

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

18 FEBRUARI 1987

WETSVOORSTEL

tot aanvulling van de Gemeentewet
en houdende inrichting van Districtsraden

(Ingediend door de heer Hancké)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De in de afgelopen jaren gerealiseerde fusies van gemeenten hebben het aantal gemeenten aanzienlijk verminderd. De schaalvergroting heeft onbetwistbaar de bestuursmogelijkheden van de nieuwe gemeenten vergroot.

Uit de ervaring echter kan ook opgemaakt worden dat het nauwe contact tussen de bevolking en haar vertegenwoordigers in de gemeenteraad, die niet ten onrechte beschouwd wordt als de meest levensnabije democratie, wegens de schaalvergroting aanzienlijk, althans in sommige gemeenten, is verzwakt. Dat is waar niet alleen voor (grote) steden, maar ook voor uitgestrekte plattelandsgemeenten. Een veelgehoorde klacht is dat het aantal aanspreekbare mandatarissen is verminderd en dat de afstand tussen bewoner en bestuurder is vergroot. In vele fusiegemeenten bestaat anderzijds een overigens begrijpelijke gehechtheid aan de eigenheid van de oude gemeenten, die tot uiting komt in behoud van plaatsnamen, van een eigen verenigingsleven ook op het partijvlak, de ontwikkeling van lokale geschiedschrijving... Men heeft vaak de indruk dat de fusie de gehechtheid aan de eigenheid heeft versterkt.

Onderhavig voorstel heeft tot doel gemeenteraden in de mogelijkheid te stellen in lokale entiteiten binnen hun gemeenten, nu zeer vaak samenvallend met oude gemeenten of wijken, raden op te richten met een algemene adviserende bevoegdheid ten aanzien van gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen. Door deze raden kan de eigenheid opnieuw bevestigd worden, zonder nochtans afbreuk te doen aan de fusie, en kunnen plaatselijke noden en verzuchtingen, die soms moeilijker dan vroeger doordringen tot het bestuur, beter gehoord en beantwoord worden. Bovendien zijn de leden van de districtsraden

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

18 FÉVRIER 1987

PROPOSITION DE LOI

complétant la loi communale
et organisant des conseils de district

(Déposée par M. Hancké)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le nombre des communes a fortement diminué à la suite des opérations de fusion. L'extension des territoires communaux a sans conteste amélioré les possibilités de gestion des nouvelles entités.

L'expérience montre toutefois que cette extension a aussi provoqué, du moins dans certaines communes, un relâchement considérable des liens étroits qui existaient entre la population et ses représentants au sein du conseil communal, que l'on considère généralement — et à juste titre — comme l'institution démocratique la plus proche du citoyen. Ce phénomène affecte d'ailleurs non seulement les (grandes) villes, mais aussi les communes rurales très étendues. L'un des griefs les plus fréquemment formulés est que le nombre des mandataires à qui l'on peut s'adresser a diminué, et que les élus sont désormais nettement moins proches de leurs administrés. On constate par ailleurs que les habitants de nombreuses communes fusionnées ont gardé un attachement bien compréhensible pour leur ancienne commune, attachement qui se traduit par le maintien des anciens toponymes, par une vie sociale propre, y compris sur le plan politique, et par un intérêt croissant pour l'histoire locale. Il semble donc que la fusion des communes ait renforcé l'attachement des citoyens à leur terroir.

La présente proposition vise à permettre aux conseils communaux de créer, dans les entités locales de leur commune, qui correspondent très souvent aux anciennes communes ou anciens quartiers, des conseils ayant une compétence générale d'avis à l'égard du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. L'installation de ces conseils permettra de mieux respecter la spécificité des entités locales, sans pour autant remettre en question les fusions de communes, et de mieux tenir compte de certaines aspirations et besoins locaux dont il s'avère parfois plus difficile d'informer les mandataires communaux qu'avant

mandatarissen, die als bemiddelaars optreden tussen bevolking en bestuur.

De bevoegdheid van deze districtsraden is algemeen adviserend en territoriaal gebonden aan de wijk of district. Ze is algemeen en raakt dus aan alle aspecten van het beleid (vermoedelijk met uitzondering echter van de financiën, de belastingen en de personeelsformatie). Het adviesrecht wordt uitgeoefend zowel op eigen initiatief van de districtsraad, als op verzoek van het college van burgemeester en schepenen, die plaatsgebonden voorstellen aan de districtsraad kan onderwerpen. De wijze, waarop het adviesrecht wordt uitgeoefend, regelt de gemeenteraad in een reglement.

