

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1982-1983

14 MAART 1983

WETSVOORSTEL tot oprichting van deelgemeenteraden

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 24^e juni 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet « tot oprichting van deelgemeenteraden », heeft de 20^e januari 1983 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

Blijkens de toelichting (Parl. Doc., Kamer, 1981-1982, n° 146-1) is het wezenlijke doel van het wetsvoorstel « de grootschaligheid van bepaalde gemeenten te corrigeren » door « een wettelijke vorm van kleinschaligheid mogelijk te maken » door middel van een « kaderwet tot oprichting van deelgemeenteraden ». In het algemeen gesproken zouden deze « deelgemeenteraden » in hun verhoudingen met de bestaande gemeentelijke organen niet meer dan een zuivere adviesbevoegdheid (artikel 13; zie ook artikel 15) en een recht van initiatief (artikel 16) bezitten. Het door hen gegeven advies zou nochtans in bepaalde gevallen bindend zijn (artikel 14, zoals geamendeerd in Parl. Doc., Kamer, 1981-1982, n° 146-2) en ook zouden zij het O.C.M.W. tot « decentraliseren » kunnen verplichten (artikel 17). De leden ervan zouden rechtstreeks verkozen zijn (artikel 4).

Tegen het voorstel in zijn geheel beschouwd, rijzen geen grondwettelijke bezwaren. Het kan worden ingepast in artikel 108 van de Grondwet, waar dat artikel de wetgevende macht belast met de regeling van de gemeentelijke instellingen. Daarmee is echter tevens gezegd dat wel strijdt met genoemde grondwetsbepaling, het bepaalde in artikel 22, tweede zin, van het voorstel; artikel 108 maakt immers uitsluitend de wetgevende macht bevoegd; de toepassing van een wet, genomen op grond van deze bepaling, afhankelijk maken van de « bekrachtiging » door de krachtens artikel 107^{quater} van de Grondwet opgerichte gewestraden, is afbreuk doen aan deze exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever.

Is eveneens vanuit het grondwettelijke standpunt onaanvaardbaar, het feit dat in artikel 14 van het voorstel aan de deelgemeenteraden een zekere beslissingsbevoegdheid wordt verleend. Krachtens artikel 31 van de Grondwet worden de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraad geregeld, volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld. Een van die beginselen is, blijkens artikel 108, tweede lid, 2^o, van de Grondwet, de bevoegdheid van de gemeenteraden voor alles wat van gemeentelijk belang is; van dat beginsel moet, blijkens dezelfde tekst, de wet de toepassing verzekeren. Het staat de wetgevende macht dan ook niet in een regeling te voorzien die het moge-

Zie :

146 (1981-1982) :

- N° 1 : Wetsvoorstel.
- N° 2 : Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1982-1983

14 MARS 1983

PROPOSITION DE LOI portant création de conseils de quartier

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 juin 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de loi « portant création de conseils de quartier », a donné le 20 janvier 1983 l'avis suivant :

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Selon les développements de la proposition de loi (Doc. Parl., Chambre, 1981-1982, n° 146-1), celle-ci a essentiellement pour but d'apporter « un correctif... dans le cas de certaines communes de grandes dimensions » en prévoyant légalement « la possibilité d'y créer des échelons intermédiaires » au moyen d'une « loi-cadre portant création de conseils de quartier ». De manière générale, ces « conseils de quartier » ne disposeraient dans leurs rapports avec les organes communaux existants que d'une compétence purement consultative (article 13; voir aussi l'article 15) et d'un droit d'initiative (article 16). Dans certains cas cependant, ils émettraient un avis « impératif » (article 14, tel qu'il est amendé dans le Doc. Parl., Chambre, 1981-1982, n° 146-2). Ils pourraient aussi obliger le C.P.A.S. à se « décentraliser » (article 17). Les membres des conseils de quartier seraient élus directement (article 4).

Considérée dans son ensemble, la proposition de loi ne soulève pas d'objections d'ordre constitutionnel. Elle peut s'inscrire dans le cadre de l'article 108 de la Constitution, qui charge le pouvoir législatif de régler les institutions communales. C'est dire aussi, en revanche, que la disposition de l'article 22, deuxième phrase, de la proposition est, elle, contraire à la disposition précitée de la Constitution; en effet, l'article 108 de celle-ci ne donne compétence qu'au pouvoir législatif; subordonner l'application d'une loi portée en vertu de cette disposition à « l'approbation » des conseils régionaux institués en vertu de l'article 107^{quater} de la Constitution, c'est porter atteinte à cette compétence exclusive du législateur national.

Est, de même, inadmissible sur le plan constitutionnel, le fait que l'article 14 de la proposition de loi attribue aux conseils de quartier un certain pouvoir de décision. En vertu de l'article 31 de la Constitution, les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution. L'un de ces principes, aux termes de l'article 108, alinéa 2, 2^o, de la Constitution, est celui de la compétence des conseils communaux pour tout ce qui est d'intérêt communal; selon le même texte, la loi doit assurer l'application de ce principe. Il n'appartient dès lors pas au pouvoir législatif de prévoir des dispositions qui permettent qu'une partie

Voir :

146 (1981-1982) :

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

lijk maakt dat een gedeelte van die aan de gemeenteraad voorbehouden bevoegdheid toekomt aan naast die gemeenteraad gecreëerde gemeenteorganen, zoals deelgemeenteraden. Het feit dat in het voorstel de deelgemeenteraden over die bevoegdheid slechts zullen beschikken wanneer de gemeenteraad ze hun toekent, doet het grondwettelijk bezwaar niet verdwijnen.

Algemeen wordt aanvaard dat een door de Grondwet toegewezen bevoegdheid slechts voor delegatie vatbaar is, wat betreft maatregelen van secundair belang. Welnu, het beslissen over de « besteding van... begrotingsgelden » kan onmogelijk als zijnde van secundair belang worden beschouwd.

In het eveneens voorgelegde amendement op artikel 14 van het voorstel wordt de beslissingsbevoegdheid van de deelgemeenteraden tot het verstrekken van een « bindend advies » gereduceerd. Deze beperking laat het grondwettelijk bezwaar echter overeind staan. Immers, het overheidsorgaan dat een bindend advies vermag uit te brengen, deelt in de beslissingsbevoegdheid van het orgaan ten behoeve waarvan dat advies wordt verstrekt. Welnu, zoals gezegd, is in de Grondwet het regelen van de zaken van gemeentelijk belang uitsluitend aan de gemeenteraad toevertrouwd.

II. DE TERM « DEELGEMEENTERAAD »

Het samengestelde woord « deelgemeenteraad » wekt grammaticale twijfels omdat het niet laat uitkomen of « deel » op « gemeente » — het woord « deelgemeente » is natuurlijk goed — dan wel op « (gemeente)- raad » slaat.

Daar komt nog bij dat het niet om een « deel-gemeenteraad » kan gaan, daar die raad in het voorstel niet de specifieke bevoegdheden van een gemeenteraad heeft, en het evenmin een « deelgemeente-raad » betreft, aangezien de « deelgemeente » in het voorstel geen specifieke rechtskenmerken van een gemeente vertoont. In beide gevallen is de term « deelgemeenteraad » dus misleidend.

Men kan denken aan « wijkraad » — waaraan het in de Franse versie gebruikte « conseil de quartier » vrij goed beantwoordt —, maar die term ligt misschien te licht voor raden van deelgemeenten die meer dan 20 000 inwoners (zie artikel 2 van het voorstel) kunnen tellen.

Vermeld kan nochtans worden dat de Nederlandse Gemeentewet in artikel 174 bepaalt dat de gemeenteraad « de nodige verordeningen maakt tot indeling van de gemeenten in wijken... », zonder dat daarbij blijkbaar aan enige orde van grootte is gedacht.

