

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1979-1980**

19 JUIN 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 108 de la Constitution

(Déclaration du pouvoir législatif, voir :
Moniteur belge n° 219 du
15 novembre 1978, 2^e édition)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
 DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET
 DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
 PAR MM. de **STEXHE ET LINDEMANS**

INTRODUCTION

La tutelle administrative exercée à l'égard des pouvoirs dits « subordonnés » relève en vertu de l'article 108 de la Constitution de la compétence exclusive du législateur.

Or, les accords politiques des dernières années et les projets de loi qui les ont traduits, marquaient le souhait de transférer aux Communautés et aux Régions, des compétences en cette matière jusqu'à présent nationales.

Composition de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lallemant, Moureaux, Pede, Mme Pétry, MM. Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe et Lindemans, rapporteurs.

Membres suppléants : M. Bascour, Mme Bernaerts-Viroux, MM. Bonmariage, Croux, Daulne, Mme De Pauw-Deveene, MM. De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenaabeele, Vandezande et Verleysen.

R. A 11309*Voir :***Document du Sénat :**

100 (S.E. 1979) N° 15 : Proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 108 de la Constitution.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1979-1980**

19 JUNI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 108 van de Grondwet

(Verklaring van de wetgevende macht, zie :
Belgisch Staatsblad nr. 219,
van 15 november 1978, 2^e uitgave)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
 HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
 HERVORMING DER INSTELLINGEN
 UITGEBRACHT
 DOOR DE HEREN **LINDEMANS EN de STEXHE**

INLEIDING

Het administratief toezicht op de zogenaamde « ondergeschikte » besturen behoort krachtens artikel 108 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever.

In de politieke akkoorden van de laatste jaren en in de wetsontwerpen die er de uitdrukking van zijn, werd echter de wens geuit om bepaalde bevoegdheden ter zake, die tot dusverre nationaal zijn, aan de gemeenschappen en de gewesten over te dragen.

Samenstelling van de Commissie :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lallemant, Moureaux, Pede, Mevr. Pétry, de heren Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe en Lindemans, verslaggevers.

Plaatsvervangers : de heer Bascour, Mevr. Bernaerts-Viroux, de heren Bonmariage, Croux, Daulne, Mevr. De Pauw-Deveene, de heren De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mevrn. Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenaabeele, Vandezande en Verleysen.

R. A 11309*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

100 (B.Z. 1979) N° 15 : Voorstel van de Regering betreffende de herziening van artikel 108 van de Grondwet.

Notamment, à l'occasion de l'examen des projet de loi 261 et 260 (S.E. 1979), déposés le 1^{er} octobre 1979, le Conseil d'Etat a examiné la question de leur conformité à la Constitution : dans son avis du 11 juillet 1979, notamment (avis L. 13379/V.R. - Doc. Sénat 260/1 annexe p. 22, S.E. 1979), il conclut son examen comme suit :

« Le transfert aux Communautés et aux Régions de certaines compétences touchant ces pouvoirs subordonnés ne peut dès lors être effectué que pour autant que les dispositions constitutionnelles qui les concernent aient été préalablement modifiées et dans la mesure où elles l'auront été. »

C'est pour répondre à cette nécessité constitutionnelle qu'une déclaration de révision (*Moniteur belge* du 15 novembre 1978) porte sur la révision « de l'article 108 de la Constitution ».

La note justificative du Gouvernement (annexe au rapport Pierson - 476 (1978-1979) 2), datée du 5 novembre 1978, avait préalablement indiqué :

« Il serait nécessaire de soumettre cet article à révision dans la perspective, d'une part de la suppression éventuelle des provinces en tant que personnes de droit public et, d'autre part, d'une modification éventuelle des principes de base en matière de détermination des règles de tutelle. »

Depuis lors, le projet de loi 434 du 21 mai 1980 (Doc. Sénat 1979-1980, n° 1) prévoit l'attribution, aux compétences régionales, des matières exposées sous l'article 6.VII « en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés ».

La disposition en projet, articles 6-VII, 4^o, est spécialement relative à la tutelle : elle prévoit, dans les conditions qui y sont précisées, la compétence régionale pour « l'organisation des procédures, ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes ».

