

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

22 FÉVRIER 2005

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale

(Déposée par Mme Sabine de Bethune et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Quiconque se réclame de la démocratie ne peut contester que la décentralisation locale est préférable à une administration centralisée. En tant que succédané d'une démocratie directe impossible à réaliser, les communes servent la liberté par le fait qu'elles restreignent le pouvoir de l'État. Elles mettent l'autorité à la portée du citoyen, constituent un facteur de rapprochement entre l'administration et ses administrés et humanisent ainsi la règle de droit. L'autonomie assoit la responsabilité des organes de l'administration, dès lors que les personnes chargées de la gestion des intérêts de la commune exercent la tâche qui leur est confiée sous les yeux des intéressés eux-mêmes(1).

Au XIX^e siècle, les communes ont pallié les carences du pouvoir central en répondant à des besoins sociaux criants (lutte contre la vie chère, fixation de salaires minimums dans les cahiers des charges liés aux marchés de travaux passés par les communes,

(1) A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch administratief Recht, 1996, p. 392.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

22 FEBRUARI 2005

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, ten einde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie

(Ingediend door mevrouw Sabine de Bethune c.s.)

TOELICHTING

Voor wie zich op de democratie beroept, is het onbetwistbaar dat plaatselijke decentralisatie de voorkeur verdient op gecentraliseerd bestuur. Als een soort van surrogaat voor de onmogelijk te verwezenlijken rechtstreekse democratie, dienen de gemeenten de vrijheid doordat zij de macht van de Staat beperken. Zij plaatsen de overheid binnen het bereik van de burger, brengen bestuur en bestuurder nader tot elkaar en humaniseren daardoor de rechtsregel. De autonomie vestigt de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen aangezien zij die met de belangen van de gemeente belast zijn, de hun opgedragen taak waarnemen onder de ogen van de belanghebbenden zelf(1).

Terwijl het centraal bestuur zich afzijdig hield, zijn de gemeenten in de loop van de negentiende eeuw aan nijpende sociale noden tegemoetgekomen (bestrijding van de levensduurte, vaststelling van minimumlonen in de aanbestedingsvoorwaarden van gemeen-

(1) A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch administratief Recht, 1996, blz. 392.

création de fonds de soutien des chômeurs). Le niveau de pouvoir local, c'est également l'apprentissage de la citoyenneté.

Le constituant de 1831, qui ne parle pas d'autonomie communale (ni d'autonomie provinciale), s'est borné à disposer que les conseils communaux règlent toutes les matières d'intérêt communal, ce qui signifie que l'«intérêt communal» est le critère du pouvoir communal. L'autorité communale est compétente de plein droit pour régler toutes les matières d'intérêt communal, mais cette compétence cesse d'exister lorsque les matières en question ne sont plus d'intérêt communal. En d'autres termes, la compétence des communes est limitée *ratione materiae* par la notion d'«intérêt communal».

Il est impossible de donner une définition universelle de ce qui relève de la gestion de la commune et de ce qui n'en fait pas partie. L'intérêt communal est impossible à définir intrinsèquement. On pourrait dire qu'il couvre tout ce qui ne concerne pas le niveau supralocal ou qui n'est pas géré par les communautés, les régions ou l'autorité fédérale(1).

L'article 41, alinéa 1^{er}, et l'article 162, 2^o, de la Constitution chargent les conseils communaux de régler les matières d'intérêt communal. Le principe de l'autonomie communale englobe la reconnaissance de l'autorité communale en tant que pouvoir autonome. Ces dispositions supposent donc le droit et la capacité pour les autorités communales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, du décret ou de l'ordonnance, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par les conseils communaux, dont les membres sont élus au suffrage libre, secret, et direct et qui disposent d'organes exécutifs responsables devant eux.

