

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

17 MEI 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 31
van de Grondwet**
(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206
van 18 oktober 1991)

TEKST VOORGESTELD DOOR
DE HEER ERDMAN c.s.

TOELICHTING

De samenvoeging van gemeenten in 1975 — en in 1982 wat Antwerpen betreft — heeft in sommige gevallen geleid tot het ontstaan van te grote bestuurlijke entiteiten op lokaal vlak.

De democratische tekortkomingen die voortvloeien uit bestuurlijke grootschaligheid, zijn genoegzaam bekend: de te grote afstand tussen bestuurde en bestuurder, de afnemende detectie van de noden en behoeften van de lokale bevolking, de problematische informatiedoorstroming naar de inwoners en het gebrek aan democratische inspraak en participatie.

Algemeen wordt nochtans aangenomen dat de gemeente de leerschool van de democratie is en dat het lokale bestuur bij uitstek aangewezen is om bekommernissen en noden van de plaatselijke

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

17 MAI 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 31
de la Constitution**
(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 206
du 18 octobre 1991)

TEXTE PROPOSE PAR
M. ERDMAN ET CONSORTS

DEVELOPPEMENTS

Les fusions de communes de 1975 — et de 1982 pour ce qui est d'Anvers — ont parfois donné naissance à des entités administratives trop importantes au niveau local.

Le déficit démocratique résultant de la grande taille administrative est suffisamment connu: distance excessive entre les administrés et leurs mandataires, perception insuffisante des besoins de la population locale, transmission malaisée des informations aux habitants et manque de participation démocratique.

L'on considère pourtant, d'une manière générale, que la commune est l'école de la démocratie et que l'administration locale est le mieux placée pour percevoir les préoccupations et les besoins de la popula-

bevolking te ontdekken. De democratische tekortkomingen van te grote bestuurlijke entiteiten moeten daarom zonder onderscheid weggewerkt worden.

Eerder dan de fusie-operatie als zodanig in vraag te stellen, moet worden geopteerd voor een vorm van territoriale decentralisatie binnen grote steden en gemeenten. Dit kan gebeuren door de gemeenteraad de mogelijkheid te geven binnengemeentelijke organen op te richten, die bepaalde gemeentelijke taken en bevoegdheden uitoefenen t.a.v. territoriaal afgebakende onderdelen van de gemeente.

Onderhavig voorstel heeft tot doel het grondwettelijk kader te creëren voor een bepaalde vorm van territoriale binnengemeentelijke decentralisatie.

Luidens artikel 108, eerste lid, van de Grondwet worden de gemeentelijke instellingen bij de wet geregeld. Gelet op artikel 108, tweede lid, 2°, moet de nationale wetgever nochtans de toepassing verzekeren van het beginsel dat de gemeenteraad bevoegd is voor alles wat van gemeentelijk belang is.

Binnen het huidige grondwettelijke kader is het de wetgever m.a.w. niet toegestaan om enige beslissingsbevoegdheid toe te kennen aan binnengemeentelijke organen. Dergelijke toewijzing van bevoegdheid veronderstelt immers dat bepaalde aangelegenheden van (binnen)gemeentelijk belang, die tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad behoren, zouden toekomen aan een naast de gemeenteraad gecreëerd gemeentelijk orgaan.

De beginselen die worden opgesomd in artikel 108, tweede lid, van de Grondwet, moeten beschouwd worden als de grondwettelijke precisering van artikel 31 van de Grondwet. Krachtens dit artikel worden de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden geregeld, volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld. Eén van deze beginselen betreft, zoals hoger reeds aangehaald, de bevoegdheid van de gemeenteraden voor alles wat van gemeentelijk belang is.

Het komt aan de grondwetgever toe om te oordelen of de beginselen, zoals ze thans zijn vastgesteld, volstaan om de gemeentelijke instellingen te regelen.

In deze context is het toegestaan het voor herziening vatbaar verklaarde artikel 31 van de Grondwet te wijzigen door het aan te vullen met een tweede lid, houdende een nieuw grondwettelijk beginsel betreffende de gemeentelijke instellingen, met name het beginsel van de binnengemeentelijke territoriale decentralisatie.

Strikt genomen veronderstelt deze aanvulling een impliciete wijziging van artikel 108, tweede lid, 2°. De juridische techniek van de impliciete wijziging van de ene constitutionele bepaling door de andere werd in het verleden reeds toegepast; meer nog, in

tion. Le déficit démocratique dont souffrent les grandes entités administratives doit dès lors être comblé sans distinction.

