

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

29 JANUARI 2008

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de artikelen 1 en 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het Grondwettelijk Hof qua annulatieberoepen en prejudiciële vragen bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie

(Ingediend door de heer Filip Anthuenis)

TOELICHTING

Inleiding

Dit voorstel van bijzondere wet heeft tot doel een betere bescherming van de lokale autonomie te waarborgen. Het ligt in de lijn van het «Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde 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., achtereenvolgens op 22 februari 2005 (stuk 3-1054/1) en op 26 november 2007 (stuk 4-423/1). Beiden betroffen evenwel enkel de mogelijkheid tot annulatieberoep en behandelen niet het nochtans even belangrijke aspect van de prejudiciële vragen. Dit voorstel verhelpt hieraan door ook artikel 26 van de bijzondere wet op het Arbitragehof aan te passen.

Lokale autonomie

De Belgische Grondwet waarborgt fundamenteel de lokale autonomie:

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

29 JANVIER 2008

Proposition de loi spéciale modifiant les articles 1^{er} et 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour constitutionnelle, pour ce qui est des recours en annulation et des questions préjudicielles, 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 M. Filip Anthuenis)

DÉVELOPPEMENTS

Introduction

La présente proposition de loi spéciale vise à garantir une meilleure protection de l'autonomie locale. Elle s'inscrit dans la ligne de la «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 de Bethune et consorts successivement le 22 février 2005 (doc. Sénat, n° 3-1054/1) et le 26 novembre 2007 (doc. Sénat, n° 4-423/1). Les deux propositions susvisées portaient toutefois uniquement sur la possibilité de recours en annulation, sans aborder l'aspect des questions préjudicielles, qui est pourtant tout aussi important. La présente proposition comble cette lacune en modifiant également l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

Autonomie locale

La Constitution belge garantit fondamentalement l'autonomie locale:

— in artikel 41, eerste lid :

«De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.»

— in artikel 162, tweede lid, 2^o :

«De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

...

2^o 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 wet bepaald;».

De Grondwet geeft echter geen definitie van het begrip «lokale autonomie».

In zijn advies 42.186/AV met betrekking tot het wetsvoorstel 3-1054/1 wees ook de Raad van State hierop en maakt tegelijk een relevante verwijzing naar het begrip subsidiariteit, dat als volgt gedefinieerd wordt in artikel 4, lid 3, van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie :

«Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.»

Subsidiariteit en proportionaliteit

De graad van inspraak door de burgers in beslissingen van de overheid is een barometer voor democratische beleidsvoering. Respect voor lokale autonomie is een belangrijk aspect van een duurzame democratie.

In plaats van te pogen het begrip «lokale autonomie» te definiëren hebben de Europese autoriteiten van hun kant getracht om een toetsingmechanisme uit te werken om de verdeling tussen Europese, nationale en regionale regelgeving te bepalen.

Het proces heeft een lange weg afgelegd via de verdragen van Maastricht en Amsterdam en bestaan, kort samengevat, voor de niet-exclusieve EU-domeinen uit de verplichting tot nagaan van de subsidiariteit (transnationale aspecten, mogelijke conflictsituaties, duidelijk voordeel van «hogere» regelgeving) en de proportionaliteit (doelmatigheid, efficiëntie, graad van aanpassing).

De Europese Commissie en de Raad hechten trouwens meer en meer belang aan die aspecten, in die mate dat, sinds 2007, alle Europese regelgeving

— à l'article 41, alinéa 1^{er} :

«Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.»;

— à l'article 162, alinéa 2, 2^o :

«La loi consacre l'application des principes suivants :

...

2^o 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 loi détermine;».

Cependant, la Constitution ne définit pas la notion d'«autonomie locale».

Le Conseil d'État l'a également souligné dans son avis 42.186/AG relatif à la proposition de loi n^o 3-1054/1. Et de renvoyer avec pertinence à la notion de subsidiarité, qui est définie de la manière suivante à l'article 4, alinéa 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale :

«L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.»

Subsidiarité et proportionnalité

Le degré de participation des citoyens aux décisions des autorités constitue un baromètre de la démocratie politique. Le respect pour l'autonomie locale est un élément important pour qu'une démocratie soit durable.

Au lieu d'essayer de définir la notion d'«autonomie locale», les autorités européennes ont tenté, de leur côté, d'élaborer un mécanisme de contrôle pour déterminer la répartition entre les réglementations européennes, nationales et régionales.

Le processus a connu une longue genèse, via les traités de Maastricht et d'Amsterdam; dans les domaines non réservés exclusivement à l'UE, il consiste, en résumé, à obliger de contrôler la subsidiarité (aspects transnationaux, situations conflictuelles éventuelles, utilité manifeste d'une réglementation «supérieure») et la proportionnalité (efficacité, degré d'adaptation).