L'évolution de notre droit administratif montre une propension croissante du pouvoir fédéral et du pouvoir régional à étendre leurs compétences au détriment des pouvoirs locaux. Nombre de matières qui étaient considérées par le passé comme d'intérêt communal relèvent aujourd'hui de la sphère de compétence de l'autorité fédérale ou, en leur qualité de matières d'intérêt communautaire ou régional, de celle des communautés ou des régions. Cette tendance centralisatrice est perceptible dans de nombreux domaines(2).

Cette évolution, qui est sans doute irréversible compte tenu de l'accroissement d'échelle, n'est pas

tewerken, oprichting van steunfondsen voor werklozen). Het lokale bestuur is anderzijds ook de leer­school van het burgerschap.

De grondwetgever van 1831 sprak niet van gemeentelijke autonomie (en evenmin van provinciale autonomie), maar hield het bij de bepaling dat de gemeenteraden alles regelen wat van gemeentelijk belang is. Daaruit blijkt dat het begrip «gemeentelijk belang» het criterium is van de gemeentelijke macht. De gemeenteoverheid is van rechtswege bevoegd om alle gemeentelijke belangen te regelen, maar die bevoegdheid houdt op te bestaan wanneer de te regelen belangen geen gemeentelijke belangen meer zijn. Met andere woorden, de bevoegdheid van de gemeenten wordt *ratione materiae* begrensd door het begrip «gemeentelijk belang».

Het is onmogelijk een algemeen geldende definitie te geven van wat tot de huishouding van de gemeente behoort en wat daar buiten valt. Het gemeentelijk belang kan niet naar de inhoud gedefinieerd worden. Men kan zeggen dat het gemeentelijk belang, het belang is dat niet bovenlokaal is of dat niet door de gemeenschappen, gewesten of de federale overheid wordt waargenomen(1).

Artikel 41, eerste lid, en artikel 162, 2^o, van de Grondwet belasten de gemeenteraden met het regelen van de gemeentelijke belangen. Het beginsel van de gemeentelijke autonomie bevat de erkenning van de gemeentelijke macht als onafhankelijke macht. Die bepalingen houden dus het recht en het vermogen van de gemeentelijke overheid in om, binnen de grenzen van de wet, het decreet of de ordonnantie, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Dat recht wordt uitgeoefend door de gemeenteraden, waarvan de leden worden gekozen door middel van vrije, geheime en rechtstreekse verkiezingen en waar uitvoerende organen tegenover staan die verantwoording zijn verschuldigd aan die leden.

De evolutie van ons administratief recht vertoont een toenemend streven van het federale en het regionale bestuur naar een uitbreiding van hun bevoegdheid ten koste van de lokale besturen. Talrijke aangelegenheden die vroeger als een gemeentelijk belang werden beschouwd, behoren thans tot de bevoegdheidskring van het federale bestuur of behoren als gemeenschaps- of gewestaangelegenheden tot de respectieve bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten. Die centraliserende tendens is op talrijke gebieden merkbaar(2).

Die evolutie is gezien de schaalvergroting wellicht onomkeerbaar, maar is niet per definitie in alle op-

(1) *Ibid.*, p. 393.

(2) *Ibid.*, p. 394.

(1) *Ibid.*, blz. 393.

(2) *Ibid.*, blz. 394.

par définition favorable à tous les égards. Elle risque d'accroître le fossé entre les gestionnaires et les administrés et de vider l'autonomie communale de sa substance. L'autonomie communale est en effet une règle de bonne administration. Des pouvoirs locaux investis de responsabilités effectives permettent une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Des recherches ont en effet montré que la commune jouit de l'appréciation et de la confiance de ses citoyens dans l'exercice de ses missions. Elle peut à cet égard faire des choix de manière autonome. D'un point de vue démocratique, il est bon que la commune remplisse correctement ces missions. Les niveaux de pouvoir supérieurs n'ont en principe pas à intervenir ici.

