

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

15 JANVIER 1996

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 41 de la Constitution

Révision de l'article 162 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
REVISION DE LA CONSTITUTION ET DE LA
REFORME DES INSTITUTIONS (1)

PAR
M. ROBERT DELATHOUWER

(1) Composition de la commission :

Présidente : Mme de T'Serclaes.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, Tant, Van
Hecke, Verherstraeten.
V.L.D. MM. Dewael, Lano,
Versnick.
P.S. MM. Giet, Demotte, Meur-
reau.
S.P. MM. Delathouwer, Vanvelt-
hoven.
P.R.L.- MM. Maingain, Reynders.
F.D.F.
P.S.C. Mme de T'Serclaes.
Agalev/M. Lozie.
Ecolo
Vl. M. Lowie.
Blok

B. — Suppléants :

MM. Brouns, De Crem, Moors, Van
Eetvelt, Van Parys.
MM. Chevalier, De Croo, Ver-
wilghen, Daems.
MM. Eerdeken, Henry, Janssens
(Ch.), Moureaux.
MM. Landuyt, Vandenbossche, Van
der Maelen.
MM. Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Gehlen, Viseur (J.-J.).
MM. Decroly, Viseur (J.-P.).
MM. Annemans, Laeremans.

Voir :

- 572 - 95 / 96 :

— N° 1 : Révision de l'article 41 de la Constitution. —
Transmis par le Sénat.

— N°s 2 et 3 : Amendements.

- 408 - 95 / 96 :

— N° 1 : Proposition de MM. Annemans et Lowie de révision
de l'article 41 de la Constitution.

- 407 - 95 / 96 :

— N° 1 : Proposition de MM. Annemans et Lowie de révision
de l'article 162 de la Constitution.

Voir aussi :

— N° 5 : Texte adopté par la commission.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

15 JANUARI 1996

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 41 van de Grondwet

Herziening van artikel 162 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING VAN DE INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER ROBERT DELATHOUWER

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : Mevr. de T'Serclaes.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, Tant, Van
Hecke, Verherstraeten.
V.L.D. HH. Dewael, Lano,
Versnick.
P.S. HH. Giet, Demotte, Meur-
reau.
S.P. HH. Delathouwer, Vanvelt-
hoven.
P.R.L.- HH. Maingain, Reynders.
F.D.F.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.
Agalev/H. Lozie.
Ecolo
Vl. H. Lowie.
Blok

B. — Plaatsvervangers :

HH. Brouns, De Crem, Moors, Van
Eetvelt, Van Parys.
HH. Chevalier, De Croo, Ver-
wilghen, Daems.
HH. Eerdeken, Henry, Janssens
(Ch.), Moureaux.
HH. Landuyt, Vandenbossche, Van
der Maelen
HH. Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Gehlen, Viseur (J.-J.).
HH. Decroly, Viseur (J.-P.).
HH. Annemans, Laeremans.

Zie :

- 572 - 95 / 96 :

— N° 1 : Herziening artikel 41 van de Grondwet. — Over-
gezonden door de Senaat.

— N°s 2 en 3 : Amendementen.

- 408 - 95 / 96 :

— N° 1 : Voorstel van de heren Annemans en Lowie tot
herziening van artikel 41 van de Grondwet.

- 407 - 95 / 96 :

— N° 1 : Voorstel van de heren Annemans en Lowie tot
herziening van artikel 162 van de Grondwet.

Zie ook :

— N° 5 : Tekst aangenomen door de commissie.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

S. — 1859

SOMMAIRE

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU PREMIER MINISTRE	2
II. DISCUSSION	3
1. Généralités	3
2. Problèmes particuliers	6
A. Election directe des membres des organes territoriaux intracommunaux	6
B. Etendue du pouvoir de la région quant à la création d'un organe territorial intracommunal	8
C. Atteinte à l'autonomie des régions	10
D. Décentralisation d'attributions vers les organes territoriaux intracommunaux	10
3. Discussion des amendements	11
III. VOTES	15
IV. APPROBATION DU TEXTE ALLEMAND	15

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de révision de l'article 41 de la Constitution, ainsi que les propositions jointes au cours de ses réunions des 2 juillet, 12 novembre et 18 décembre 1996.

Une réunion de concertation avec la commission des Affaires institutionnelles du Sénat s'est déroulée en date du 10 juillet 1996.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU PREMIER MINISTRE

Le projet de révision de l'article 41 de la Constitution trouve son origine dans la déclaration gouvernementale qui prévoit que « le Gouvernement a la ferme intention d'aborder la problématique des villes de manière coordonnée sur le plan politique y compris la fonction de centre et la décentralisation politique des grandes villes, et ce, dans les limites de ses compétences ». (Doc. Chambre n° 23/1 — S.E. 1995, p. 19).