Conformément à l'avis du Conseil d'Etat, rappelé ci-dessus, il s'indique donc de réviser l'article 108 de la Constitution, préalablement à l'adoption du projet 434.

La Commission du Sénat a examiné et adopté l'article unique proposé par le Gouvernement en sa séance du vendredi 13 juin 1980.

DISCUSSIONS EN COMMISSION

1. Conformité de la procédure à l'article 131 de la Constitution.

Au seuil du débat, une question préalable a été posée : « en adoptant la proposition, limitée à la tutelle, les Chambres constituantes n'épuisent-elles pas leur pouvoir de révision de l'article 108 ? »

En effet, il est généralement admis que les Chambres constituantes ne peuvent réviser deux fois un même article constitutionnel, dont elles sont saisies par une déclaration de révision (art. 131). Or, l'objectif de cette déclaration était

Naar aanleiding van de wetsontwerpen 261 en 260 (B.Z. 1979), ingediend op 1 oktober 1979, heeft de Raad van State de vraag naar de grondwettigheid onderzocht : in zijn advies van 11 juli 1979 (advies L 13379/V.R. - Gedr. St. Senaat 260-1 Bijlage, blz. 22, B.Z. 1979) besluit hij zijn onderzoek als volgt :

« Het overdragen van bevoegdheden betreffende die ondergeschikte besturen aan de gemeenschappen of aan de gewesten is derhalve slechts mogelijk voor zover en in de mate de desbetreffende grondwetsbepalingen vooraf worden gewijzigd. »

Om aan die eis van grondwettigheid tegemoet te komen werd een verklaring (*Belgisch Staatsblad* van 15 november 1978) ingediend tot herziening « van artikel 108 van de Grondwet ».

In de nota van de Regering van 5 november 1978 (bijlage bij het verslag Pierson - 476 (1978-1979) nr. 2) werd vooraf gezegd :

« Teneinde rekening te houden met de mogelijke afschaffing van de provincies als publiekrechtelijke rechtspersonen en met een eventuele wijziging van de grondbeginselen inzake de vaststelling van de regelen betreffende het administratief toezicht, zou dit artikel gewijzigd moeten worden. »

Het ontwerp van wet 434 van 21 mei 1980 (Gedr. St. Senaat 1979-1980, nr. 1) wijst de aangelegenheden die voorkomen in artikel 6-VIII « als gewestelijke bevoegdheden aan, wat de ondergeschikte besturen betreft ».

Het bepaalde in artikel 6-VII, 4^o, heeft in het bijzonder betrekking op het toezicht : het voorziet, onder de voorwaarden die nader worden omschreven, in de gewestelijke bevoegdheid voor « de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten. »

Overeenkomstig het bovengenoemde advies van de Raad van State is het dus noodzakelijk artikel 108 van de Grondwet te herzien alvorens ontwerp 434 kan worden goedgekeurd.

De Senaatscommissie heeft het enig artikel voorgesteld door de Regering, in haar vergadering van vrijdag 13 juni 1980, onderzocht en aangenomen.

BESPREKINGEN IN DE COMMISSIE

1. Overeenstemming van de procedure met artikel 131 van de Grondwet.

Bij het begin van het debat werd een voorafgaande vraag gesteld : « putten de grondwetgevende Kamers hun bevoegdheid tot herziening van artikel 108 niet uit dat de aanvaarding van het voorstel, dat zich beperkt tot het toezicht ? »

Algemeen wordt immers aangenomen dat de grondwetgevende Kamers een zelfde grondwetsartikel dat voor herziening vatbaar is verklaard geen tweemaal mogen herzien (art. 131). De verklaring tot herziening van artikel 108 had

double : il visait d'une part la tutelle, mais d'autre part la question de la suppression éventuelle des provinces (voir note justificative rappelée ci-dessus).

Il fut suggéré d'insérer la révision de la tutelle en un article distinct, pour répondre à cette critique.

Après un bref débat, la majorité de la Commission a estimé que l'objet de la révision actuellement en discussion vise uniquement la question de la tutelle et qu'il n'était pas interdit de régler actuellement l'un des deux objets de la révision, tout en laissant ouverte la possibilité de réviser, éventuellement, le même article 108 sur le second objet, relatif au rôle futur des provinces.