Dans les rapports entre la commune et l'autorité de tutelle, l'autonomie communale est une règle de droit positif protégée par les juridictions administratives et par les cours et tribunaux. Elle implique que l'autorité communale règle toutes les matières d'intérêt communal, pour autant que son pouvoir de décision ne soit pas limité par la loi et sous réserve du contrôle exercé par l'autorité supérieure (qui peut intervenir uniquement dans les cas et selon les modalités déterminés par la loi). La compétence communale n'est donc pas illimitée mais indéterminée, et les dérogations à cette règle doivent être interprétées de manière restrictive(1).

La présente proposition tend à garantir davantage la protection et le respect de l'autonomie communale, en donnant à la Cour d'arbitrage la faculté de contrôler la conformité de règles de droit à l'article 41, alinéa 1^{er}, et à l'article 162, 2^o, de la Constitution.

La Cour d'arbitrage est donc habilitée à vérifier si les niveaux de pouvoir supérieurs respectent l'autonomie communale (et provinciale).

zichten een gunstige evolutie. Ze dreigt de afstand tussen bestuurders en bestuurden te vergroten en de gemeentelijke autonomie uit te hollen. De gemeentelijke autonomie is immers een voorschrift van goed bestuur. Lokale overheden met werkelijke verantwoordelijkheden maken een vorm van bestuur mogelijk die zowel doeltreffend is als dicht bij de burgers staat. Uit onderzoek blijkt immers dat burgers waardering hebben voor en vertrouwen in de gemeente en de wijze waarop zij haar opdrachten uitvoert. De gemeente kan daarbij autonoom keuzen maken. Het is vanuit democratisch oogpunt een goede zaak dat de gemeente die opdrachten op een goede manier zelf uitvoert. Daarin hoeven de hogere overheden in principe niet tussenbeide te komen.

De gemeentelijke autonomie is in de betrekkingen tussen de gemeente en de toezichthoudende overheid een positiefrechtelijke regel die beschermd wordt door de administratieve rechter en door de hoven en rechtbanken. Zij betekent dat de gemeentelijke overheid alles regelt wat van gemeentelijk belang is, voor zover de wet haar beslissingsrecht niet beperkt en behoudens de controle van de hogere overheid (die alleen kan optreden in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald). De gemeentelijke bevoegdheid is dus niet onbeperkt maar onbepaald, en de afwijkingen moeten beperkend worden uitgelegd(1).

Dit voorstel strekt ertoe de bescherming en het respect voor de gemeentelijke autonomie verder te waarborgen door het Arbitragehof de mogelijkheid te geven om rechtsregels te toetsen aan artikel 41, eerste lid, en artikel 162, 2^o, van de Grondwet.

Daarmee verkrijgt het Arbitragehof de mogelijkheid om na te gaan of de hogere overheden de gemeentelijke (en provinciale) autonomie respecteren.

Sabine de BETHUNE.
Hugo VANDENBERGHE.
Luc VAN DEN BRANDE.
Mia DE SCHAMPHELAERE.
Erika THIJIS.
Wouter BEKE.
Etienne SCHOUPPE.
Jan STEVERLYNCK.
Marc VAN PEEL.

(1) *Ibid.*, p. 396.

(1) *Ibid.*, blz. 396.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

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

Art. 2

À l'article 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, remplacé par la loi spéciale du 9 mars 2003, entre les mots «des articles» et les mots «170, 172 et 191 de la Constitution» sont insérés les mots «41, alinéa 1^{er}, 162, 2^o,».

14 janvier 2005.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

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

Art.2

In artikel 1, 2^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, vervangen bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, worden tussen de woorden «de artikelen» en de woorden «170, 172 en 191 van de Grondwet» de woorden «41, eerste lid, 162, 2^o,» ingevoegd.

14 januari 2005.

Sabine de BETHUNE.
Hugo VANDENBERGHE.
Luc VAN DEN BRANDE.
Mia DE SCHAMPHELAERE.
Erika THIJS.
Wouter BEKE.
Etienne SCHOUPPE.
Jan STEVERLYNCK.
Marc VAN PEEL.