Cette problématique des villes ne se pose pas concrètement de la même manière dans les différentes communes. Elle se rencontre uniquement dans les grandes communes fusionnées et plus concrètement à Anvers où la volonté existe de donner aux conseils de district existant une base légale. En conséquence, plusieurs sénateurs ont déposé une proposition en ce sens qui constitue le présent projet (Proposition de M. Erdman et consorts, Doc. Sénat n° 185/1 à 4 - 1995-1996).

En ce qui concerne le fond du projet, les auteurs se sont placés dans le prolongement des accords de la Saint Michel en situant cette problématique au ni-

INHOUD

I. INLEIDING VAN DE EERSTE MINISTER	2
II. BESPREKING	3
1. Algemeen	3
2. Specifieke knelpunten	6
A. Rechtstreekse verkiezing van de leden van de binnengemeentelijke territoriale organen	6
B. Reikwijdte van de bevoegdheid van het gewest met betrekking tot de oprichting van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan	8
C. Aantasting van de autonomie van de gewesten	10
D. Decentralisatie van de bevoegdheden naar de binnengemeentelijke territoriale organen	10
3. Bespreking van de amendementen	11
III. STEMMINGEN	15
IV. GOEDKEURING VAN DE DUITSE TEKST	15

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit ontwerp tot herziening van artikel 41 van de Grondwet alsmede de toegevoegde voorstellen tot herziening besproken tijdens haar vergaderingen van 2 juli, 12 november en 18 december 1996.

Op 10 juli 1996 werd overleg gepleegd met de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat.

I. — INLEIDING VAN DE EERSTE MINISTER

De eerste minister verklaart dat het ontwerp tot herziening van artikel 41 van de Grondwet in het verlengde ligt van de regeringsverklaring, waarin wordt gesteld dat de regering de vaste wil heeft « de stedelijke problematiek met inbegrip van de centrumfunctie en van de politieke decentralisatie in de grote steden op een politiek gecoördineerde manier aan te pakken en dit binnen haar bevoegdheden » (Stuk Kamer n° 23/1 — B.Z. 1995, blz. 19).

In de praktijk verschilt dit vraagstuk van gemeente tot gemeente. Alleen de grote gefuseerde gemeenten kampen met die specifieke « stedelijke problematiek », inzonderheid Antwerpen waar ernaar gestreefd wordt de bestaande districtsraden een wettelijke basis te geven. Verscheidene senatoren hebben bijgevolg een voorstel in die zin ingediend, dat heeft geleid tot het voorliggende ontwerp (voorstel van de heer Erdman c.s., Stuk Senaat nr. 185/1 tot 4, 1995-1996).

Wat de grond van het ontwerp betreft, werken de indieners van het voorstel in het verlengde van het Sint-Michielsakkoord en ze beschouwen het vraag-

veau des régions. Ils ont par ailleurs opté pour la mise en place d'une structure optionnelle.

En ce qui concerne la forme du projet, le premier ministre reconnaît la complexité du texte. Celle-ci provient du fait que les auteurs ont essayé de répondre à certaines questions et ont voulu éviter plusieurs problèmes.

Ils ont tout d'abord voulu distinguer cette problématique de celle de la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale en ne touchant pas à l'article 162 de la Constitution. On a en effet voulu éviter que cette modification empêche la régionalisation de ces deux lois.

Par ailleurs, les auteurs ont souhaité donner un rôle déterminant aux régions sans pour autant laisser la porte ouverte à une défusion des communes.

Enfin, étant donné qu'à la différence des communautés, les compétences des régions se trouvent définies dans la loi spéciale, une cascade normative a dû être élaborée : Constitution, loi, loi spéciale et décret. Cette cascade donne une certaine complexité au projet mais est conforme à la logique constitutionnelle.

II. — DISCUSSION

1. Généralités

Un membre s'interroge sur la nécessité de régler un problème précis à savoir celui rencontré par la ville d'Anvers au travers d'une disposition constitutionnelle qui pourra s'appliquer à l'ensemble des communes.

Il demande également quelle relation va exister entre ces nouveaux organes territoriaux intracommunales et les intercommunales.

Tout comme le premier ministre, le membre se déclare frappé par la complexité du projet, d'autant plus qu'aux différentes normes citées par le premier ministre, viendra sans doute encore s'ajouter un décret ordinaire pour régler les problèmes restant à résoudre.