Houdt men vast aan « deelgemeenteraad » en « deelgemeente », dan zou het Franse « conseil de quartier » en « quartier » bezwaarlijk als volwaardige tegenhangers daarvoor kunnen gelden. Er zou kunnen worden gedacht aan « conseil de section » en « section (de commune) », mer dien verstande dat deze laatste term (zoals trouwens ook « deelgemeente »), in de tekst van het wetsvoorstel, om ieder misverstand omtrent de draagwijdte ervan en iedere verwarring met het vroegere begrip « section de commune » te voorkomen, gedefinieerd zou worden bijvoorbeeld als het (ambts) gebied (le ressort, la circonscription territoriale) van de « conseil de section ».

Ook als men voor « wijkraad » « wijk » kiest, zouden « conseil de section » en « section » het wellicht beter doen dan « conseil de quartier » en « quartier ».

III. HET BEPALEND GEDEELTE

Artikel 1

1. Zoals de tekst is gesteld, beschikt de Koning over de eenmalige bevoegdheid de lijst der gemeenten vast te stellen: binnen de zes maanden na de bekendmaking van de wet kan hij dat, daarna niet meer. Met de tekst zoals hij is, kan de Koning dus de lijst naderhand niet meer aanvullen. Steeds met de tekst zoals hij is, zullen de gemeenten die niet op de bekendgemaakte lijst voorkomen, niet op eigen initiatief deelgemeenteraden kunnen oprichten. Kortom, houdt men zich aan de tekst, dan wordt door middel van de bekendgemaakte lijst eens en voor goed beslist welke gemeenten wel en welke niet deelgemeenteraden mogen oprichten. Strookt zulks niet met de bedoeling, dan zal de tekst aangepast moeten worden; de meest voor de hand liggende oplossing is alsdan dat aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend de lijst later nog aan te vullen.

Het verlenen van deze bevoegdheid aan de Koning zou blijkbaar niet ingaan tegen de intentie van de stellers van de voorgelegde tekst. Dat laat zich afleiden uit wat volgt. Blijkens artikel 4, derde lid, van het voorstel is gedacht aan de mogelijkheid dat gemeenten die niet op de door de Koning bekendgemaakte lijst voorkomen, tot oprichting van

des compétences réservées au conseil communal aille à des organes communaux, tels que les conseils de quartier, créés à côté des conseils communaux. Le fait que, dans le cadre de la proposition de loi, les conseils de quartier ne disposeront de ces compétences que lorsque le conseil communal les leur aura attribuées, n'est pas de nature à écarter cette objection d'ordre constitutionnel.

Il est généralement admis que le pouvoir attribué par la Constitution ne peut faire l'objet d'une délégation que pour des mesures d'intérêt secondaire. Or, la décision relative à « l'affectation des crédits attribués » ne saurait être considérée comme une telle mesure.

Dans l'amendement à l'article 14 de la proposition de loi, qui est également soumis à l'avis du Conseil d'Etat, le pouvoir de décision des conseils de quartier est réduit à un « avis impératif ». Cette restriction ne supprime pas pour autant l'objection d'ordre constitutionnel faite ci-dessus. En effet, l'organe public qui a compétence pour émettre un avis impératif participe du pouvoir de décision de l'organe auquel cet avis est destiné. Or, comme il vient d'être observé, la Constitution confie le pouvoir de régler les affaires d'intérêt communal au seul conseil communal.

II. LE TERME « DEELGEMEENTERAAD »

Dans le texte néerlandais, le mot composé « deelgemeenteraad », qui est également utilisé dans le dispositif, appelle certaines réticences du point de vue grammatical car il n'en ressort pas de manière non équivoque si le terme « deel » se rapporte à « gemeente » — le terme « deelgemeente » est évidemment correct — ou bien à « (gemeente)-raad ».

A cela s'ajoute qu'il ne peut s'agir d'un « deel-gemeenteraad », la proposition de loi n'attribuant pas à ce conseil les compétences spécifiques d'un conseil communal, et qu'il ne s'agit pas non plus d'un « deelgemeente-raad », la proposition ne conférant pas à la « deelgemeente » des caractéristiques juridiques propres à une commune. Dans les deux hypothèses, le terme « deelgemeenteraad » est de nature à induire en erreur.

On pouvait envisager de lui substituer le terme « wijkraad », auquel répond assez bien le « conseil de quartier » utilisé dans le texte français de la proposition, mais ce terme, comme du reste son équivalent français, est sans doute trop faible pour désigner des conseils de sections de communes qui peuvent compter plus de 20 000 habitants (voir article 2 de la proposition de loi).

On peut signaler cependant que la loi communale hollandaise prévoit en son article 174 que le conseil communal fait les règlements nécessaires pour la division des communes en « wijken », sans qu'elle semble avoir en vue quelque ordre de grandeur.

Si l'on s'en tient aux termes « deelgemeenteraad » et « deelgemeente », les termes français « conseil de quartier » et « quartier » peuvent difficilement en être considérés comme de parfaits équivalents. On pourrait songer à « conseil de section » et à « section (de commune) », étant entendu que ce dernier terme (comme celui de « deelgemeente »), serait défini dans le texte de la proposition de loi, afin d'éviter tout malentendu quant à sa portée et toute confusion avec l'ancienne notion de « section de commune », par exemple comme la circonscription territoriale du conseil de section.

Même si l'on opte pour « wijkraad » et « wijk », on peut se demander si les termes « conseil de section » et « section » ne seraient pas à préférer à « conseil de quartier » et « quartier ».

III. LE DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. D'après la formulation de cet article, le Roi dispose du pouvoir unique d'établir la liste des communes où des conseils de quartier pourront être créés: Il peut exercer ce pouvoir dans les six mois qui suivent la publication de la loi; passé ce délai, Il ne le pourra plus. Le texte, tel qu'il est libellé, ne permet donc pas au Roi de compléter cette liste par la suite. Toujours à en juger selon le texte tel qu'il se présente, les communes qui ne figureront pas sur la liste publiée ne pourront pas créer des conseils de quartier de leur propre initiative. Bref, si l'on s'en tient au texte, il sera décidé une fois pour toutes, par publication de la liste, quelles sont les communes qui pourront et ne pourront pas créer des conseils de quartier. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition, il conviendra d'adapter le texte de celle-ci; la solution la plus logique serait d'autoriser le Roi à compléter cette liste par la suite.

Il ne semble pas qu'attribuer ce pouvoir au Roi irait à l'encontre de la volonté des auteurs du texte soumis pour avis, ainsi qu'il résulte des constatations qui seront faites ci-après. Il ressort de l'article 4, alinéa 3, de la proposition que les auteurs de celle-ci ont envisagé la possibilité que des communes, ne figurant pas sur la liste publiée

deelgemeenteraden beslissen; de omstandigheid dat bij amendement wordt voorgesteld dit derde lid te vervangen, doet niets af van het feit dat bedoelde gedachte tot uiting is gebracht. In dit artikel 4, derde lid, nu is bepaald dat de gemeenteraad van een gemeente die door samenvoeging tot stand komt, in de vergadering die volgt op zijn installatievergadering, beslist over het al dan niet oprichten van deelgemeenteraden. Welnu, een samenvoeging van gemeenten kan tot stand komen nadat de door de Koning vastgestelde lijst is bekendgemaakt, zodat de door samenvoeging ontstane gemeente uiteraard niet op die lijst zal voorkomen. Niettemin wordt in artikel 4, derde lid, van de gedachte uitgegaan dat zij het recht heeft om tot oprichting van deelgemeenteraden te beslissen, maar dan — de tekst van artikel 4, derde lid, zoals hij is — laat geen andere conclusie toe — zonder de machtiging van de Koning, voor reeds bestaande gemeenten te verlenen door opnemings op de lijst, te moeten bekomen. Een reden waarom deze categorie van gemeenten van die machtigingsvereiste wordt vrijgesteld, vindt men niet in de toelichting en evenmin meldt er zich een als vanzelfsprekend aan.