Au demeurant, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne attachent de plus en plus d'importance à ces aspects, à telle enseigne que,

aan de nationale parlementen wordt doorgezonden voor advies in verband met subsidiariteit en proportionaliteit.

Dezelfde principes kunnen in de toekomst ook toegepast worden in de verhoudingen tussen lokale entiteiten (gemeenten, provincies) en de hogere overheid (gewest, gemeenschap, federaal).

Ondertussen stelt men echter een evolutie vast waarbij federale of gewestelijke overheden centraliserend optreden en daardoor de lokale autonomie beperken. Vaak is dit gerechtvaardigd om een te grote versnippering van regelgeving te vermijden, maar er dient over gewaakt dat dit niet ten koste kan gaan van gerechtvaardigde lokale gemeentelijke en provinciale belangen in de zin van het hogergenoemd subsidiariteits- en proportionaliteitsprincipe.

De groeiende rol van lokale autonomie

De groeiende rol van lokale autonomie werd recentelijk nog bevestigd op het Wereldcongres «*United Cities and Local Governments*» (Jeju, Koreaanse Republiek, oktober 2007) waar beklemtoond werd dat lokale democratie een actieve participatie van alle burgers impliceert, wat dus de noodzakelijkheid van lokale regelgeving en participatieve mechanismen inhoudt.

Belangrijke verschuivingen in maatschappelijke prioriteiten vonden plaats in recente decennia. Voor sommige is het duidelijk dat het lokale niveau beter aangewezen is om voor aanpassingen in te staan. Als voorbeelden kunnen de inburgeringspolitiek en de lokale aspecten van milieubeleid gelden.

Inburgering — We leven in een multi-etnische samenleving. Waar beter dan op lokaal niveau kunnen immigranten de grondslagen bijgebracht worden van onze cultuur en democratie, het respect voor onze instellingen, kennis van onze landstalen? Hetzelfde geldt voor interculturele relaties, onderling respect en begrip en verzekering van een menswaardig bestaan.

Milieubeleid — Waar het gebrek aan respect voor onze omgeving, in de ruimste zin, in onze gemeenten en steden overlast creëert, moeten de lokale overheden regelgevend kunnen optreden en inbreuken bestraffen.

Lokale financiële middelen

Hiertegenover moeten natuurlijk financiële middelen staan. Tijdens het hogergenoemd congres wordt verwezen naar de onderfinanciering van de lokale overheden in grote delen van de wereld en de risico's van stedelijke degradatie die ermee gepaard gaan.

depuis 2007, toute réglementation européenne est transmise aux parlements nationaux afin que ceux-ci rendent un avis en matière de subsidiarité et de proportionnalité.

À l'avenir, ces mêmes principes pourront aussi être appliqués aux relations entre les entités locales (communes, provinces) et l'autorité supérieure (région, communauté, fédéral).

On constate cependant qu'une évolution se fait jour : les autorités fédérales et régionales ont tendance à centraliser et, partant, à limiter l'autonomie locale. Cette approche est souvent justifiée par le souci d'éviter un trop grand éparpillement de la réglementation, mais il convient de veiller à ce que cela ne puisse pas nuire aux intérêts locaux légitimes des communes et des provinces, au nom des principes susmentionnés de subsidiarité et de proportionnalité.

Le rôle croissant de l'autonomie locale

Le rôle croissant de l'autonomie locale a encore été confirmé récemment au Congrès mondial des «*Cités et gouvernements locaux unis*» (organisé en octobre 2007 à Jeju, en République de Corée), où il a été souligné que la démocratie locale implique une participation active de tous les citoyens, ce qui inclut dès lors la nécessité d'établir une réglementation locale et des mécanismes participatifs.

Depuis quelques décennies, d'importants glissements se sont produits dans les priorités sociales. Certains sont convaincus que le niveau local est le plus à même de gérer les changements, par exemple en ce qui concerne la politique d'intégration et les aspects locaux de la politique environnementale.

Intégration — Nous vivons dans une société multiethnique. Qui mieux que le pouvoir local peut enseigner aux immigrés les fondements de notre culture et de la démocratie, leur inculquer le respect pour nos institutions et leur faire connaître nos langues nationales? Il en va de même pour les relations interculturelles, le respect et la compréhension mutuels et l'assurance d'une existence digne.

Politique environnementale — Lorsque le manque de respect pour notre environnement, au sens le plus large, provoque des nuisances dans nos communes et nos villes, les autorités locales doivent être en mesure de légiférer et de sanctionner les infractions.