On en arrive dès lors à mettre en place un système juridique pour des organes dont on ignore ce qu'ils seront sauf pour Anvers, impliquant, sur base de la Constitution, le vote d'une loi ordinaire, d'une loi spéciale, d'un décret à majorité spéciale et d'un décret ordinaire.

Enfin, il remarque que le projet n'est pas précis en ce qui concerne l'éventuelle création d'une telle structure au delà de la limite des frontières régionales.

Le premier ministre rappelle tout d'abord que la fusion des communes a, en particulier à Anvers, diminué de façon fort importante le nombre de conseillers municipaux.

Le présent projet va dès lors dans le sens d'une plus grande participation en recherchant l'élection directe des membres des conseils de district. Il vise,

stuk als een gewestelijke materie. Voorts hebben ze ervoor gekozen een optionele structuur in het leven te roepen.

In verband met de vorm van het ontwerp erkent de eerste minister dat het om een complexe tekst gaat; dat is met name het gevolg van het feit dat de indieners hebben geprobeerd een antwoord te vinden op bepaalde vragen, maar ook verscheidene problemen uit de weg hebben willen gaan.

Ze hebben in de eerste plaats niet willen raken aan artikel 162 van de Grondwet; zodoende koppelen ze dit vraagstuk los van de regionalisering van de gemeente- en de provinciewet. Ze wilden immers voorkomen dat deze wijziging de regionalisering van beide voornoemde wetten zou verhinderen.

Voorts willen de indieners de gewesten een doorslaggevende rol toebedelen, zonder dat zulks evenwel tot een « defusie » van de gemeenten zou leiden.

Aangezien de bevoegdheden van de gewesten in tegenstelling tot die van de gemeenschappen bij bijzondere wet zijn bepaald, was er behoefte aan een trapsgewijze normering : Grondwet, wet, bijzondere wet en decreet. Dat maakt het ontwerp enigszins complex, maar het sluit aan bij de constitutionele logica.

II. — BESPREKING

1. Algemeen

Een lid vraagt zich af waarom een bepaald knelpunt, met name de toestand in de stad Antwerpen, moet worden opgelost via een grondwetsbepaling die voor alle gemeenten geldt.

Voorts vraagt hij naar de precieze verhouding tussen die nieuwe binnengemeentelijke territoriale organen en de intercommunale verenigingen.

Het lid is net als de eerste minister getroffen door de complexiteit van het ontwerp, te meer daar naast de door de premier vermelde normatieve stappen wellicht ook een gewoon decreet nodig zal zijn om de nog resterende problemen op te lossen.

Bijgevolg wordt een juridische regeling uitgewerkt voor instellingen waarvan (behalve voor Antwerpen) de precieze implementatie nog onduidelijk is en waarvoor krachtens de Grondwet een gewone wet, een bijzondere wet, een bijzonder decreet en een gewoon decreet vereist zijn.

Tot slot stipt hij aan dat het ontwerp in het vage blijft omtrent de eventuele oprichting van dergelijke structuren over de gewestgrenzen heen.

De eerste minister brengt om te beginnen in herinnering dat ingevolge de samenvoeging van de gemeenten het aantal gemeenteraadsleden fors is afgenomen, in het bijzonder in Antwerpen.

Dit ontwerp wil dus via de rechtstreekse verkiezing van de leden van de districtsraden een grotere participatie bewerkstelligen. Het strekt er bovendien

en outre, à faire élire directement ces conseils, qui existent déjà en tant qu'organes consultatifs.

Par ailleurs, tout en admettant que la cascade de lois et de décrets peut donner une impression de complexité, il est d'avis que celle-ci reflète le système mis en place dans la Constitution.

Tout en soutenant le projet de révision de l'article 41, *un autre membre* déplore également la complexité de sa formulation. Pour sa part, il aurait préféré que l'instauration des organes territoriaux intracommunaux soit prévue à l'article 162 de la Constitution (par exemple, au 7°). S'il peut admettre que le motif de la révision de l'article 41 réside dans l'intention de régionaliser la loi provinciale et la loi communale, il souhaite avoir la certitude que cette révision n'hypothèque nullement celle de l'article 162. N'aurait-il pas mieux valu régler cette matière par décret et prévoir, dans l'attente de la révision de l'article 162, une disposition transitoire selon laquelle cette matière est réglée par la loi.

Le premier ministre attire l'attention sur le fait que la volonté des auteurs est de préserver entièrement la possibilité de réviser l'article 162.

Par ailleurs, sur un plan politique, on a voulu donner un signal de la volonté de régionaliser la loi provinciale et la loi communale.