2. Examen du texte proposé par le Gouvernement

Ce texte est libellé comme suit :

« Note explicative

Régler l'organisation et les pouvoirs des provinces, des communes, des agglomérations et fédérations de communes et des associations interprovinciales et intercommunales, et plus particulièrement la tutelle administrative exercée à leur égard, relève, en vertu de l'article 108 de la Constitution, de la compétence exclusive du législateur. Le transfert aux Communautés et aux Régions des compétences de réglementation de la tutelle administrative touchant ces pouvoirs subordonnés, ne peut dès lors être effectué que pour autant que l'article 108 de la Constitution ait été modifié (cf. Avis L 13379/VR du Conseil d'Etat, Doc. Sénat n° 260/1, annexe p. 22, S.E. 1979).

ARTICLE UNIQUE

A l'article 108, il est inséré après le deuxième alinéa un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« En exécution d'un loi adoptée à la majorité prévue à l'article 3bis, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté ou de la Région. »

3. Amendement relatif au remplacement des mots « l'organisation » par « l'organisation des procédures ».

« ARTICLE UNIQUE

Au nouvel alinéa de l'article 108, proposé par cet article, remplacer les mots « l'organisation » par les mots « l'organisation des procédures ».

Justification

L'article 6, VII, 4°, du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (Doc. 434 (1979-1980), n° 1) range parmi

echter een tweevoudig doel : enerzijds de overdracht van het toezicht, maar anderzijds de eventuele afschaffing van de provincies (zie de verantwoordingsnota waarvan hierboven sprake was).

Er werd in overweging gegeven om de herziening van het toezicht in een afzonderlijk artikel op te nemen, om aan dat bezwaar tegemoet te komen.

Na een kort debat heeft de meerderheid van de Commissie geoordeeld dat artikel 131 dat de in bespreking zijnde herziening alleen gericht was op het probleem van het toezicht en dat het niet verboden was om een van de punten nu reeds te regelen, en de mogelijkheid open te laten om hetzelfde artikel 108 eventueel later te herzien, met betrekking tot het tweede punt, namelijk de toekomstige rol van de provinciën.

2. Onderzoek van de tekst voorgesteld door de Regering

Die tekst luidt als volgt :

« Verklarende nota

De inrichting en de bevoegdheden van provinciën, gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten en de interprovinciale en de intercommunale verenigingen en meer bepaald het administratief toezicht op die besturen, behoren krachtens artikel 108 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever. Het overdragen van het regelen van het administratief toezicht betreffende die ondergeschikte besturen aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten is derhalve slechts mogelijk mits wijziging van artikel 108 van de Grondwet (cf. Advies L 13379/VR van de Raad van State, Stuk Senaat nr. 260/1, bijlage blz. 22, B.Z. 1979).

ENIG ARTIKEL

Na het tweede lid in artikel 108 wordt een nieuw lid ingevoegd, luidend als volgt :

« In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 3bis bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitvoering van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest. »

3. Amendement strekkende om de woorden « de organisatie » te vervangen door de woorden « de organisatie van de procedures »

« ENIG ARTIKEL

In het nieuwe lid van artikel 108, voorgesteld door dit artikel, de woorden « de organisatie » te vervangen door de woorden « de organisatie van de procedures ».

Verantwoording

In artikel 6, VII, 4°, van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Gedr. St. 434 (1979-1980),

les matières régionales « l'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations des communes ».

Le commentaire de cette disposition (Doc. 434 (1979-1980), n° 1, pp. 32 et 33) rappelle expressément qu'« il est entendu que seule la loi nationale pourra modifier la détermination d'un acte soumis à tutelle ainsi que la limite du contrôle de tutelle y exercée (...); par conséquent le décret pourra réglementer cette matière au seul niveau de « l'organisation de la procédure ».

Il ajoute encore logiquement que « De région à région, pour un même acte contrôlé dans les mêmes limites de contrôle tutélaire, les autorités compétentes ainsi que les modalités d'exercice de cette compétence tutélaire pourront seules varier. »

Il s'indique donc de s'en tenir à cette conception plus stricte des choses et par ailleurs conforme à la volonté de réserver à la compétence de l'Etat actuel les lois organiques des pouvoirs subordonnés. »

Cet amendement a fait l'objet d'une discussion approfondie.

