articles 22 et 23 de la Constitution.

L'auteur de la proposition renvoie également à l'article 162 de la Constitution.

Le coauteur de l'amendement renvoie au chapitre IV de la Constitution. La section II, sous-section I<sup>ère</sup>, de ce chapitre traite des compétences des communautés, la sous-section II traite des compétences des régions. Or, l'article 134 fait partie de cette sous-section II et traite «des règles que les organes (régionaux) ... prennent». Comme il est clairement question, en l'espèce, de compétences régionales, il y a lieu d'éviter le mot «décret», dont la Constitution réserve l'usage pour désigner des normes législatives relevant de la compétence des communautés.

Un membre souligne que ce point de vue est correct et qu'en fait, l'article 162 de la Constitution a été mal rédigé.

Les remarques suivantes sont émises au sujet du problème évoqué:

*Les communautés règlent par décret les matières qui relèvent de leur compétence (articles 127 à 130 de la Constitution).*

*Les régions règlent par des «règles» les matières relevant de leur compétence (article 134, alinéa 1<sup>er</sup>, de*

eerste lid, van de Grondwet). Wetten, aan te nemen met een bijzondere meerderheid, bepalen de benaming van die regelen. Zo schrijft de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voor dat het Vlaamse en het Waalse Gewest de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid horen, regelen bij decreet (artikel 19). Wat betreft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest worden de gewestbevoegdheden uitgeoefend door middel van ordonnanties (artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

De Grondwet geeft bijgevolg zelf geen concrete benaming aan de normatieve instrumenten waarmee de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen, maar beperkt zich tot de algemene omschrijving «regelen»(1).

Kan men uit het voorgaande besluiten dat het voorstel tot herziening van artikel 41 ten onrechte het woord «decreet» gebruikt?

Indien artikel 41 van de Grondwet zou bepalen dat alleen de in artikel 134 bedoelde regel de betrokken aangelegenheid regelt, vloeit daaruit voort dat het noodzakelijk een gewestbevoegdheid betreft. De Grondwet zou bijgevolg een nieuwe bevoegdheid aan de Gewesten toekennen. Dit zou een impliciete wijziging van artikel 39 van de Grondwet inhouden. Luidens dit artikel draagt immers de wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid, de gewestelijke organen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt.

Ook artikel 162, vierde lid, van de Grondwet, dat handelt over de verenigingen van gemeenten (en ook van provincies), creëert slechts de mogelijkheid om bij een bijzondere wet de bevoegdheid inzake de regelgeving en de uitvoering met betrekking tot deze verenigingen aan de Gewesten toe te vertrouwen. De grondwetgever kent die bevoegdheid niet zelf aan de Gewesten toe, maar laat het aan de bijzondere wetgever over om te bepalen of de aangelegenheid moet worden geregeld bij «het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel».

De Grondwet bevat slechts twee artikelen (177 en 178) die voorschrijven dat een bepaalde aangelegenheid alleen bij de in artikel 134 bedoelde regel wordt

la Constitution). Des lois adoptées à une majorité spéciale arrêtent la dénomination de ces règles. Ainsi la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prescrit-elle que la Région flamande et la Région wallonne règlent par décret les matières relevant de leur compétence (article 19). En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les compétences régionales sont exercées par la voie d'ordonnances (article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

La Constitution ne confère donc aucune dénomination concrète aux instruments normatifs au moyen desquels les régions exercent leurs compétences. Elle utilise simplement le terme général «règle»(1).

Peut-on conclure de ce qui précède que l'on utilise à tort le mot «décret» dans la proposition de révision de l'article 41?

Si l'article 41 de la Constitution disposait que seule la règle visée à l'article 134 règle la matière concernée, cela signifierait nécessairement que la compétence en question est une compétence régionale. Dès lors, la Constitution attribuerait une nouvelle compétence aux régions, par quoi elle modifierait implicitement son article 39. En effet, en vertu de celui-ci, c'est la loi, adoptée à une majorité spéciale, qui attribue aux organes régionaux la compétence de régler les matières qu'elle détermine.