Au niveau politique, il semble toutefois pour l'instant, que du côté francophone, le problème de la décentralisation soit plutôt considéré comme une affaire flamande. Enfin, la solution préconisée par le membre précédent n'est pas conforme à la logique de la Constitution qui n'attribue aucune compétence directement aux régions. Le projet, avec toute sa complexité, respecte quant à lui cette logique.

Après avoir aussi marqué son soutien au projet, *un membre* évoque le problème de la modification implicite de l'article 162 et ultérieurement de celle de l'article 41 lorsqu'on révisera l'article 162. Il se déclare assez étonné qu'on n'admette pas que l'on puisse modifier à deux reprises une même disposition soumise à révision alors qu'ici, on semble admettre une modification implicite. Certes, tant la Chambre que le Sénat et la doctrine ont confirmé que la même disposition ne pouvait faire l'objet de deux révisions. ⁽¹⁾

La justification de cette position peut s'expliquer dans le fait que l'électeur, consulté sur la déclaration de révision, n'a pas été informé des modifications ultérieures. Une telle justification n'est pas applicable au cas d'espèce vu que les articles 41 et 162 sont tous deux soumis à révision. Pour l'intervenant, tout en comprenant que sur le plan politique, on veut éviter un quelconque obstacle à la régionalisation des

toe die raden, die reeds als adviesorgaan bestaan, rechtstreeks te laten verkiezen.

Voorts geeft hij toe dat de reeks wetten en decreten misschien ingewikkeld kan overkomen, maar dat zulks de in de Grondwet opgenomen regeling weer spiegelt.

Een ander lid steunt het ontwerp tot herziening van artikel 41, maar ook hij betreurt de ingewikkelde formulering ervan. Hijzelf had liever gezien dat artikel 162 van de Grondwet zou voorzien in de invoering van binnengemeentelijke territoriale organen (bijvoorbeeld in een 7°). Hij kan akkoord gaan met het feit dat de herziening van artikel 41 ertoe strekt de provincie- en gemeentewet te regionaliseren, maar hij wenst er zeker van te zijn dat deze herziening die van artikel 162 geenszins in het gedrang brengt. Ware het niet beter geweest die aangelegenheid bij decreet te regelen en tot de herziening van artikel 162 in een overgangsbepaling te voorzien, op grond waarvan deze aangelegenheid bij wet wordt geregeld?

De eerste minister vestigt de aandacht op het feit dat het de wens van de indieners is de mogelijkheid om artikel 162 te herzien, onverkort te behouden.

Voorts hebben ze een politiek signaal willen uitzenden en onderstrepen dat ze de provincie- en gemeentewet willen regionaliseren.

Op politiek vlak lijkt het evenwel momenteel zo te zijn dat de problematiek van de decentralisatie aan Franstalige kant eerder beschouwd wordt als een Vlaamse aangelegenheid. Ten slotte gaat de door het vorige lid voorgestelde oplossing voorbij aan de grondwettelijke logica die de gewesten geen enkele rechtstreekse bevoegdheid verleent. Dit ontwerp — hoe ingewikkeld ook — speelt wél op die logica in.

Een lid verklaart ook het ontwerp te steunen, maar wijst vervolgens op het probleem van de impliciete wijziging van artikel 162 en nadien van artikel 41, na wijziging van artikel 162. Hij is vrij verwonderd dat men er niet mee akkoord kan gaan dat een zelfde bepaling die voor herziening vatbaar werd verklaard, tweemaal kan worden gewijzigd, terwijl een impliciete herziening hier blijkbaar wél aanvaardbaar lijkt. Nu is het wel zo dat zowel Kamer als Senaat en ook de rechtsleer hebben bevestigd dat een zelfde bepaling niet tweemaal kan worden herzien. ⁽¹⁾

Dat standpunt kan worden verantwoord door te stellen dat de kiezer, die over de verklaring tot herziening wordt geraadpleegd, niet over de wijzigingen achteraf werd ingelicht. Een dergelijke verantwoording is in casu niet van toepassing, gelet op het feit dat de artikelen 41 en 162 allebei worden herzien. De spreker brengt weliswaar begrip op voor het feit dat men op politiek vlak iedere hinderpaal die de regio-

⁽¹⁾ Voyez à ce propos, Van der Hulst M. et Vander Stichele A., *Is de herzieningsbevoegdheid van de Grondwetgever beperkt?*, TBP, 1991, p. 514 à 523.

⁽¹⁾ Cf. in dat verband Van der Hulst M. en Vander Stichele A., *Is de herzieningsbevoegdheid van de Grondwetgever beperkt?*, TBP, 1991, blz. 514 tot 523.

lois provinciale et communale, une modification des deux articles est possible.