Plutôt que de remettre en question l'opération de fusion, il faut opter pour une forme de décentralisation territoriale à l'intérieur des grandes villes et communes. L'on peut le faire en permettant au conseil communal de créer des organes intracommunaux chargés d'exercer certaines missions et compétences communales dans des portions territoriales de la commune.

La présente proposition de loi vise à créer le cadre constitutionnel nécessaire à l'organisation d'une certaine forme de décentralisation territoriale au sein des communes.

Aux termes de l'article 108, premier alinéa, de la Constitution, les institutions communales sont réglées par la loi. Aux termes de l'article 108, deuxième alinéa, 2°, le législateur national doit toutefois respecter le principe selon lequel le conseil communal a compétence pour tout ce qui est d'intérêt communal.

Autrement dit, dans le cadre constitutionnel actuel, le législateur ne peut accorder aucun pouvoir de décision à des organes intracommunaux. L'attribution de pouvoirs de décision à de tels organes signifierait en effet que certaines matières d'intérêt (intra)communal relevant de la compétence exclusive du conseil communal relèveraient de la compétence d'un organe communal nouveau, parallèle au conseil communal.

Les principes définis à l'article 108, deuxième alinéa, de la Constitution doivent être considérés comme des éléments venant préciser l'article 31 de celle-ci. Aux termes de ce dernier, les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution. L'un de ces principes concerne, comme indiqué ci-dessus, la compétence des conseils communaux pour tout ce qui est d'intérêt communal.

Il appartient au constituant d'apprécier si les principes, tels qu'ils sont définis actuellement, suffisent pour régler les institutions communales.

Dans ce contexte, l'on peut modifier l'article 31 de la Constitution, qui est soumis à révision, en le complétant par un deuxième alinéa, portant un nouveau principe constitutionnel concernant les institutions communales, plus précisément le principe de la décentralisation territoriale intracommunale.

D'un point de vue strict, un tel ajout nécessiterait une modification de l'article 108, deuxième alinéa, 2°. La technique juridique de la modification implique d'une disposition constitutionnelle par une autre a déjà été appliquée dans le passé; qui plus est, dans

sommige gevallen werd de impliciete wijziging van een grondwettelijke bepaling bekomen door een met bijzondere meerderheid aangenomen wet.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 31 doet geen enkele afbreuk aan de gemeentelijke autonomie. In uitdrukkelijke bewoordingen wordt immers gesteld dat de gemeenteraden organen kunnen instellen, zonder dat daartoe enige verplichting in hoofde van de gemeenteraad bestaat.

De voorwaarden waaronder en de wijze waarop de gemeenten binnengemeentelijke territoriale organen kunnen instellen, zullen bepaald worden door de wet. Daartoe dienen de oprichtingsvoorwaarden, de samenstelling en de bevoegdheden van de binnengemeentelijke organen nader omschreven te worden in de nieuwe gemeentewet of in een bijzondere wet.

Frederik ERDMAN.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 31 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid, luidende:

« Onder de voorwaarden en op de wijze door de wet bepaald, kunnen de gemeenteraden binnengemeentelijke territoriale organen instellen om aangelegenheden van gemeentelijk belang te regelen. »

Frederik ERDMAN.
Herman SUYKERBUYK.
Hugo SCHILTZ.

certain cas, la modification implicite d'une disposition constitutionnelle a été réalisée par une loi adoptée à une majorité spéciale.

Le deuxième alinéa de l'article 31, tel qu'il est proposé, ne porte pas atteinte à l'autonomie communale. C'est qu'il dit explicitement que les conseils communaux peuvent instituer des organes territoriaux intracommunaux, mais il ne leur en fait pas obligation.

Les conditions dans lesquelles les communes pourront instituer des organes territoriaux intracommunaux et les modalités selon lesquelles elles pourront le faire seront déterminées par la loi. Cela implique que les conditions de création, la composition et la compétence des organes intracommunaux devront être définies dans la nouvelle loi communale ou dans une loi spéciale.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 31 de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, rédigé comme suit:

« Aux conditions et selon les modalités déterminées par la loi, les conseils communaux peuvent instituer des organes territoriaux intracommunaux chargés de régler des matières d'intérêt communal. »

100-50/1°-1 (S.E. 1991-1992)
Document de commission n° 1
Révision de la Constitution
et Réforme des Institutions

(1) 100-50/1°-1 (B.Z. 1991-1992)
Commissiestuk nr. 1
Herziening van de Grondwet
en Hervorming der Instellingen

SENAT DE BELGIQUE

Session de 1993 - 1994

7 décembre 1993

Révision de la Constitution

Révision de l'article 31
de la Constitution

AMENDEMENT PROPOSE PAR
M. ERDMAN

BELGISCHE SENAAT

Zitting 1993 - 1994

7 december 1993

Herziening van de Grondwet

Herziening van artikel 31
van de Grondwet

AMENDEMENT VAN
DE H. ERDMAN

ENIG ARTIKEL

Het voorgestelde artikel 31 te vervangen als volgt :

"De wet bepaalt de voorwaarden en de wijze van oprichting en inrichting en de bevoegdheid van binnengemeentelijke territoriale organen".