L'article 162, quatrième alinéa, de la Constitution, qui traite des associations de communes (et aussi de provinces), se borne également à créer la possibilité de confier aux régions, par la voie d'une loi spéciale, la compétence normative et exécutive en ce qui concerne ces associations. Le constituant ne confère donc pas lui-même cette compétence aux régions. Il laisse au législateur spécial le soin d'apprécier si la matière doit être réglée par «le décret ou la règle visée à l'article 134».

La Constitution ne contient que deux articles qui disposent qu'une matière déterminée ne peut être réglée que par la règle visée à l'article 134. Il s'agit des

(1) Hierop vormt artikel 138 van de Grondwet een uitzondering. Volgens dit artikel kunnen de Raad van de Franse Gemeenschap, de Raad van het Waalse Gewest en de Franse taalgroep van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest elk bij decreet beslissen tot de overdracht van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar de organen van het Waalse Gewest en van de Franse Gemeenschapscommissie. Het betreft hier weliswaar een zeer specifieke hypothese. Bovendien worden volgens het laatste lid van dit artikel de overgedragen gemeenschapsbevoegdheden uitgeoefend bij wege van decreten, besluiten of verordeningen. De Grondwet erkent het decreet dus ook als een wetgevingsnorm van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, weze het voor de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden.

(1) L'article 138 de la Constitution fait, à cet égard, exception. En vertu de cet article, le Conseil de la Communauté française, le Conseil de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent décider chacun par décret de transférer des compétences de la Communauté française aux organes de la Région wallonne et de la Commission communautaire française. Il s'agit là, à vrai dire, d'une hypothèse très spécifique. En outre, aux termes du dernier alinéa de cet article, les compétences communautaires transférées sont exercées par la voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements. La Constitution reconnaît donc le décret comme étant une norme législative de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, même si ce n'est que pour l'exercice de compétences communautaires.

geregeld. De artikelen 177 en 178 van de Grondwet hebben betrekking op de financiële bevoegdheid van de Gewesten. Men kan evenwel argumenteren dat dit geen « aangelegenheid » is in de zin van artikel 39 van de Grondwet(1), zodat de artikelen 177 en 178 niet strijdig zijn met artikel 39.

De auteur van het voorstel is de mening toegedaan dat deze opmerkingen pleiten voor het behoud van de tekst van het voorstel. Het amendement dreigt immers artikel 39 van de Grondwet impliciet te wijzigen. Volgens dit artikel is het de bijzondere wetgever die aan de Gewesten bevoegdheden toekent, niet de grondwetgever.

Anderzijds is men het erover eens dat de regelende bevoegdheid inzake de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen kunnen worden opgericht, aan de Gewesten toekomt. Een bijzondere wet zal de bevoegdheid aan de Gewesten moeten toekennen. Het Waals Gewest en het Vlaams Gewest zullen die bevoegdheid kunnen uitoefenen bij wege van decreten, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij wege van ordonnances.

Gelet op deze bedenkingen is het wellicht raadzaam het amendement in te trekken.

De eerste indiener van het amendement stelt vast dat het uitgangspunt van het amendement correct is.

De aangelegenheid waarvan sprake in het tweede lid van het voorstel, moet worden geregeld bij de in artikel 134 bedoelde regel vermits het een gewestbevoegdheid betreft.

Het blijkt evenwel dat dit niet in de Grondwet kan worden ingeschreven vermits het aan de bijzondere wetgever toekomt aan te duiden welke aangelegenheden door de Gewesten kunnen worden geregeld. Dit is een juridisch verdedigbare stelling, ook al wordt gewezen op het bestaan van enkele preceden-ten. Sommige grondwetsartikelen bepalen immers de financiële bevoegdheid van de Gewesten.

Gelet op de verklaringen van de indiener van het voorstel en op de brede consensus over de toekomstige rol van de Gewesten in deze aangelegenheid, wordt het amendement nr. 1 ingetrokken.