Blijft, enerzijds, de vervanging van artikel 4, derde lid, ten spijt, toch het voornemen bestaan aan de later door samenvoeging ontstane gemeenten het recht tot oprichting van deelgemeenteraden toe te kennen, ervaart men het, anderzijds, als een anomalie dat zij dit zonder machtiging van de Koning kunnen doen, dan zal men alvast ten aanzien van deze gemeenten de Koning bevoegd moeten maken om de meervermelde lijst aan te vullen.

2. Men kan het ook gewenst achten dat de Koning de lijst niet alleen door aanvulling kan wijzigen, maar tevens, negatief, door gemeenten van de lijst af te voeren. Reden om in die mogelijkheid te voorzien, kan inzonderheid zijn dat de motieven die de Koning tot inschrijving van een gemeente op de lijst hebben gebracht, objectief verdwenen zijn of door de Koning als niet langer deugdelijk worden ervaren. Of het gewenst is deze bevoegdheid aan de Koning te verlenen, is een vraag van feitelijke opportuniteit; de Raad van State kan enkel vaststellen dat ze in de voorgelegde tekst niet besloten ligt.

Zo ook stelt hij vast dat in die tekst evenmin vervat is, de erkenning en de regeling van de bevoegdheid van de gemeente om zelf tot afschaffing van door haar opgerichte deelgemeenteraden over te gaan. Evenmin weliswaar wordt haar die bevoegdheid uitdrukkelijk ontzegd — en men kan klaarblijkelijk stellen dat zij zodoende die bevoegdheid bezit. Gelet op het belang ervan, zal men het echter wellicht gewenst achten er een uitdrukkelijke regeling aan te besteden.

3. De wetgevende macht kan zeker zonder meer vaststellen dat het besluit van de gemeenteraad tot oprichting van deelgemeenteraden door de toezienende overheid « bekrachtigd » — beter: « goedgekeurd » — moet worden. Wanneer zij echter tevens het met dat goedkeuringstoezicht belaste orgaan aanwijst, wijkt zij af van het bepaalde in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat zodanige aanwijzing aan de Gewesten voorbehoudt. Dat kan zij, maar dan met eerbiediging van de bijzondere meerderheid, bedoeld in artikel 108, derde lid, van de Grondwet.

4. De hiernavolgende vormopmerkingen die bij de tekst van artikel 1 worden gemaakt, zijn meestal of vooral geïnspireerd door de zorg voor exact juridisch woordgebruik.

De woorden « de bevolking, de oppervlakte en de historische of sociaal-economische ontwikkeling van iedere gemeente » vervange men door de woorden « overwegingen van demografische, geografische, sociale, economische of historische aard ».

Het adjectief « autonome » in het eerste lid is overbodig. Principieel worden de beslissingen van de gemeenteraad autonoom genomen, gezien het principe van de gemeentelijke autonomie. Desgewenst kan men in de toelichting onderstrepen dat elke gemeente de hier bedoelde beslissing in volle vrijheid neemt of niet neemt.

De woorden « geïnstalleerd » en « installatie » vervange men respectievelijk door de woorden « opgericht » en « oprichting ».

Het woord « bekrachtigd » vervange men door het woord « goedgekeurd ».

5. Voorts kan men zich afvragen of de termijn van zes maanden niet wat nauw gemeten is voor een opdracht die, zeker als ze met aandacht voor concrete gevallen wordt uitgevoerd — en ze kan niet anders worden uitgevoerd wanneer men acht slaat op de criteria die de Koning krachtens het bepaalde in artikel 1 verplicht is te hantieren —, de uitvoerende macht voor delicate problemen kan stellen.

6. In artikel 3 wordt terloops bepaald dat het met toepassing van artikel 1 genomen gemeenteraadsbesluit tot oprichting van deelgemeenteraden gemotiveerd moet zijn.

Dat wordt veel beter in artikel 1 bepaald.

par le Roi, décident de créer des conseils de quartier; la circonstance qu'un amendement propose de remplacer cet alinéa 3 n'empêche pas que l'idée en a été exprimée. L'article 4, alinéa 3, précité, prévoit que lors de la séance qui suit celle de son installation, le conseil communal d'une commune fusionnée délibérera sur la création ou non de conseils de quartier. Or, il peut se faire qu'une fusion de communes intervienne après la publication de la liste arrêtée par le Roi, auquel cas la commune issue de cette fusion ne figurera évidemment pas à cette liste. L'article 4, alinéa 3, n'en part pas moins de l'idée que cette commune aura le droit de décider la création de conseils de quartier, mais en pareille occurrence — le texte de l'article 4, alinéa 3, tel qu'il est libellé, n'autorise pas d'autre conclusion — elle n'aura pas besoin de l'autorisation du Roi, qui pour les communes existantes s'obtient par l'inscription sur la liste. Le motif pour lequel cette catégorie de communes est dispensée de la condition d'autorisation n'est pas indiqué dans les développements de la proposition et il n'est pas davantage possible d'en trouver un qui apparaisse comme évident.

Si d'une part, malgré le remplacement de l'article 4, alinéa 3, l'intention demeure de reconnaître aux communes issues de fusions ultérieures le droit de créer des conseils de quartier, et si, d'autre part, l'on ressent comme une anomalie qu'elles puissent le faire sans l'autorisation du Roi, il faudra, ne fût-ce que pour ces communes, habilitier le Roi à compléter la liste précitée.

2. Il pourrait également être jugé souhaitable de permettre au Roi de modifier la liste non seulement en la complétant mais aussi, de manière négative, en en biffant certaines communes. Cette faculté pourrait se justifier plus particulièrement par le fait que les motifs qui ont déterminé le Roi à inscrire une commune sur cette liste, ont objectivement disparu ou ne lui paraissent plus valables. Quant à savoir s'il est effectivement indiqué de conférer ce pouvoir au Roi, c'est une question d'opportunité de fait. Le Conseil d'Etat peut uniquement constater que le texte proposé n'implique pas ce pouvoir.

Il constate de même que ce texte ne reconnaît ni ne règle le pouvoir de la commune de procéder elle-même à la suppression des conseils de quartier qu'elle a créés. Ce pouvoir, il est vrai, ne lui est pas non plus dénié de manière expresse, et l'on serait fondé, semble-t-il, à en conclure qu'elle le possède effectivement. La chose étant importante, on jugera sans doute utile d'y consacrer une disposition formelle.

3. Le législateur peut certes prévoir purement et simplement que la décision du conseil communal de créer des conseils de quartier doit être « ratifiée » — il serait préférable d'écrire « approuvée » — par l'autorité de tutelle. En désignant également l'organe chargé de cette tutelle d'approbation, il déroge toutefois aux dispositions de l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui réserve cette désignation aux Régions. Une telle dérogation entre certes dans les pouvoirs du législateur mais requiert la majorité spéciale prescrite par l'article 108, alinéa 3, de la Constitution.

4. Les observations d'ordre rédactionnel qui seront faites ci-après concernant le texte de l'article 1^{er}, procèdent, pour la plupart ou en ordre principal, du souci d'une terminologie juridique correcte.

Il convient de remplacer les termes « en fonction de la population, de la superficie et du développement historique ou socio-économique de chaque commune » par les termes « se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique, social, économique ou historique ».

L'adjectif « autonome » utilisé à l'alinéa 1^{er} est superflu. Il est de principe que les décisions du conseil communal sont prises de manière autonome, étant donné l'autonomie communale. On pourrait, le cas échéant, souligner dans les développements de la proposition que liberté entière est laissée à la commune de prendre ou de ne pas prendre la décision visée.

Les mots « installés » et « l'installation » seront remplacés respectivement par les mots « créés » et « la création ».

Le mot « ratifiée » sera remplacé par le mot « approuvée ».