L'auteur de l'amendement en a explicité l'objectif et la portée :

1. Le texte du Gouvernement permettrait, par une interprétation large, de modifier un des fondements des lois organiques. Or, il estime que les lois organiques, notamment la loi communale, ou la loi provinciale, doivent rester de la compétence exclusive du pouvoir national. Cela se justifie particulièrement pour l'organisation de la tutelle.

Il est d'accord pour que l'exercice de cette tutelle puisse être concrétisée par des procédures différentes selon les Communautés ou les régions : mais l'organisation de la tutelle est une notion trop large.

2. Cette nécessité de respecter la loi nationale est reconnue même dans les Etats fédéraux.

3. L'amendement proposé correspond exactement à l'accord de Gouvernement, tel qu'il est traduit au schéma, joint à l'accord gouvernemental.

4. Il correspond également aux intentions du Gouvernement actées dans le projet de loi n° 434, article 6-VII, 4°.

En conséquence, il estime qu'il ne convient pas d'ouvrir la possibilité constitutionnelle d'étendre la compétence régionale à une disposition essentielle des lois organiques des pouvoirs subordonnés.

Le Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles (F.) marque son accord avec le préopinant en ce que de

nr. 1) worden bij de plaatsgebonden aangelegenheden ingedeeld : « de organisatie van de procedures, alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten ».

In de memorie van toelichting wordt bij dit artikel uitdrukkelijk vermeld (Gedr. St. 434 (1979-1980), nr. 1, blz. 32 en 33) : « Er dient aangestipt dat alleen de nationale wet de hoedanigheid van een aan toezicht onderworpen handeling evenals de grens van dat toezicht zal kunnen wijzigen. Bijgevolg kan het decreet die aangelegenheid alleen regelen op het vlak van « de organisatie van de procedure ».

Hieraan wordt logischerwijze toegevoegd : « Voor een zelfde handeling gecontroleerd binnen dezelfde toezichtsgrenzen, kunnen alleen de bevoegde overheden en de modaliteiten van uitoefening van die bevoegdheid tot toezicht verschillen van gewest tot gewest. »

Men dient zich dus te houden aan deze strikte opvatting, die overigens beantwoordt aan het streven om de organieke wetten op de ondergeschikte besturen tot de bevoegdheid van de huidige Staat te doen blijven behoren. »

Dit amendement wordt grondig besproken.

De indiener licht het oogmerk en de draagwijdte ervan toe.

1. De tekst van de Regering zou het, bij een ruime uitlegging, mogelijk maken een van de grondslagen van de organieke wetten te wijzigen. Deze wetten, met name de gemeentewet of de provinciewet, moeten echter tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale macht blijven behoren. Dit geldt in het bijzonder voor de inrichting van het toezicht.

Wel mag dit toezicht in concreto uitgeoefend worden volgens procedures die van gemeenschap tot gemeenschap of van gewest tot gewest verschillen, maar het begrip organisatie van het toezicht is al te ruim.

2. De noodzakelijke eerbieding van de nationale wet wordt zelfs in federale Staten erkend.

3. Het voorgestelde amendement ligt volkomen in de lijn van het regeerakkoord, zoals het verduidelijkt wordt in het schema bij het regeerakkoord.

4. Het sluit ook aan bij de bedoelingen van de Regering zoals die neergelegd zijn in het ontwerp van wet nr. 434, artikel 6-VII, 4°.

Bijgevolg mag het niet grondwettelijk mogelijk worden gemaakt de gewestelijke bevoegdheid uit te breiden tot een wezenlijke bepaling van de organieke wetten op de ondergeschikte besturen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen (F) zegt het eens te zijn met spreker dat de

l'avis du Gouvernement les lois organiques doivent nécessairement rester de la compétence nationale.

Il craint toutefois que le texte proposé par l'amendement n'entraîne une interprétation restrictive lors de l'examen du projet 434 et bloque définitivement toute possibilité de compléter ce projet dans l'avenir.

L'auteur de l'amendement estime, au contraire, que son texte permet de réaliser complètement les objectifs du projet 434.