De heren Coveliers en Goris dienen een amendement (nr. 2) in teneinde de gezamenlijke beraadslaging van binnengemeentelijke territoriale organen te

(1) Zie advies van de Raad van State over het wetsvoorstel tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Parl. St. Kamer, BZ 1992-1993, nr. 897/2, blz. 77: «Aangezien de bevoegdheid *ratione materiae* van de Gewesten, zoals zij is bepaald bij de bijzondere wet aangenomen ter uitvoering van artikel 107<sup>quater</sup> (huidig artikel 39) van de Grondwet, evenwel onafhankelijk is van de fiscale en de financiële bevoegdheid van de Gewesten, geregeld bij artikelen 110 en 115 (huidige artikelen 170 en 177) van de Grondwet (...)»

artikelen 177 en 178 qui concernent la compétence financière des régions. L'on peut toutefois soutenir que la matière en question n'est pas une « matière » visée à l'article 39 de la Constitution(1). Dès lors, les articles 177 et 178 de la Constitution ne sont pas contraires à son article 39.

L'auteur de la proposition estime que ces remarques plaident en faveur du maintien du texte de la proposition. En effet, l'amendement risque de modifier implicitement l'article 39 de la Constitution, selon lequel il appartient au législateur spécial et non pas au constituant d'attribuer des compétences aux régions.

Par contre, l'on est d'accord pour considérer que les régions doivent avoir compétence pour régler les conditions selon lesquelles les organes territoriaux intracommunaux pourront être institués et les modalités qu'il y aura lieu de respecter pour ce faire. Cette compétence ne peut être attribuée aux régions que par une loi spéciale. La Région wallonne et la Région flamande pourront l'exercer au moyen de décrets et la Région de Bruxelles-Capitale au moyen d'ordonnances.

Compte tenu de ces réflexions, il serait peut-être judicieux de retirer l'amendement.

Le premier auteur de l'amendement constate que le point de départ de celui-ci est correct.

Comme la compétence en question est une compétence régionale, la matière dont il est question au deuxième alinéa de la proposition doit être réglée par la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

Il est toutefois évident que cette disposition ne peut pas être inscrite dans la Constitution, puisqu'il appartient au législateur spécial de désigner les matières que les régions peuvent régler. Ce point de vue est défendable juridiquement, même s'il existe quelques précédents. En effet, certains articles de la Constitution définissent la compétence financière des régions.

Compte tenu des déclarations de l'auteur de la proposition et du large consensus sur le rôle futur des régions en la matière, l'amendement n° 1 est retiré.

MM. Coveliers et Goris déposent un amendement (n° 2) en vue d'interdire la délibération en commun de plusieurs organes territoriaux intracommunaux. À

(1) Cf. l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État, doc. Ch., SO 1992-1993, 897/2, p. 77: «Toutefois, comme les compétences matérielles des régions, déterminées par la loi spéciale adoptée en exécution de l'article 107<sup>quater</sup> (actuellement article 39) de la Constitution, sont indépendantes de leurs compétences fiscales et financières, réglées par les articles 110 et 115 (actuellement 170 et 177) de la Constitution (...)»

verbieden. Zoniet dreigt voor gemeenteraden en colleges van burgemeester en schepenen een geduchte tegenmacht te ontstaan.

Overwegende dat een dergelijke bepaling niet zozeer in de Grondwet dan wel in de wet thuishoort, wordt het amendement ingetrokken.

### STEMMINGEN

Het voorstel nr. 1-49/1 van de heer Verreycken wordt verworpen met 12 stemmen tegen 1 stem.

Het voorstel nr. 1-185/1 van de heer Erdman wordt aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

*De Rapporteur,*  
Ludwig CALUWÉ.

*De Voorzitter,*  
Frank SWAELEN.

défaut d'une telle interdiction, l'on risque de créer un contre-pouvoir redoutable aux conseils communaux et aux collèges des bourgmestre et échevins.

Comme une telle disposition a sa place, non pas dans la Constitution, mais plutôt dans la loi, l'amendement est retiré.

### VOTES

La proposition n° 1-49/1 de M. Verreycken a été rejetée par 12 voix contre 1.

La proposition n° 1-185/1 de M. Erdman a été adoptée par 11 voix contre 2.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

*Le Rapporteur,*  
Ludwig CALUWÉ.

*Le Président,*  
Frank SWAELEN.