VERANTWOORDING

Uit de verschillende reacties op het neergelegd voorstel blijkt dat men niet de beslissing wil laten aan de onderscheiden gemeenteraden, maar wel aan de wetgever wil toelaten de oprichting van binnengemeentelijke territoriale te beslissen.

De wetgever zal tenslotte deze beslissing nemen door nominatim die gemeenten aan te duiden die hiervoor in aanmerking komen of de voorwaarden eventueel qua bevolkingscijfer en uitgestrektheid te bepalen die het criterium zullen vastleggen.

Indien hier sprake is van "wet" is dit wel in generieke termen te verstaan. Men kan moeilijk in de Grondwet spreken van "de bevoegde wetgever", daar dit een uitzonderlijke referentie zou zijn; anderzijds moet rekening worden gehouden met de huidige wettelijke toestand.

Fred ERDMAN.

* *
*

ARTICLE UNIQUE

Remplacer l'article 31 proposé par les dispositions suivantes :

"La loi détermine les conditions et les modalités de la création et de l'organisation des organes territoriaux intracommunaux ainsi que leurs pouvoirs."

JUSTIFICATION

Il ressort des diverses réactions qu'a suscitées la proposition déposée que l'on ne souhaite pas laisser la décision aux différents conseils communaux, mais que l'on veut permettre au législateur de décider de créer des organes territoriaux intracommunaux.

Le législateur finira par prendre cette décision en désignant nommément les communes qui entrent en ligne de compte ou en déterminant éventuellement les conditions que celles-ci doivent remplir en matière de population et de superficie.

Le terme "loi" doit être entendu ici de façon générique. On peut difficilement parler dans la Constitution du "législateur compétent", puisque cela constituerait une référence exceptionnelle; d'autre part, il faut tenir compte de l'état actuel de la législation.

100-50/1°-2 (S.E. 1991-1992)
Document de commission n° 2
Révision de la Constitution
et Réforme des Institutions

- 1 -

100-50/1°-2 (B.Z. 1991-1992)
Commissiestuk nr. 2
Herziening van de Grondwet
en Hervorming der Instellingen

SENAT DE BELGIQUE

Session de 1993 - 1994

5 mai 1994

Révision de la Constitution

Révision de l'article 41
(article 31 ancien)
de la Constitution

AMENDEMENT PROPOSE PAR
M. LALLEMAND

BELGISCHE SENAAT

Zitting 1993 - 1994

5 mei 1994

Herziening van de Grondwet

Herziening van artikel 41
(oud artikel 31)
van de Grondwet

AMENDEMENT VAN
DE H. LALLEMAND

ARTICLE UNIQUE

Remplacer l'article 31 proposé par les dispositions suivantes :

"L'article 41 de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, rédigé comme suit :

"Aux conditions et selon les modalités déterminées par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 peuvent instituer, sur proposition des conseils communaux, des organes territoriaux intracommunaux chargés de régler des matières d'intérêt communal."

JUSTIFICATION

Cet amendement est fort proche de la dernière révision constitutionnelle en matière d'intercommunales. Il revient à la loi fédérale de définir le cadre général du développement des organes territoriaux intracommunaux, les décrets et ordonnances pouvant adapter ces organes en fonction des spécificités locales et ce à la demande des autorités communales.

Roger LALLEMAND.

*** * ***

ENIG ARTIKEL

Artikel 41 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid, luidende :

"Onder de voorwaarden en op de wijze vastgesteld door een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, op voorstel van de gemeenteraden, binnengemeentelijke territoriale organen instellen om aangelegenheden van gemeentelijk belang te regelen."

VERANTWOORDING

Dit amendement sluit nauw aan bij hetgeen bij de laatste grondwetsherziening werd bepaald inzake intercommunales. De federale wet dient het algemene kader te bepalen voor het instellen van de binnengemeentelijke territoriale organen, terwijl de decreten en de ordonnanties deze organen op verzoek van de gemeentebesturen kunnen aanpassen aan specifieke lokale behoeften.