Il remarque que la révision de l'article 41 et ultérieurement de l'article 162 qui entraînera quant à elle une révision implicite de l'article 41, constituera une nouveauté. Une réflexion doit être menée à ce propos car la même constituante va, sans modifier un texte qu'elle a révisé, lui donner une autre signification.

En conclusion, il soulève le problème central suivant : par la révision de l'article 41, on met en place une réglementation qui lorsque l'article 162 sera révisé, relèvera de la compétence des régions. Le projet diminue dès lors l'autonomie des régions qui leur aurait été attribué dans le cadre de l'article 162.

Outre les caractères complexe et vague du présent projet, *un autre membre* est d'avis que l'adoption de toutes les dispositions normatives prévues demandera un long délai et n'apportera dès lors pas de réponse au problème qui se pose à Anvers. Il considère pour sa part, qu'il appartient aux régions de régler leurs problèmes internes. Tant que ceci n'est pas réalisable, il appartient aux communes elles-mêmes de résoudre leurs problèmes. Il soutient dès lors les propositions de révision des articles 41 et 162 de la Constitution déposées par MM. Annemans et Lowie (Doc. Chambre n^{os} 407 et 408) en vertu desquelles les conseils communaux des villes de plus de 250 000 habitants peuvent décider d'organiser des conseils de district.

Un intervenant demande pourquoi une distinction est faite entre l'alinéa 1^{er} où c'est une loi fédérale qui définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection et l'alinéa 2 qui délègue au décret ou à l'ordonnance, la décision de déterminer les conditions et le mode de création des organes territoriaux intracommunaux. N'est-il pas plus simple de faire adopter une seule loi spéciale qui délègue aux régions en fonction des spécificités de chacune, l'ensemble de la problématique (compétence, fonctionnement, conditions et mode de création)?

Le premier ministre attire l'attention sur le fait que cette matière relève de la loi en vertu de l'article 162. En outre, c'est la loi spéciale qui opère le transfert des compétences aux régions. En conséquence, le projet est conforme au cadre actuellement défini par la Constitution.

Un membre souligne l'importance de ce projet pour Anvers. Il illustre cette importance par les chiffres suivants : le nombre de mandataires politiques à Anvers est de un pour 3 957 habitants. Dans une commune moyenne comme celle de Mortsels, cette proportion, est de 1 pour 600 habitants. Ces chiffres montrent à suffisance la difficulté des relations entre le monde politique et le citoyen à Anvers.

La présidente souhaite recevoir une explication plus concrète sur la problématique anversoise. Plus particulièrement, elle demande pour quels motifs, on

nalisation van de provincie- en gemeentewet in de weg kan staan, wil vermijden, maar stelt dat een wijziging van beide artikelen best mogelijk is.

Hij merkt op dat de herziening van artikel 41, en nadien van artikel 162, die op haar beurt een impliciete herziening van artikel 41 zal meebrengen, voor een nieuw gegeven zal zorgen. Over een en ander moet ernstig worden nagedacht want dezelfde constituante zal, zonder een tekst die zij heeft herzien te wijzigen, daaraan een andere invulling geven.

Tot besluit wijst hij op het volgende kernprobleem: door artikel 41 te herzien, wordt een regeling ingesteld die, na herziening van artikel 162, onder de bevoegdheid van de gewesten zal ressorteren. Het ontwerp is dus een inperking van de autonomie van de gewesten, die hen door artikel 162 zou zijn verleend.

Naast het ingewikkelde en vage karakter van dit ontwerp, is *een ander lid* de mening toegedaan dat de goedkeuring van alle in uitzicht gestelde normerende bepalingen heel wat tijd zal vergen en dan ook geen oplossing zal bieden voor het probleem dat in Antwerpen rijst. Zijns inziens moeten de gewesten zelf hun interne problemen oplossen. Zolang zulks niet haalbaar is, komt het de gemeenten zelf toe hun problemen weg te werken. Hij steunt dan ook de door de heren Annemans en Lowie ingediende voorstellen tot herziening van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet (Stukken Kamer n^{rs} 407 en 408), op grond waarvan de gemeenteraden van steden met meer dan 250.000 inwoners kunnen beslissen met districtsraden te werken.

Een spreker vraagt waarom er een onderscheid is tussen het eerste lid, waarin is bepaald dat een federale wet de bevoegdheden, de werkingsregels en de wijze van verkiezing vaststelt, en het tweede lid, dat bepaalt dat het decreet of de ordonnantie regelt onder welke voorwaarden en op welke wijze binnengemeentelijke territoriale organen worden opgericht. Is het niet eenvoudiger één enkele bijzondere wet aan te nemen die de gewesten machtigt om, elk naar gelang van hun specifieke kenmerken, al deze aangelegenheden (bevoegdheden, werking, voorwaarden voor en wijze van oprichting) te regelen?