5. On peut se demander, par ailleurs, si le délai de six mois n'est pas trop bref pour accomplir une mission qui, si elle est exécutée avec le souci des cas concrets — et il ne saurait en être autrement eu égard aux critères que le Roi aura à mettre en œuvre en vertu de l'article 1^{er} — risque de confronter le pouvoir exécutif à de délicats problèmes.

6. L'article 3 prévoit incidemment que la décision du conseil communal de créer des conseils de quartier en application de l'article 1^{er}, doit être motivée.

Il serait préférable d'énoncer cette obligation à l'article 1^{er}.

Artikel 2

1. Al bepaalt artikel 19 van het voorstel in algemene bewoordingen dat de gemeentewet en de gemeentekieswet van overeenkomstige toepassing zijn, toch lijkt het geraden, naar analogie van artikel 19 van de gemeentewet, uitdrukkelijk te bepalen dat de cijfers 100 000 en 20 000 die zijn van het bevolkingscijfer dat blijkt uit de algemene volkstelling. Dat lijkt des te meer geraden daar, zoals te gelegener tijd nader gezegd zal worden, evenvermeld artikel 19 bij de concrete toepassing heel wat problemen kan oproepen.

2. In verband met de mogelijkheid dat in de toekomst gemeenten onder het cijfer 100 000 en « deelgemeenten » onder het cijfer 20 000 zakken, wordt verwezen naar de eerste opmerking gemaakt bij artikel 1.

3. Het is een feitelijke vraag of de met toepassing van artikel 2 genomen beslissingen niet onder een speciaal administratief toezicht geplaatst moeten worden, als bijvoorbeeld, zoals in artikel 1, de goedkeuring.

4. De termen « gebiedsomschrijving » en, in het algemeen, « omschrijving » zijn gallicismen in de betekenis van « (territoriaal) ambtsgebied, rechtsgebied, werkkring, district ». Men vervange die term hier (en in andere bepalingen waar hij voorkomt) door « gebied ».

Artikel 3

1. Het is niet gebruikelijk gemeenteraadsbeslissingen, die normaliter uiteraard de algemeenheid van de burgers niet aanbelangen, in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken. In artikel 10 van het voorstel, dat de rechtspersoonlijkheid aan de « deelgemeenteraden » — niet aan de deelgemeenten! — verleent, kon men een goede reden vinden om dat in het onderhavige geval toch te doen. In de amendementen wordt dat artikel 10 echter weggelaten.

Het verdient dan ook de voorkeur met een bekendmaking op gemeentelijk vlak genoeg te nemen.

2. Over het woord « gemotiveerde » en het woord « installatie » zie de opmerkingen bij artikel 1.

3. Men schrijve: « ... gemeenteraadsbeslissing waarbij deelgemeenteraden worden opgericht » (en niet: « waarbij wordt overgegaan tot de ... »).

Artikel 4

1. Na artikel 2 (zie de eerste opmerking bij dat artikel), biedt artikel 4, eerste lid, een illustratie van het feit dat de verwijzing in artikel 19 naar de gemeentewet en de gemeentekieswet wel aan enige simplificatie lijdt. Het bepaalt dat de leden van de deelgemeenteraad rechtstreeks worden verkozen door de kiezers van de gemeenteraad « die de gebiedsomschrijving van de betrokken raad bewonen ».

Sinds het bij de wet van 9 juni 1982 werd vervangen, werkt artikel 1 van de gemeentekieswet niet meer met het begrip « woonplaats », maar met het begrip « inschrijving in het bevolkingsregister ». Als men de « overeenkomstige toepassing » die artikel 10 oplegt, niet nog moeilijker wil maken dan ze zich reeds aankondigt, doet men er beter aan ook in artikel 4 van het voorstel op het begrip « inschrijving in de bevolkingsregisters » een beroep te doen. Hierbij moet men dan echter onmiddellijk vaststellen dat in haar huidige stand de desbetreffende reglementering niet helemaal aangepast is aan het hanteren van dat begrip. Meer bepaald wordt hier bedoeld op het geval waarin een inwoner van een « deelgemeente » « verhuist » naar een andere. In het koninklijk besluit van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters is voor dat geval slechts één artikel aanwendbaar, te weten artikel 19, luidend als volgt:

« Artikel 19. — Bij verblijfsverandering in een zelfde gemeente volstaat een aangifte bij het gemeentebestuur, gedaan binnen acht dagen. »

Vraag is of een zo summiere regeling adequaat kan worden geacht met de rol die zij geroepen is te spelen voor de verkiezing van deelgemeenteraden.

2. Evenals die in artikel 4 zelf is ook de in het amendement op dat artikel vervatte overgangsbepaling door de tijd voorbijgestreefd.

Als overgangsbepaling die geldt op welk tijdstip ook het wetsvoorstel als wet in werking treedt, kan men denken aan een bepaling die ongeveer het volgende inhoudt: zo de beslissing tot oprichting van deelgemeenteraden X maanden (of een jaar of een nog grotere termijn) valt vóór de eerstkomende zesjaarlijkse gemeenteraadsverkiezing (of: de eerstkomende algemene vernieuwing van de gemeenteraad), kan de gemeenteraad beslissen dat de eerste verkiezing van de deelgemeenteraden zal gehouden worden op een vroegere, door hem vast te stellen datum.

Article 2

1. Bien que l'article 19 de la proposition prévoie en termes généraux que la loi communale et la loi électorale communale sont d'application, il paraît indiqué, par analogie avec l'article 19 de la loi communale, de disposer de manière expresse que les chiffres 100 000 et 20 000 renvoient au chiffre de la population résultant du recensement général de la population. Cela paraît d'autant plus souhaitable que l'article 19, précité, ainsi qu'il sera observé en temps opportun, pourrait poser pas mal de problèmes lors de son application concrète.

2. En ce qui concerne l'éventualité de voir à l'avenir des communes descendre au-dessous du chiffre 100 000 et des « quartiers » au-dessous du chiffre 20 000, il convient de se reporter à la première observation formulée à propos de l'article 1^{er}.

3. Question de fait: les décisions prises en application de l'article 2 ne devraient-elles pas être soumises à une tutelle administrative spéciale, telle que la tutelle d'approbation prévue à l'article 1^{er}?

4. Les termes néerlandais « gebiedsomschrijving » et, de manière générale, « omschrijving », dans le sens de ressort territorial, sont des gallicismes. On leur substituera ici (et dans les autres articles où ils figurent) le terme « gebied ».

Article 3

1. Il n'est pas d'usage de publier au *Moniteur belge* des décisions de conseils communaux, ces décisions n'intéressant pas normalement, la généralité des citoyens. L'article 10 de la proposition, qui accorde la personnalité juridique aux « conseils de quartier » — et non pas aux « quartiers »! — pouvait fournir un motif valable de prévoir quand même cette publication. Dans les amendements, cet article 10 est toutefois supprimé.

Il est préférable dès lors de se contenter d'une publication à l'échelon communal.

2. En ce qui concerne le mot « motivée » et le mot « installation » on se reportera aux observations relatives à l'article 1^{er}.

3. Dans le texte néerlandais on écrira « ... gemeenteraadsbeslissing waarbij deelgemeenteraden worden opgericht » au lieu de « waarbij wordt overgegaan tot de ... ».

Article 4

1. Après l'article 2 (voir la première observation relative à cet article), l'article 4, alinéa 1^{er}, illustre à son tour le caractère quelque peu simpliste de la référence que l'article 19 de la proposition fait à la loi communale et à la loi électorale communale. Il dispose que les membres du conseil de quartier sont élus directement par les électeurs communaux « domiciliés sur le territoire du conseil intéressé ».

Depuis qu'il a été remplacé par la loi du 9 juin 1982, l'article 1^{er} de la loi électorale communale n'utilise plus la notion du « domicile » mais celle d'« inscription au registre de population de la commune ».