Moyens financiers locaux

Il va de soi qu'il convient de dégager les moyens financiers correspondants. Lors du congrès précité, on a insisté sur le sous-financement des autorités locales dans de grandes parties du monde et les risques de dégradation urbaine qu'il engendre. En Afrique et au

Slechts 5 % van de totale overheidsuitgaven in Afrika en het Midden-Oosten, 10 tot 15 % in sommige delen van Zuid-Amerika en Azië gaan naar lokale overheden. De meeste Europese landen scoren veel beter, Nederland 35,5 %, Frankrijk 20,4 %, Zweden 44,2 %. België met slechts 13,9 % sluit jammer genoeg de Europese rangschikking. Natuurlijk staan hiertegenover in België financieringen door regionale overheden, maar het is duidelijk dat onze gemeenten en steden nu al ondergefinancierd zijn.

Besluit

Omwille van het groeiend belang van subsidiariteit en proportionaliteit, de verschuivingen in onze samenleving en de ongunstige evolutie van de lokale financiële middelen vergeleken met andere niveaus van de overheid, is het duidelijk dat de mogelijkheid van geschillen op het gebied van regelgeving tussen lokale en de hogere overheid (gewest, gemeenschap, federaal) in de toekomst zullen toenemen.

Vandaar dit voorstel van bijzondere wet.

Het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof was al bevoegd om eventuele conflicten op het gebied van rechtsregels tussen federale, gewestelijke of gemeenschapsoverheden te beoordelen.

Om de soms tegenstrijdige aspecten van enerzijds de hogergenoemde centraliserende tendensen en anderzijds de lokale autonomie te beschermen en, onder meer, de subsidiariteit en proportionaliteit te beoordelen ingeval van mogelijk conflict, is het wenselijk de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof uit te breiden tot de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie.

Om die bevoegdheid zo efficiënt mogelijk uit te oefenen stelt de indiener voor artikel 1 betreffende het annulatieberoep en artikel 26 (conform het advies 42.186/AV van de Raad van State) betreffende prejudiciële vraagstelling in de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof te wijzigen.

Filip ANTHUENIS.

*
* *

Moyen-Orient, 5 % seulement des dépenses publiques totales sont destinées aux autorités locales, contre 10 à 15 % dans certaines régions d'Amérique du Sud et de l'Asie. La plupart des pays européens font beaucoup mieux, avec des proportions de 35,5 % aux Pays-Bas, de 20,4 % en France et de 44,2 % en Suède. Malheureusement, la Belgique est la lanterne rouge européenne avec un résultat de 13,9 %. Même si, en Belgique, il faut évidemment tempérer ce constat en raison du financement par les autorités régionales, nos communes et nos villes sont manifestement déjà sous-financées à l'heure actuelle.

Conclusion

En raison de l'importance croissante des principes de subsidiarité et de proportionnalité, des changements observés dans notre société et de l'évolution défavorable des moyens financiers locaux en comparaison des autres niveaux de pouvoir, il est clair que les litiges en matière de réglementation entre les autorités locales et l'autorité supérieure (région, communauté, fédéral) seront plus fréquents à l'avenir.

Telle est la raison d'être de la présente proposition de loi spéciale.

La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle était déjà habilitée à juger les conflits éventuels entre les règles juridiques émanant des autorités fédérales, régionales ou communautaires.

En vue de protéger les aspects parfois contradictoires que présentent, d'une part, les tendances à la centralisation évoquées ci-dessus et, d'autre part, l'autonomie locale, et afin de contrôler, entre autres, la subsidiarité et la proportionnalité en cas de conflit éventuel, il est souhaitable d'étendre la compétence de la Cour constitutionnelle au contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale.

En vue d'une efficacité optimale dans l'exercice de cette compétence, l'auteur propose de modifier l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui concerne les recours en annulation, et l'article 26 de la même loi (conformément à l'avis 42.186/AG du Conseil d'État), qui concerne les questions préjudicielles.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze bijzondere 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, tweede lid, 2^o, » ingevoegd.

Art. 3

In artikel 26, § 1, 3^o, van dezelfde bijzondere wet, 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, tweede lid, 2^o, » ingevoegd.

17 januari 2008.

Filip ANTHUENIS.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi spéciale 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, les mots « 41, alinéa 1^{er}, 162, alinéa 2, 2^o, » sont insérés entre les mots « des articles » et les mots « 170, 172 et 191 de la Constitution ».

Art. 3

À l'article 26, § 1^{er}, 3^o, de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 9 mars 2003, les mots « 41, alinéa 1^{er}, 162, alinéa 2, 2^o, » sont insérés entre les mots « des articles » et les mots « 170, 172 et 191 de la Constitution ».

17 janvier 2008.