De eerste minister vestigt er de aandacht op dat die materie krachtens artikel 162 bij wet moet worden geregeld. Bovendien zorgt de bijzondere wet voor de overdracht van de bevoegdheden naar de gewesten. Bijgevolg is het ontwerp in overeenstemming met het kader dat thans door de Grondwet wordt bepaald.

Een lid onderstreept het belang van dit ontwerp voor Antwerpen. Hij illustreert zulks met het volgende cijfermateriaal. In Antwerpen is er één politiek mandataris per 3957 inwoners. In een middelgrote gemeente als Mortsels is die verhouding 1 mandataris per 600 inwoners. Die cijfers tonen duidelijk aan hoe moeilijk het probleem van de kloof tussen de burger en de politiek in Antwerpen wel ligt.

De voorzitter wil een meer concrete toelichting bij het Antwerpse vraagstuk. Zij vraagt inzonderheid waarom het niet de voorkeur verdient de wet betref-

n'estime pas préférable de modifier la loi sur les fusions de communes.

Le premier ministre fournit les précisions suivantes :

1. La fusion anversoise s'est faite dans d'autres conditions et à un autre moment que pour les autres communes;

2. malgré le fait que certains s'étaient déclarés en faveur d'une agglomération, la fusion s'est néanmoins imposée. La formule de l'agglomération n'a été appliquée que pour Bruxelles;

3. en raison de l'ampleur de la fusion, des problèmes sont apparus qui ont entraîné la création de districts. Par ailleurs, suite à la réduction drastique du nombre de mandataires, une légitimation des membres des conseils de district par une élection directe est souhaitée.

En définitive, le système des conseils de district se situe entre celui de l'agglomération et celui de la fusion pure.

Un membre attire l'attention sur l'option politique qui est à la base de ce projet. L'option politique est qu'avant les prochaines élections communales, l'organisation d'une réelle décentralisation doit être rendue possible dans les villes comme Anvers où il existe un large consensus à ce propos.

La conclusion d'un long débat au sein de son groupe sur la problématique fusion-défusion a été de s'opposer à la défusion. Il rappelle que son groupe n'a pas été en faveur des fusions de communes qui furent souvent à l'origine de problèmes. Actuellement, son groupe recherche une solution qui écarte la défusion mais qui permet une véritable décentralisation là où elle est souhaitée.

En outre, la révision de l'article 41 doit être adoptée pendant cette législature car si l'on attend la prochaine constituante, il sera trop tard. Il faut dès lors examiner ce qui est actuellement réalisable.

2. Problèmes particuliers

A. Election directe des membres des organes territoriaux intracommunaux

Un membre, constatant que le projet tend à l'élection directe des membres des conseils de district, se demande pourquoi il ne l'indique pas explicitement. L'alinéa 1^{er} devrait selon lui préciser que ces organes sont élus directement, de même que la Constitution garantit l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux.

Le premier ministre reconnaît qu'en effet, le texte ne prévoit pas explicitement que ces organes sont élus directement. La raison en est probablement que l'article 41 de la Constitution se borne à renvoyer à l'article 162 de cette même Constitution, qui prévoit l'élection directe.

Un autre membre souligne que l'article 41 institue les conseils communaux, provinciaux et les organes

fende de samenvoegingen van gemeenten te wijzigen.

De eerste minister verstrekt de volgende toelichtingen :

1. de fusie van Antwerpen heeft onder andere omstandigheden en op een ander tijdstip plaatsgevonden dan bij de andere gemeenten;

2. ondanks het feit dat sommigen voorstander waren van een agglomeratie, is er toch een fusie opgelegd. Enkel voor Brussel is de techniek van de agglomeratie gehanteerd;

3. de omvang van de fusie heeft problemen veroorzaakt, die hebben geleid tot de instelling van districten. Voorts is het wegens de forse vermindering van het aantal mandatarissen wenselijk de leden van de districtsraden door een rechtstreekse verkiezing te legitimeren.

Uiteindelijk ligt het systeem van de districtsraden halverwege tussen het systeem van de agglomeratie en dat van de zuivere fusie.

Een lid vestigt de aandacht op de politieke keuze die aan het ontwerp ten grondslag ligt, namelijk dat vóór de volgende gemeenteraadsverkiezingen een echte decentralisatie mogelijk moet worden gemaakt in steden zoals Antwerpen, waar daaromtrent een ruime consensus bestaat.