Binnen het huidig wettelijk bestel, kunnen de districtsraden slechts adviserende bevoegdheid genieten, daar de wet niet toelaat beslissingsbevoegdheid te delegeren. Bovendien zou, indien zulks wel mogelijk ware, iedere districtsraad moeten voorzien worden van een uitvoerend orgaan en zodoende zou teruggekeerd worden naar een verminderde gemeenteraad met executief orgaan. Dergelijke formule roept dan nieuwe vragen op: de dualiteit in het bestuur van een gemeente (kan een preciese grens getrokken worden tussen de bevoegdheden van gemeenteraad en districtsraad en hun uitvoerende organen in zulk geval?), kan het pakket beslissingsbevoegdheden voldoende gestoffeerd worden om de opdeling te verantwoorden, ontstaat er geen noodzaak een electorale legitimiteit te verschaffen aan nieuwe gemeentelijke instellingen met beslissingsbevoegdheid, wat dan de mogelijkheid opent van tegengestelde politieke meerderheid in de gemeenteraad en de districtsraad enz. Een adviserende districtsraad met brede algemene bevoegdheid roept dit soort voorafgaandelijke vragen niet op.

Er mag verwezen worden naar het experiment, dat nu ruim drie jaar aan de gang is in de fusiestad Antwerpen, om te concluderen dat districtsraden een gelukkige innovatie kunnen vormen. Vooreerst wordt vastgesteld dat de zittingen van de districtsraden veel aandacht krijgen in de pers, die uitvoerig gewag maakt van de voorstellen en debatten. Er wordt bovendien vastgesteld dat de uitgebrachte adviezen geleidelijk aan een soliede beleidsondersteunende functie vervullen, doordat hun kwaliteit stijgt en de beantwoording ervan ook stipter verloopt. Bij meer dan één gelegenheid hebben de adviezen van de districtsraden geleid tot een grondige aanpassing van het beleid of aandacht gevestigd op tot dusver onvoldoende beantwoorde vragen. Tenslotte mag worden vastgesteld dat de districtsraden een politieke leerschool vormen voor een aanzienlijk aantal, meestal jonge, mandatarissen en dus in grote mate de verschraving van het politiek personeel, die zich vooral in grote fusiegemeenten aftekent, tegengaat.

Om al die redenen verdient het aanbeveling in de gemeentewet de mogelijkheid te voorzien dat in alle gemeenten, indien hun gemeenteraden zulks nuttig achten, districtsraden kunnen worden ingericht. De term « districtsraden » is hier gekozen om verwarring met wijkraden (die soms opgericht werden in wijken van gemeenten voor de fusie) te vermijden, en wil de gevoeligheid ontzien van de bewoners van vroegere gemeenten die opgegaan zijn in een fusiegemeente, om hun voormalige gemeente als een « wijk » te behandelen. De gemeentewet voorziet anderzijds in artikel 93ter in de oprichting van districten, als een mogelijke onderverdeling van het grondgebied van de gemeente. Daarom is de term districtsraad gekozen, die dan echter wel los moet worden gezien van het houden van de akten van de burgerlijke stand en vanzelfsprekend kan ingevuld worden voor een andere en betere benaming.

les fusions. Les membres du conseil de district seront en outre des mandataires, qui serviront d'intermédiaires entre la population et l'administration.

Ces conseils auront une compétence générale d'avis pour le territoire du quartier ou du district. Cette compétence sera générale et touchera tous les aspects de la politique (à l'exception peut-être des finances, des taxes et du cadre du personnel). Les conseils de district exerceront leur compétence consultative de leur propre initiative ou à la demande du collège des bourgmestre et échevins, qui pourra leur soumettre des propositions d'intérêt local. Le conseil communal réglera la manière dont cette compétence consultative s'exercera par un règlement.

Dans l'état actuel de la législation, les conseils de district ne peuvent avoir qu'une compétence consultative, le pouvoir de décision ne pouvant être délégué. Du reste, s'il en était autrement, chaque conseil de district devrait être doté d'un organe exécutif, ce qui reviendrait en quelque sorte à recréer des mini-conseils communaux. Une telle formule appellerait d'ailleurs certaines questions liées à la dualité dans l'administration des communes. Serait-il possible de délimiter de façon précise les compétences des conseils communaux, des conseils de district et de leurs organes exécutifs respectifs? Les pouvoirs de décision pourraient-ils être suffisamment étoffés pour justifier leur répartition? Ne conviendrait-il pas de légitimer par des élections ces nouvelles institutions communales qui seraient investies d'un pouvoir de décision et, dans cette hypothèse, ne risquerait-on pas de voir s'installer des majorités opposées au conseil communal et au conseil de district? Ces questions ne se posent pas si l'on fait des conseils de district des organes consultatifs dotés de larges compétences générales.

