

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

31 januari 2008

31 janvier 2008

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van de bijzondere wet van
6 januari 1989 op het Arbitragehof inzake
de toetsing van artikel 41 en 162 van de
Grondwet**

(ingediend door de heer Servais Verherstraeten
c.s.)

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989
sur la Cour d'arbitrage, en ce qui concerne le
contrôle de conformité aux articles 41 et 162
de la Constitution**

(déposée par M. Servais Verherstraeten et
consorts)

SAMENVATTING

Dit voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de gemeentelijke en provinciale autonomie te waarborgen door de toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof uit te breiden tot artikel 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet.

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi spéciale vise à garantir l'autonomie communale et provinciale en étendant la compétence de contrôle de la Cour constitutionnelle aux articles 41, alinéa 1^{er}, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V-N-VA</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>
<i>sp.a - spirit</i>	:	<i>Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.</i>
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 52 0000/000 : *Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA : *Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV : *Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)*
CRABV : *Beknopt Verslag (blauwe kaft)*
CRIV : *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : *Plenum*
COM : *Commissievergadering*
MOT : *moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 52 0000/000 : *Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA : *Questions et Réponses écrites*
CRIV : *Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)*
CRABV : *Compte Rendu Analytique (couverture bleue)*
CRIV : *Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : *Séance plénière*
COM : *Réunion de commission*
MOT : *Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van bijzondere wet neemt, in aangepaste vorm, de tekst over van het voorstel DOC 51 1665/001.

Voor wie zich op de democratie beroept, is het onbetwistbaar dat de plaatselijke decentralisatie de voorkeur verdient op het 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 zelf¹.

Wanneer het centraal bestuur zich afzijdig hield, zijn de gemeenten in de loop van de 19^e eeuw aan nijpende sociale noden tegemoetgekomen (bestrijding van de levensduurte, vaststelling van minimumlonen in de aanbestedingsvoorwaarden van gemeentewerken, oprichting van steunfondsen voor werklozen). Het lokale bestuur is anderzijds 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. Hieruit blijkt dat het begrip «gemeentelijk belang» het criterium is van de gemeentelijke macht. Met andere woorden de bevoegdheid van de gemeenten wordt *ratione materiae* begrensd door het begrip «gemeentelijk belang».

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. De bevoegdheid van de gemeenten wordt aldus begrensd door het begrip van het 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 waargenomen².

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

² *Ibid.*, blz. 393.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi spéciale reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 51 1665/001.

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-mêmes¹.

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, 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. En d'autres termes, la compétence des communes est limitée *ratione materiae* par la notion d'«intérêt 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. On peut dire que la compétence des communes est ainsi limitée 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 fédérale².

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

² *Ibid.*, p. 393.

Artikel 41, eerste lid, en artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet belasten de gemeenteraden met het regelen van de gemeentelijke belangen. Het beginsel van de gemeentelijke autonomie omvat de erkenning van de gemeentelijke macht als onafhankelijke macht. Dit artikel houdt 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. Dit recht wordt uitgeoefend door de gemeenteraden, waarvan de leden worden gekozen door middel van vrije, geheime en rechtstreekse verkiezingen en die over uitvoerende organen beschikken die aan deze leden verantwoording zijn verschuldigd.

De evolutie van ons administratief recht vertoont vanwege het federaal en regionaal bestuur een toenemend streven naar uitbreiding van bevoegdheid ten koste van de bevoegdheid van de lokale besturen. Talrijke aangelegenheden die vroeger als gemeentelijk belang werden beschouwd, behoren thans tot de bevoegdheidskring van het federaal bestuur of behoren als gemeenschaps- of gewestelijke aangelegenheden tot de respectieve bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten. Deze centraliserende tendens is op talrijke gebieden merkbaar³.

Deze evolutie is gegeven de schaalvergroting wellicht onomkeerbaar, maar is niet per definitie in alle opzichten een gunstige evolutie. Ze dreigt de afstand tussen bestuurders en bestuurd 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 alsook dichtbij de burgers staat. Uit onderzoek blijkt immers dat burgers waardering en vertrouwen hebben in de opdrachten die de gemeente uitvoert en de wijze waarop ze die uitvoert. De gemeente is autonoom in staat keuzen daarbij te maken. Het is vanuit democratisch oogpunt een goede zaak als de gemeente dit op een goede manier zelf verzorgt. Daar hoeven de hogere overheden in principe niet in tussenbeide te komen.

De gemeentelijke autonomie is ten aanzien van 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

L'article 41, alinéa 1^{er}, et l'article 162, 2°, 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. Cet article suppose 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 domaines³.

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

³ *Ibid.*, blz. 394.

³ *Ibid.* p. 394.

controle van de hogere overheid (welke 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 uitgelegd⁴.

Dit voorstel strekt ertoe de bescherming en het respect voor de gemeentelijke autonomie verder te waarborgen door het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid te geven om artikel 41, eerste lid, en artikel 162, 2°, van de Grondwet te toetsen.

Hiermee verkrijgt het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid om na te gaan of de hogere overheden de gemeentelijke (en provinciale) autonomie respecteren.

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V – N-VA)
Carl DEVLIES (CD&V – N-VA)
Jan JAMBON (CD&V – N-VA)
Nathalie MUYLLE (CD&V – N-VA)
Liesbeth VAN DER AUWERA (CD&V – N-VA)
Mark VERHAEGEN (CD&V – N-VA)

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 restrictive⁴.

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

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

⁴ *Ibid.*, blz. 396.

⁴ *Ibid.* p. 396.

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

25 januari 2008

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V – N-VA)
Carl DEVLIES (CD&V – N-VA)
Jan JAMBON (CD&V – N-VA)
Nathalie MUYLLE (CD&V – N-VA)
Liesbeth VAN DER AUWERA (CD&V – N-VA)
Mark VERHAEGEN (CD&V – N-VA)

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans l'article 1^{er}, 2°, 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 «et des articles» et les mots «170, 172 et 191 de la Constitution» sont insérés les mots «41, alinéa 1^{er}, 162, alinéa 2, 2°,».

25 janvier 2008