Si l'on ne veut pas rendre l'« application » analogique imposée par l'article 19 plus difficile encore qu'elle ne s'annonce dès à présent, il vaudrait mieux, dans l'article 4 de la proposition, recourir également à la notion d'« inscription au registre de population de la commune ». Il faut toutefois constater d'emblée que, dans son état actuel, la réglementation en la matière, n'est pas tout à fait adaptée à l'utilisation de cette notion. L'on songe plus particulièrement au cas où un habitant d'un « quartier » « déménage » vers un autre « quartier ». Dans l'arrêté royal du 1^{er} avril 1960 réglant la tenue des registres de population, il n'est qu'un seul article qui puisse être mis en œuvre dans ce cas, à savoir l'article 19, qui dispose:

« Article 19. — En cas de changement de résidence dans une même commune, une simple déclaration est faite dans la huitaine à l'administration communale. »

On peut se demander si une disposition aussi sommaire peut être considérée comme adéquate au rôle qu'elle est appelée à jouer dans les élections organisées en vue de la constitution des conseils de quartier.

2. La disposition transitoire prévue dans l'amendement à l'article 4 est tout aussi dépassée par le temps que celle de l'article 4 lui-même.

Comme disposition transitoire qui serait valable indépendamment de la date à laquelle la proposition, devenue loi, entrerait en vigueur, on pourrait concevoir une disposition dont le contenu serait à peu près le suivant: si la décision de créer des conseils de quartier tombe X mois (ou un an ou encore un délai plus long) avant les prochaines élections communales se tenant tous les six ans (ou: avant le prochain renouvellement général du conseil communal), le conseil communal peut décider que la première élection des conseils de quartier se tiendra à une date antérieure, qu'il fixera.

3. Overgangsbepalingen worden gebruikelijk in de slotartikelen van normatieve teksten ondergebracht.

4. In de eerste zin van het tweede lid, zoals geamendeerd, schrappen men het woord « normaal ».

Artikel 5

1. De bepalingen betreffende de voorzitter en die betreffende de secretaris zouden beter tot twee afzonderlijke artikelen of dan toch tot twee afzonderlijke paragrafen gemaakt worden.

2. Er is niet voorzien in een regeling voor het geval bij de verkiezing van de voorzitter geen volstrekte meerderheid wordt bereikt. Voor een regeling van die aard kan men zich nuttig laten inspireren aan het bepaalde in de artikelen 2 en 66 van de gemeentewet.

3. Desgewenst zal moeten worden bepaald dat de verkiezing van de voorzitter bij geheime stemming plaatsvindt.

4. In de toelichting wordt verklaard dat de secretaris een gemeentambtenaar is. Dit kan eigenlijk niet anders indien, ingevolge de schrapping bij amendement van artikel 10 van het wetsvoorstel, de deelgemeente(raad) geen rechtspersoonlijkheid zal hebben.

5. Ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst, schrijve men in het Frans: « à la majorité *absolue* des voix ».

Artikel 6

1. In de toelichting staat te lezen dat « de voorzitter of ... leden » met een bijzondere opdracht kunnen worden belast. De woorden « de voorzitter » zouden beter in de tekst zelf opgenomen worden.

2. Het lijkt gewenst te preciseren dat de bijzondere opdrachten slechts onderzoeksopdrachten mogen zijn. Zulks tenzij men meer op het oog heeft, wat dan echter ook weer om precisering vraagt.

Artikel 7

Het in artikel 7 bepaalde is grotendeels overbodig. Krachtens artikel 4, zoals het er in het amendement uitziet, vindt de verkiezing van de deelgemeenteraden immers samen met die van de gemeenteraad plaats, zodat het vanzelf spreekt dat het mandaat van de leden van die raden samen met dat van de gemeenteraadsleden verstrijkt.

Wat men wel uit artikel 7 dient te behouden is, ten eerste, de vaststelling van de ambtstermijn van de voorzitter; die vaststelling kan echter zeer goed worden ondergebracht in artikel 5. Ten tweede is artikel 7 nuttig in zoverre het een overgangsbepaling bevat voor het geval de eerste verkiezing van de deelgemeenteraden niet in de tijd samenvalt met de verkiezing van de gemeenteraad: ook dan, blijkens artikel 7, verstrijkt het mandaat van de leden van de deelgemeenteraden samen met dat van de laatstelijk verkozen gemeenteraadsleden, bij de eerstkomende gemeenteraadsverkiezingen. Maar deze overgangsbepaling wordt beter geplaatst bij de overgangsbepaling in artikel 4 waarmee ze verbonden is (zie de tweede opmerking bij dat artikel 4, evenals de derde bij hetzelfde artikel).

Alzo, wat in artikel 7 staat, blijkt ofwel overbodig te zijn, ofwel in een ander artikel ondergebracht te kunnen worden.

Artikel 8

Zoals de tekst van dat artikel is, bestaat er geen onverenigbaarheid tussen het lidmaatschap van de deelgemeenteraad en dat van de raad voor maatschappelijk welzijn.

Artikel 9

In acht genomen de voorkeur die in het voorstel zelf (artikel 19) wordt uitgesproken voor de overeenkomstige toepassing van de gemeentewet en de gemeentekieswet, ziet men niet goed in waarom hier van de overeenkomstige toepassing van de artikelen 80 en 84 van laatstgenoemde wet wordt afgezien.

Artikelen 10 en 11

Daar de schrapping van deze artikelen bij amendement wordt voorgesteld, wordt op de inhoud ervan niet ingegaan.

3. Il est d'usage, dans des textes normatifs, de grouper les dispositions transitoires dans les articles finaux.

4. Dans la première phrase de l'alinéa 2, tel qu'il a été amendé, il y a lieu de supprimer le mot « normalement ».

Article 5

1. Il vaudrait mieux consacrer aux dispositions relatives au président et à celles concernant le secrétaire deux articles distincts ou, tout au moins, deux paragraphes distincts.

2. Rien n'est prévu pour le cas où lors de l'élection du président, la majorité absolue ne serait pas atteinte. On pourrait s'inspirer utilement, pour régler cette question, des dispositions des articles 2 et 66 de la loi communale.

3. Le cas échéant, il conviendrait de disposer que l'élection du président a lieu au scrutin secret.

4. Selon le commentaire, le secrétaire du conseil de quartier est un fonctionnaire de l'administration communale. En fait, il ne saurait en être autrement dès lors que, suite à la suppression par amendement de l'article 10 de la proposition de loi, le conseil de quartier (ou le quartier) ne sera pas doté de la personnalité juridique.

5. Par souci de concordance avec le texte néerlandais, il convient d'écrire: « à la majorité *absolue* des voix ».

Article 6

1. Les auteurs de la proposition écrivent dans les développements que « le président ou ... (des) membres » pourront être chargés d'une mission particulière. Il vaudrait mieux reprendre les mots « le président » dans le texte même.

2. Il paraît souhaitable de préciser que ces missions particulières ne pourront être que des missions d'examen, à moins que l'on n'entende aller au-delà et, dans ce cas aussi, des précisions s'imposent.

Article 7

La disposition de l'article 7 est en grande partie superflue. En vertu de l'article 4, tel qu'il est libellé dans l'amendement, l'élection des conseils de quartier aura lieu en même temps que celle du conseil communal. Il va de soi, dans ces conditions, que le mandat des membres de ces conseils expire en même temps que celui des conseillers communaux.

Ce qu'il convient cependant de retenir de l'article 7, c'est en premier lieu la fixation du mandat du président qui, toutefois, peut parfaitement s'inscrire à l'article 5. Comme deuxième élément utile, l'article 7 contient une disposition transitoire qui règle le cas où la première élection des conseils de quartier ne coïnciderait pas dans le temps avec l'élection du conseil communal: dans ce cas également, selon l'article 7, le mandat des membres du conseil de quartier expire en même temps que celui des conseillers communaux élus en dernier lieu, et ce, dès les prochaines élections communales. Il serait préférable que cette disposition, qui est liée à la disposition transitoire de l'article 4, soit groupée avec celle-ci (voir la deuxième observation relative à l'article 4, ainsi que la troisième observation au sujet du même article).