Plusieurs commissaires appuient l'amendement. D'autres commissaires défendent le texte du Gouvernement qui laisse le problème ouvert pour l'avenir.

Mis au vote, l'amendement est rejeté par 11 voix contre 7.

4. Amendement de forme

Un commissaire, appuyé par d'autres, estime incorrect d'écrire que « l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté ou de la région ».

Ils rappellent que le pouvoir normatif s'exerce collectivement par « le Conseil et l'exécutif ». Aussi leur paraît-il plus exact de dire « peuvent être réglés par décret » : le décret implique, en effet, l'accord des deux branches du pouvoir normatif.

Il dépose un amendement verbal en ce sens.

Mis au vote, l'amendement proposé est rejeté par 10 voix contre 7.

D'autres commissaires estiment, par contre, que le texte de la proposition du Gouvernement est satisfaisant et qu'il ne peut être interprété comme donnant le pouvoir aux seuls Conseils : la sanction et la promulgation par l'exécutif est la règle générale qui devra évidemment s'appliquer aux normes édictées par les Conseils.

Pour répondre au scrupule de l'auteur de l'amendement il est proposé de remplacer les mots « réglés par les Conseils de la Communauté et de la région » par « réglés par les normes visées à l'article 26bis et à l'article 59 bis ». Mais ce texte paraît trop lourd et d'une mauvaise légistique; il n'est pas appuyé.

Le texte proposé par le Gouvernement est adopté par 15 voix et 3 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 17 membres présents.

Les Rapporteurs,
P. de STEXHE.
L. LINDEMANS.

Le Président,
E. LEEMANS.

organieke wetten noodzakelijkerwijze tot de nationale bevoegdheid moeten blijven behoren, zoals de Regering meent.

Hij vreest evenwel dat de tekst, voorgesteld door het amendement, tot een beperkende uitlegging zal leiden bij het onderzoek van het ontwerp nr. 434 en elke mogelijkheid om dat ontwerp in de toekomst aan te vullen, zal blokkeren.

De indiener van het amendement meent daarentegen dat de doeleinden van het ontwerp nr. 434 ten volle kunnen worden bereikt met zijn amendement.

Verscheidene commissieleden steunen het amendement. Andere commissieleden verdedigen de Regeringstekst, die het probleem open laat voor de toekomst.

Het amendement wordt in stemming gebracht en verworpen met 11 tegen 7 stemmen.

4. Formeel amendement

Een commissielid, hierbij gesteund door andere, meent dat het niet juist is te schrijven... « kan de organisatie en de uitvoering van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest ».

Zij vestigen er de aandacht op dat de normatieve bevoegdheid gezamenlijk door de « Raad en de Executieve » wordt uitgeoefend. Het lijkt hun dan ook juist te zeggen « kan... worden geregeld bij decreet » : het decreet impliceert immers de overeenstemming van de twee takken van de normatieve macht.

Hij stelt mondeling een amendement in die zin voor.

Het voorgestelde amendement wordt in stemming gebracht en verworpen met 10 tegen 7 stemmen.

Andere commissieleden menen daarentegen dat de tekst van het voorstel van de Regering bevredigend is en dat hij niet in die zin kan worden uitgelegd dat hij de bevoegdheid aan de Raden alleen zou geven : de bekrachtiging en de afkondiging door de executieve is de algemene regel, die uiteraard zal moeten gelden voor de normen, door de Raden uitgevaardigd.

Om tegemoet te komen aan het bezwaar van de indiener van het amendement wordt voorgesteld de woorden ... « geregeld worden door de Raden van de gemeenschap of het gewest » te vervangen door de woorden « geregeld worden door de normen bedoeld in artikel 26bis en in artikel 59bis ». Maar die tekst lijkt te log en wetgevingstechnisch slecht en wordt niet gesteund.

De tekst voorgesteld door de Regering wordt aangenomen met 15 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

De Verslaggevers,
L. LINDEMANS.
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

ARTICLE UNIQUE

A l'article 108, il est inséré après le deuxième alinéa un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté ou de la Région. »

TEKST VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE

ENIG ARTIKEL

Na het tweede lid in artikel 108 wordt een nieuw lid ingevoegd, luidend als volgt :

« In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest. »