L'expérience qui est en cours depuis plus de trois ans dans la nouvelle entité d'Anvers permet d'affirmer que l'instauration de conseils de district peut avoir des effets bénéfiques. Tout d'abord, on constate que les séances des conseils de district suscitent un intérêt considérable dans la presse, qui consacre des articles très détaillés aux propositions et débats de ces collèges. On constate par ailleurs que les avis émis par ces conseils prennent de plus en plus d'importance pour l'orientation de la politique communale, du fait que leur qualité s'améliore et qu'ils sont de plus en plus suivis. Il est arrivé plus d'une fois que des avis du conseil de district aboutissent à une remise en cause de la politique de la ville ou fixent l'attention sur des problèmes qui n'avaient pas reçu de solution satisfaisante. Enfin, il est indéniable que les conseils de district constituent une école politique où un grand nombre de mandataires, dont la plupart sont des jeunes, pourront faire leurs classes et qu'il permettent de remédier dans une large mesure au manque de personnel politique, qui se fait surtout sentir dans les grandes communes fusionnées.

Pour toutes ces raisons, il paraît souhaitable de modifier la loi communale afin de permettre aux conseils communaux qui le jugent utile de constituer des conseils de district. Le terme « conseils de district » a été choisi afin d'éviter toute confusion avec les conseils de quartier (qui ont été créés dans certaines communes avant les fusions), et de ménager la susceptibilité des habitants des anciennes entités, qui n'apprécieraient pas que leur commune soit considérée comme un « quartier ». L'article 93ter de la loi communale prévoit d'ailleurs que le territoire de la commune peut être divisé en districts. C'est pourquoi le terme « conseils de district » a été retenu, bien qu'il ne s'agisse nullement, en l'occurrence, de la tenue des actes de l'état civil. Il est évident que rien ne s'oppose à ce que ce terme soit remplacé par une dénomination plus appropriée.

Tenslotte is, na lange aarzeling, gekozen voor een aanvulling van artikel 75 van de gemeentewet, het eerste artikel dat de bevoegdheden van de gemeentebesturen regelt. Het verdient inderdaad aanbeveling uitdrukkelijk onder deze hoofding de mogelijkheid te voorzien om adviesraden onder de vorm van districtsraden door ieder gemeentebestuur, dat zulks nuttig acht, op te richten.

L. HANCKÉ

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Artikel 75 van de Gemeentewet van 30 maart 1836 wordt aangevuld met de volgende leden :

« De gemeenteraad kan beslissen districtsraden op te richten. Deze raden hebben adviserende bevoegdheid over de belangen van de bevolking van het district ten aanzien van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen.

De gemeenteraad stelt het reglement op, waardoor de gebiedsomschrijving, de samenstelling en de werking van de districtsraden worden geregeld. De leden van de districtsraad moeten het district bewonen en worden aangesteld door de gemeenteraad binnen de drie maanden na de installatie van de nieuwe gemeenteraad. Het aantal leden van een districtsraad mag niet meer bedragen dan de helft van het aantal gemeenteraadsleden. De gemeenteraad waakt erover dat de districtsraad alle strekkingen omvat, die in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn. »

5 februari 1987.

L. HANCKÉ
H. DE LOOR
M. GALLE
G. TEMMERMAN

Enfin, après de longues hésitations, nous avons estimé que la meilleure formule consisterait à insérer les dispositions proposées dans l'article 75 de la loi communale, qui est le premier article qui règle les attributions communales. Nous estimons en effet qu'il est souhaitable de prévoir explicitement dans cet article que les communes qui le souhaitent peuvent constituer des conseils consultatifs sous la forme de conseils de district.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 75 de la loi communale du 30 mars 1836 est complété par les alinéas suivants :

« Le conseil communal peut décider de créer des conseils de district. Ces conseils exercent, vis-à-vis du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, une compétence d'avis pour tout ce qui concerne les intérêts de la population du district.

Le conseil communal établit le règlement qui régit le ressort territorial, la composition et le fonctionnement des conseils de district. Les membres du conseil de district doivent résider dans le district et être désignés par le conseil communal dans les trois mois qui suivent l'installation du nouveau conseil communal. Le nombre des membres du conseil de district ne peut excéder la moitié du nombre des conseillers communaux. Le conseil communal veille à ce que toutes les tendances représentées au conseil communal le soient également au sein du conseil de district. »

5 février 1987.