Ainsi, les dispositions qui figurent à l'article 7 de la proposition apparaissent tantôt comme superflues, tantôt comme susceptibles d'être insérées dans un autre article.

Article 8

Tel qu'il est conçu, le texte n'implique pas d'incompatibilité entre la qualité de membre du conseil de quartier et celle de membre du conseil de l'aide sociale.

Article 9

Etant donné l'option exprimée dans la proposition même (article 19) en faveur de l'application analogique de la loi communale et de la loi électorale communale, l'on n'aperçoit pas pourquoi les auteurs renoncent ici à appliquer par analogie les articles 80 et 84 de cette dernière loi.

Articles 10 et 11

Vu l'existence d'un amendement proposant la suppression de ces articles, le Conseil d'Etat n'examinera pas le contenu de ceux-ci.

Artikel 12

1. In de toelichting wordt, als een soort directief vanwege de wetgever, verklaard dat de wedde van de voorzitter in principe dezelfde is als die van een schepen en dat het presentiegeld van de leden in principe hetzelfde is als dat van de gemeenteraadsleden. Men zoekt in diezelfde toelichting echter tevergeefs naar een verantwoording.

2. Het is niet « voor alle duidelijkheid ... aangewezen », zoals in de verantwoording van het betreffend amendement wordt verklaard, het is, meer, vrijwel onmisbaar het overheidsorgaan dat de wedde en het presentiegeld vaststelt, uitdrukkelijk aan te wijzen.

3. Voor de aanwijzing van de Koning als het met de goedkeuring belaste orgaan, zie de derde opmerking bij artikel 1.

Artikel 13

1. In het eerste lid wordt niet bepaald ten behoeve van wie advies wordt uitgebracht. Naar analogie van wat men in het tweede lid kan lezen, kan dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester of het O.C.M.W. zijn, ieder in de kring van zijn bevoegdheid.

Alzo kunnen het eerste lid en de tweede zin van het tweede lid samengesmolten worden tot een lid, gesteld in volgender voege :

« De deelgemeenteraad brengt hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de betrokken overheid, aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester of de raad voor maatschappelijk welzijn (1) advies uit over aangelegenheden die hetzij zijn gebied, hetzij de gemeente in haar geheel aanbelangen. »

Daaraan kan dan een lid worden toegevoegd, gesteld in volgender voege :

« Het advies wordt gemotiveerd. Het maakt in voorkomend geval melding van het standpunt van de minderheid. »

2. Het is een vraag van politieke opportuniteit of verkozenen van een gedeelte van de bevolking de bevoegdheid moeten krijgen adviezen uit te brengen over zaken die de gehele bevolking aanbelangen. Logisch is dat alvast niet.

Artikel 14

De Raad van State verwijst naar het sub I hierboven geformuleerde grondwetsbezwaar tegen de bevoegdheidstoekenning in dat artikel, in zijn oorspronkelijke, maar ook in zijn geamendeerde vorm.

Artikel 15

1. De term « kunnen » wijst op een faculteit voor het college van burgemeester en schepenen; de uitdrukking « telkens de toestand zulks vereist » wijst op een verplichting. Die dubbelzinnigheid moet in de een of de andere zin worden weggewerkt.

2. In de tweede zin vervange men « zulkdanig » door « zodanig » of, eenvoudiger, door « dat ».

In de Franse tekst, zou ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst, die de juiste bedoeling van de indieners van het voorstel lijkt weer te geven (zie de toelichting bij het wetsvoorstel, artikel 15), in de eerste volzin van het artikel moeten worden geschreven « aux fins de concertation » in plaats van « pour délibérer » en in de tweede volzin « une telle concertation ».

Artikel 16

1. Het initiatiefrecht van de deelgemeenteraden wordt hier met meer waarborgen omringd dan dat van de gemeenteraadsleden zelf : men vergelijke met de regeling vervat in de artikelen 62 en 63 van de gemeentewet. Het is een zaak van politiek beleid te oordelen of een zo verregaand op de voorgrond schuiven van verkozenen die slechts een gedeelte van de gemeentelijke bevolking vertegenwoordigen, en geen beslissingsbevoegdheid kunnen hebben, niet overtrokken is.

(1) Men schrijve « de raad voor maatschappelijk welzijn » in plaats van « het O.C.M.W. », met het oog op de innerlijke harmonie van de voorgestelde tekst : daar men wat betreft de gemeente, organen vermeldt en niet de gemeente zelf, moet men wat het O.C.M.W. betreft hetzelfde doen.

Article 12

1. Les développements de la proposition énoncent, comme une sorte de directive émanant du législateur, que le traitement du président est en principe le même que celui d'un échevin et que le jeton de présence des membres est en principe le même que celui des conseillers communaux. Ils n'en donnent toutefois aucune justification.

2. S'il convient de désigner expressément l'organe qui fixe le traitement et le jeton de présence, ce n'est pas tellement « pour être clair », comme le déclare la justification de l'amendement à cet article; c'est plutôt parce que la désignation de cet organe est pratiquement indispensable.

3. En ce qui concerne la désignation du Roi en qualité d'organe chargé de la tutelle d'approbation, le Conseil d'Etat renvoie à l'observation concernant l'article 1^{er}.

Article 13

1. L'alinéa 1^{er} ne dit pas quel est le destinataire de l'avis émis. Par analogie avec ce que l'on peut lire à l'alinéa 2, ce peut être le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre ou le C.P.A.S., chacun dans la sphère de ses compétences.

Dans ces conditions, l'alinéa 1^{er} et la deuxième phrase de l'alinéa 2 peuvent être fusionnés en un seul alinéa, rédigé comme suit :

« Le conseil de quartier émet, d'initiative ou à la demande de l'autorité intéressée, des avis destinés au conseil communal, au collège des bourgmestre et échevins, au bourgmestre ou au conseil de l'aide sociale (1) sur des questions qui intéressent son ressort ou l'ensemble de la commune. »

On pourrait y ajouter un alinéa libellé comme suit :

« L'avis est motivé. Il mentionne, le cas échéant, le point de vue de la minorité. »

2. Quant à savoir s'il convient d'attribuer à des élus d'une fraction de la population la compétence d'émettre des avis sur des questions intéressant l'ensemble de cette population, c'est une question d'opportunité politique. Ce ne serait certainement pas logique.

Article 14

Le Conseil d'Etat renvoie aux objections d'ordre constitutionnel qu'il a formulées au point I en ce qui concerne l'attribution de compétences prévue par cet article, dans sa forme initiale comme d'ailleurs dans sa forme amendée.

Article 15

1. Le mot « peuvent » désigne une faculté laissée au collège des bourgmestre et échevins, alors que l'expression « chaque fois que la situation l'exige » indique une obligation. Il convient, dans un sens ou dans l'autre, de lever cette ambiguïté.

2. Dans la deuxième phrase du texte néerlandais, il convient de remplacer « zulkdanig » par « zodanig » ou tout simplement par « dat ».

Par souci de concordance avec le texte néerlandais, qui exprime les intentions exactes des auteurs de la proposition (voir les développements de la proposition de loi, article 15), il y aurait lieu d'écrire dans la première phrase « aux fins de concertation » au lieu de « pour délibérer » et dans la seconde phrase « une telle concertation ».

Article 16

1. Le droit d'initiative des conseils de quartier est ici entouré de plus de garanties que celui des conseillers communaux eux-mêmes : on comparera les dispositions de cet article avec les règles prévues par les articles 62 et 63 de la loi communale. Apprécier s'il n'est pas excessif de donner un tel rôle de premier plan à des élus ne représentant qu'une partie de la population de la commune et ne pouvant avoir aucun pouvoir de décision, relève de l'opportunité politique.