Zijn fractie heeft na een lang debat over het vraagstuk fusie-defusie besloten zich tegen de defusie te kanten. Hij brengt in herinnering dat zijn fractie geen voorstander was van de samenvoeging van gemeenten, die vaak problemen hebben veroorzaakt. Thans zoekt zijn fractie naar een oplossing die defusie uitsluit, maar, waar nodig, een echte decentralisatie mogelijk maakt.

Bovendien moet de herziening van artikel 41 binnen deze zittingsperiode worden aangenomen, want als we wachten op de volgende constituante is het te laat. Daarom moet worden nagegaan wat thans haalbaar is.

2. Specifieke knelpunten

A. Rechtstreekse verkiezing van de leden van de binnengemeentelijke territoriale organen

Een lid stelt vast dat het ontwerp ertoe strekt de leden van de districtsraden rechtstreeks te verkiezen en vraagt waarom dat niet uitdrukkelijk wordt vermeld. In het eerste lid zou volgens hem moeten worden bepaald dat de leden van die organen rechtstreeks worden verkozen, zoals de Grondwet ook waarborgt dat de leden van de provincie- en de gemeenteraden rechtstreeks worden verkozen.

De eerste minister stelt dat dit inderdaad niet uitdrukkelijk in de tekst is bepaald. De reden daarvoor is vermoedelijk dat ook het huidige artikel 41 van de Grondwet enkel verwijst naar artikel 162 van diezelfde Grondwet, dat in de rechtstreekse verkiezing voorziet.

Een ander lid beklemtoont dat artikel 41 de gemeenteraden, de provincieraden en de binnenge-

territoriaux intracommunaux dont le fonctionnement est réglé par l'article 162. En conséquence, l'élection directe des organes territoriaux intracommunaux est implicitement prévue.

Un membre s'oppose à une telle interprétation aussi extensive. Si on la suivait, on devrait affirmer que les intercommunales sur base de cet article 162, devraient aussi disposer de membres élus directement.

L'article 162 ne vise explicitement que les institutions communales et provinciales. C'est dès lors à l'article 41 qui traite des organes territoriaux intracommunaux que l'élection directe de leurs membres devrait être prévue.

Le premier ministre renvoie à l'exposé introductif des auteurs de la proposition en vertu duquel « *par la suite, dans le cadre d'une révision globale de l'article 162, la révision de l'article 41 devra en tout cas aboutir à une adaptation du deuxième alinéa, 1°, de l'article 162, afin de prévoir explicitement dans la Constitution que les membres des conseils de quartier sont également élus directement* » (Doc. Sénat, n° 183/5, p. 5).

Un membre estime que malgré cette déclaration, il n'est pas évident qu'une élection directe soit organisée. L'article 162 devra à ce propos être ultérieurement modifié si telle est la volonté du Constituant.

Un autre membre tire la conclusion que la difficulté de l'élection directe n'est que transitoire et pourra être résolue lors de la révision de l'article 162.

*
* *

A la suite de la réunion commune avec la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, *votre rapporteur* communique que pour les auteurs de la proposition de révision les principes fixés à l'article 162 sont applicables à l'article 41. Néanmoins, une disposition transitoire pourrait être introduite à l'article 41 dans l'attente de la révision de l'article 162.

Un membre, compte tenu de l'urgence, opte pour une solution pragmatique à savoir la mention dans le présent rapport que le principe de l'élection directe prévu à l'article 162 est applicable à l'article 41, dans l'attente de la révision de cet article 162.

Un autre membre s'oppose à cette simple mention dans le rapport étant donné que sous une apparence de problématique spécifiquement anversoise, la présente révision touche à des principes fondamentaux.

Il y a lieu par ailleurs d'être vigilant devant les prolongements que cette proposition peut avoir pour les communes de la région bruxelloise et les Fourons.

meentelijke territoriale organen instelt; de werking ervan wordt bij artikel 162 geregeld. Er is dus impliciet voorzien in de rechtstreekse verkiezing van de leden van de binnengemeentelijke territoriale organen.

Een lid is gekant tegen een zo extensieve interpretatie. Indien die werd toegepast, dan zouden ook de leden van de intercommunale instellingen op grond van dat artikel 162 rechtstreeks moeten worden verkozen.

Artikel 162 heeft uitdrukkelijk betrekking op de provinciale en gemeentelijke instellingen alleen. Daarom zou artikel 41, dat slaat op de binnengemeentelijke territoriale organen, moeten voorzien in de rechtstreekse verkiezing van de leden van die organen.