(1) Dans un souci d'harmonie interne du texte proposé, il convient d'écrire « le conseil de l'aide sociale » au lieu de « le C.P.A.S. » : dès lors qu'en ce qui concerne la commune ce sont les organes qui sont mentionnés et non la commune même, il convient de faire de même en ce qui concerne le C.P.A.S.

2. De uitdrukking « bepaalde punten » is te vaag. Ze zou moeten worden vervangen door een uitdrukking die duidelijk maakt dat de bevoegdheid ter zake van de deelgemeenteraden beperkt is tot die punten welke uitsluitend hun gebied aanbelangen; een ruimer initiatiefrecht kan in logica niet worden verantwoord.

3. Dat een motivering wordt vereist, doet, om de reden onder 1 vermeld, al vreemd aan. Opleggen dat een motivering « omstandig » moet zijn, is juridisch erg ongewoon en ook weinig zinvol. In rechte wordt in de regel een motivering voor deugdelijk gehouden wanneer ze « voldoende » is en of ze, om aan die vereiste te voldoen, « omstandig » moet zijn, dient men geval per geval te beoordelen.

Artikel 17

1. Juridisch houdt decentralisatie het creëren van autonome instellingen met rechtspersoonlijkheid in. Hier zal wel veeleer deconcentratie bedoeld zijn. Hoe dan ook, de desbetreffende bepaling is erg vaag. Wil men geen eindeloze discussies krijgen over de vraag of in een bepaald geval het O.C.M.W. genoeg heeft gedeconcentreerd of niet, dan zal men nauwkeuriger moeten omschrijven wat vereist is. De desbetreffende bepalingen horen beter thuis in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

2. Het bij amendement voorgesteld tweede lid streeft blijkens de verantwoording naar een « menselijkere » behandeling van de bijstandsdossiers. Men ziet niet goed in dat het optreden van een rechtstreeks verkozen dat doel specifiek zal dienen.

Artikel 18

1. Temeer daar het blijkens de toelichting de bedoeling is aan de leden van de deelgemeenteraden hetzelfde recht toe te kennen als dat hetwelk de gemeenteraadsleden bezitten, vervange men het woord « toezicht » door het woord « onderzoek », in overeenstemming met wat in artikel 69, laatste lid, van de gemeentewet is bepaald.

2. De vraag waar in de tweede opmerking bij artikel 13 werd op gewezen, dringt zich evenzeer op in verband met het « toezicht » op de stukken die op het bestuur van de gemeente in haar geheel betrekking hebben.

3. Men vermijde het woord « deelgemeente », dat doet denken aan een juridische entiteit die, ook in het voorgelegde wetsvoorstel, niet bestaat; men spreke liever van het « gebied » van de deelgemeenteraad.

Artikel 19

Een zo ver strekkende verwijzing naar uitgebreide wetten als de gemeentewet en de gemeentekieswet, moet welhaast onvermijdelijk tot interpretatiemoeilijkheden, voorzienbare en onvoorzienbare, aanleiding geven; daar werd reeds de aandacht op gevestigd bij de eerste opmerking bij artikel 2 en bij artikel 4. In de toelichting wordt verklaard dat het artikel bewust zo algemeen wordt gehouden omdat het een kaderwet betreft. Juist omdat men met een kaderwet te maken heeft, kan aan de Koning opdracht worden gegeven vast te stellen, artikel per artikel, welke bepalingen van de gemeentekieswet en de gemeentewet van toepassing zullen zijn, welke niet, welke met aanpassingen. Grondwettelijk is een dergelijke opdracht aanvaardbaar, gelet op het relatieve belang der deelgemeenteraden, die geen enkel beslissingsbevoegdheid kunnen krijgen.

Artikel 20

1. Ingevolge artikel 108, tweede lid, 6, van de Grondwet moet de wetgevende macht de hier bedoelde « toezichtmaatregelen » vaststellen. Hoe dan ook, men ziet niet goed de nood aan zodanige « maatregelen », indien, rekening gehouden met de ingediende amendementen, aan de deelgemeenteraden geen eigen beslissingsbevoegdheid wordt toegekend, ook rekening ermee gehouden dat hen zelfs de hun in deze amendementen toegekende bevoegdheid om bindende adviezen uit te brengen, grondwettelijk niet verleend kan worden. Men verlieze in dat verband niet uit het oog dat, bijaldien de deelgemeenteraden voor een of andere opdracht als « gemeenteoverheid » aangemerkt kunnen worden, zij reeds onder bestaande wetsvoorschriften van algemeen administratief toezicht vallen, als daar zijn de artikelen 86 en 87 (schorsing en vernietiging) en 88 (zenden van een bijzondere commissaris) van de gemeentewet.

2. L'expression « points déterminés » est par trop imprécise. Il conviendrait de la remplacer par une expression qui fait apparaître clairement que la compétence des conseils de quartier est, en la matière, limitée aux points qui intéressent exclusivement leur ressort; un droit d'initiative plus étendu ne peut logiquement se justifier.

3. Pour la raison mentionnée au point 1, exiger une motivation paraît déjà étrange. Imposer qu'une motivation soit « circonstanciée » est très inhabituel du point de vue juridique et n'a guère de sens. L'on considère en droit qu'une motivation est correcte lorsqu'elle est « suffisante » et c'est cas par cas qu'il convient de juger si, pour satisfaire à cette exigence, elle doit être « circonstanciée ».

Article 17

1. Juridiquement, la décentralisation implique la création d'institutions autonomes dotées de la personnalité civile. En réalité le texte envisage plutôt une déconcentration. Quoi qu'il en soit, la disposition relative à cet objet est très imprécise. Si l'on veut éviter des discussions sans fin sur la question de savoir si, dans tel cas, la déconcentration du C.P.A.S. est suffisante ou non, il conviendra d'indiquer de manière plus précise ce que l'on entend exiger. Il serait préférable d'insérer les dispositions relatives à cette matière dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

2. L'alinéa 2 proposé par amendement tend, d'après la justification, à « humaniser » le traitement des dossiers d'assistance. L'on n'aperçoit pas quelle est, dans ce but, l'utilité spécifique de l'intervention d'un élu direct.

Article 18

1. Comme d'ailleurs, d'après les développements, l'intention des auteurs de la proposition est de voir attribuer aux membres des conseils de quartier un droit identique à celui dont disposent les conseillers communaux, il y a lieu, en conformité avec la disposition de l'article 69, dernier alinéa, de la loi communale, de remplacer le mot « contrôle » par le mot « examen ».

2. La question soulevée dans la deuxième observation concernant l'article 13 se pose tout autant au sujet du « contrôle » des documents qui se rapportent à l'administration de l'ensemble de la commune.

3. Il convient d'éviter le terme « commune fusionnée » qui fait penser à une entité juridique qui, même dans l'actuelle proposition de loi, n'existe pas. On parlera plutôt du « ressort » du conseil de quartier.

Article 19

Une référence aussi générale à des textes légaux de l'ampleur de la loi communale et de la loi électorale communale sera inévitablement, tôt ou tard, source de difficultés d'interprétation, prévisibles et imprévisibles; l'attention a déjà été attirée sur ce point dans la première observation relative à l'article 2 et à l'article 4. Les auteurs écrivent, dans les développements de leur proposition, que c'est intentionnellement, parce qu'il s'agit d'une loi-cadre, que l'article a été rédigé d'une manière si générale. Comme précisément il s'agit d'une loi-cadre, il est possible de confier au Roi le soin de déterminer, article par article, les dispositions de la loi électorale communale et de la loi communale qui seront d'application, celles qui ne le seront pas et celles qui le seront moyennant adaptations. Vu l'importance relative des conseils de quartier, qui ne peuvent être investis d'aucun pouvoir de décision, une telle habilitation est admissible d'un point de vue constitutionnel.

Article 20

1. En vertu de l'article 108, alinéa 2, 6, de la Constitution, c'est au pouvoir législatif qu'il appartient de fixer les « mesures de contrôle ». De toute façon, l'on n'aperçoit pas bien la nécessité de telles « mesures » dès lors que, compte tenu des amendements introduits, aucun pouvoir de décision n'est reconnu en propre aux conseils de quartier et que la Constitution ne permet même pas de leur attribuer la compétence de rendre des avis impératifs qui leur est reconnue dans ces amendements. Dans cet ordre d'idées, il importe de ne pas perdre de vue qu'à supposer que, pour l'une ou l'autre mission, les conseils de quartier puissent être considérés comme des « autorités communales », ils sont soumis par cela seul aux dispositions existantes en matière de tutelle administrative générale, tels les articles 86 et 87 (suspension et annulation) ainsi que l'article 88 (envoi d'un commissaire spécial) de la loi communale.

2. De tekst van artikel 20 zegt niet dat de Koning de toezichtmaatregelen « vaststelt », hij zegt, ruimer, dat de Koning die maatregelen « regelt ». Is het de bedoeling hiermee af te wijken van het bepaalde in eerdervermeld artikel 7 van de bijzondere wet, dan moet worden herinnerd aan de derde opmerking gemaakt bij artikel 3. De verwijzing naar deze opmerking geldt evenzeer wanneer, overeenkomstig het zoëven (in 1) vermelde constitutionele voorschrift, niet de Koning, maar de nationale wetgever bedoelde toezichtmaatregelen zou regelen.

Artikel 21

Gezien de beperkte draagwijdte van het voorstel, lijkt dat artikel in zijn geheel overbodig te zijn. In geen geval kan het beperkt belang van het voorstel, het verlenen van een delicate opdracht als omschreven in 1^o verantwoorden.

Artikel 22

1. Op de ongrondwettigheid van de tweede zin van dat artikel werd sub I gewezen.

2. Ook de uitsluiting van de gemeenten van het administratief arrondissement Hoofdstad-Brussel uit het toepassingsgebied van het voorstel, roept een bedenking van grondwettelijke aard op.

Geen enkele tekst in de Grondwet duidt erop dat de provincies en de gemeenten door de grondwetgever niet als elkaars gelijken zijn gezien; de alfabetische opsomming van de provincies in artikel 1, 2^e lid, toont wel integendeel aan dat zij dat wel zijn (1); zo ook zijn de basisprincipes over de organisatie der provincies en gemeenten, vastgelegd in artikel 108 van de Grondwet, voor alle provincies en voor alle gemeenten zonder onderscheid bestemd. De wetgever heeft zich naar die gelijkheidsgedachte gedragen door voor alle provincies, alle gemeenten één provinciewet, één gemeentewet in te voeren, die, uitzonderingen niet te na gesproken, voor alle provincies, voor alle gemeenten dezelfde regels bevat.

Net zoals de regel van de gelijkheid der Belgen voor de wet, sluit deze « regel van de gelijkheid der instellingen voor de wet » zeer zeker niet iedere gedifferentieerde behandeling uit; verschillen bestaan trouwens voor de provincies (artikel 1^{bis} provinciewet: een eigen regeling voor de vaststelling van het aantal provincieraadsleden in de provincie Luik; de vice-gouverneur van Brabant...) en de gemeenten (onderscheid tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten...). Maar, weeral net zoals wat betreft de gelijkheid van de Belgen, moet iedere ongelijke behandeling juridisch naar behoren verantwoord zijn, op een juridisch aanvaardbaar motief berusten. Er zal dus een juridisch aanvaardbaar motief moeten worden aangevoerd voor de uitsluiting van voornoemde gemeenten.

De kamer was samengesteld uit

De heren G. Baeteman, kamervoorzitter,
J. Nimmegeers en J. Borret, staatsraden,
G. Van Hecke en F. De Kempeneer, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw S. Van Aelst, toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. Borret.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. De Brabandere, auditor.

De Griffier,

S. VAN AELST

De Voorzitter,

G. BAETEMAN

(1) Zie bijvoorbeeld hierover Van Mol in *Les Nouvelles*. Vo « Institutions provinciales », n^o 1. Cfr. voor een bevestiging dat « het beginsel van de gelijke toepassing van de wet » — hier dan van de Grondwet — ook geldt ten opzichte van overheidsorganen, Raad van State, arrest n^o 19.984, inzake Feremans, van 18 december 1979 (sub V).

2. Le texte néerlandais de l'article 20, à la différence du texte français, ne dit pas que le Roi « fixe » (« vaststelt ») les mesures de tutelle; il dit, de façon plus large, que le Roi « règle » (« regelt ») ces mesures. Si l'intention est de déroger à la disposition de l'article 7 précité de la loi spéciale, il convient de rappeler l'observation formulée concernant l'article 3. Le renvoi à cette observation vaut tout autant lorsque, conformément à la prescription constitutionnelle qui vient d'être rappelée (au point 1), ce ne serait pas le Roi, mais le législateur national qui réglerait ces mesures de tutelle.

Article 21

Etant donné la portée limitée de la proposition, cet article paraît entièrement superflu. En aucun cas, l'intérêt limité de la proposition ne peut justifier l'attribution au Roi de la mission délicate prévue au 1^o.

Article 22

1. L'inconstitutionnalité de la deuxième phrase de cet article a été soulignée au point 1.

2. La disposition qui exclut du champ d'application de la proposition les communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale appelle, elle aussi, une observation d'ordre constitutionnel.

Aucun texte, dans la Constitution, n'indique que le Constituant n'aurait pas mis les provinces, comme les communes, sur un pied d'égalité; l'énumération des provinces par ordre alphabétique à l'article 1^{er}, alinéa 2, montre au contraire que tel est bien le cas (1); de même, les principes de base de l'organisation des provinces et des communes, consacrés par l'article 108 de la Constitution, s'adressent à toutes les provinces et à toutes les communes sans distinction. Le législateur a obéi à ce souci d'égalité en établissant, pour toutes les provinces et pour toutes les communes, une seule loi provinciale et une seule loi communale qui, sous réserve de certaines exceptions, contiennent les mêmes règles pour toutes les provinces, pour toutes les communes.

Tout comme la règle de l'égalité des Belges devant la loi, cette « règle de l'égalité des institutions devant la loi » n'exclut certainement pas tout traitement différencié; des différences existent d'ailleurs en ce qui concerne les provinces (article 1^{er bis} de la loi provinciale: règles particulières pour la fixation du nombre de conseillers provinciaux dans la province de Liège; vice-gouverneur du Brabant...) comme d'ailleurs en ce qui concerne les communes (distinction entre les communes émancipées et les communes non émancipées...). Mais, ici encore, comme pour l'égalité des Belges, chaque traitement discriminatoire, doit être dûment justifié en droit, doit se fonder sur un motif admissible en droit. L'exclusion des communes précitées suppose donc que soit invoqué un motif admissible en droit.

La chambre était composée de

Messieurs G. Baeteman, président de chambre,
J. Nimmegeers et J. Borret, conseillers d'Etat,
G. Van Hecke et F. De Kempeneer, assesseurs de la section de législation,

Madame S. Van Aelst, greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. Borret.

Le rapport a été présenté par M. J. De Brabandere, auditeur.

Le Greffier,

S. VAN AELST

Le Président,

G. BAETEMAN

(1) Voir par exemple à ce sujet Van Mol dans *Les Nouvelles*. Vo « Institutions provinciales », n^o 1. Cf. pour une confirmation de ce que « le principe de l'égalité d'application de la loi » — en l'occurrence de la Constitution — vaut aussi à l'égard des autorités administratives, Conseil d'Etat, arrêt n^o 19.984, en cause Feremans, du 18 décembre 1979 (sub V).