De eerste minister verwijst naar de inleiding door de indieners van het voorstel : « *De herziening van artikel 41 zal nadien, binnen het kader van een globale herziening van het artikel 162, in elk geval moeten leiden tot een aanpassing van het tweede lid, 1°, van dat artikel, om ook de rechtstreekse verkiezing van de leden van de deelraden expliciet vast te leggen in de Grondwet.* » (Stuk Senaat n° 185/5, blz 5).

Ondanks die verklaring is *een lid* de mening toegedaan dat het niet gemakkelijk is rechtstreekse verkiezingen te organiseren. Als dat de wil van de grondwetgever is, zal artikel 162 naderhand op dat stuk moeten worden aangepast.

Een ander lid besluit dat het probleem inzake de rechtstreekse verkiezingen slechts van voorbijgaande aard is en bij de herziening van artikel 162 kan worden opgelost.

*
* *

Ten gevolge van de gemeenschappelijke vergadering met de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden, deelt *uw rapporteur* mee dat voor de indieners van het voorstel tot herziening de beginselen die in artikel 162 werden vastgelegd, van toepassing zijn op artikel 41. In afwachting van de herziening van artikel 162, zou in artikel 41 evenwel een overgangsbepaling kunnen worden ingevoegd.

Gelet op de urgentie geeft *een lid* de voorkeur aan een praktische oplossing, met name de vermelding in het voorliggende verslag dat het principe van de rechtstreekse verkiezing waarin artikel 162 voorziet, in afwachting van de herziening van artikel 162 van toepassing is op artikel 41.

Een ander lid is gekant tegen deze vermelding zonder meer in het verslag, aangezien deze herziening onder het mom van een specifiek Antwerps probleem toch aan grondbeginselen raakt. Bijgevolg moet omzichtig worden omgesprongen met de gevolgen die dit voorstel kan hebben voor de gemeenten in de Brusselse regio en in Voeren. Het is dan ook

Il est dès lors souhaitable que ces principes fondamentaux soient expressément inscrits dans la Constitution.

Un intervenant rappelle quant à lui, que la proposition de révision a été adoptée en commission au Sénat par une large majorité. Seuls deux membres s'y sont opposés. Il existe par ailleurs, une unanimité au sein de cette commission pour affirmer que les membres des organes territoriaux intracommunaux devront être élus directement. Etant donné que cette élection directe devrait être inscrite à l'article 162 — ce qui ne peut actuellement être réalisé (voir supra p. 4) — il estime que lorsque ultérieurement la révision de l'article 162 sera opérée, il sera toujours temps de l'y inscrire.

Un membre est d'avis qu'il n'est pas correct d'affirmer que la volonté existe de modifier l'article 162. La proposition de révision est basée sur l'idée qu'elle modifie implicitement cet article 162. Les organes territoriaux intracommunaux doivent dès lors répondre aux conditions prévues par l'article 162.

Par ailleurs, il ne comprend pas la crainte exprimée par un précédent intervenant quant à l'extension de cette proposition à d'autres communes qu'Anvers.

C'est uniquement pour des motifs tenant à la généralité des dispositions constitutionnelles que la proposition de révision est rédigée en termes généraux. Dans les faits, aucune volonté ne s'est manifestée quant à son application éventuelle à d'autres communes.

Un autre membre considère également que la simple mention dans le présent rapport du principe de l'élection directe n'est pas suffisante. Cette mention n'empêchera pas le législateur de prévoir une disposition contraire.

Votre rapporteur rappelle que cette proposition vise uniquement à ce qu'une trop grande entité — à savoir Anvers — soit désormais mieux gérée vers le citoyen. A sa connaissance, un tel problème ne se pose pas dans le sud du pays.

Il demande en conséquence, que si les francophones ont encore des craintes après les réponses fournies par les sénateurs lors de la réunion de concertation, qu'ils déposent rapidement des amendements.

B. Etendue du pouvoir de la région quant à la création d'un organe territorial intracommunal

Un membre attire l'attention sur le fait que l'alinéa 2 prévoit que le décret ou l'ordonnance règle les conditions et le mode suivant lesquels les organes territoriaux intracommunaux peuvent être créés. Ceci signifie-t-il qu'une région peut autoritairement imposer la création d'un organe intracommunal à une commune? Afin d'éviter des abus et des règles différentes selon les régions, le membre demande

wenselijk dat deze grondbeginselen uitdrukkelijk in de Grondwet worden opgenomen.

Een spreker herinnert eraan dat het voorstel tot herziening in de Senaatscommissie door een ruime meerderheid werd goedgekeurd. Slechts twee leden waren tegen. Bovendien bestaat binnen die commissie eensgezindheid over het feit dat de leden van de binnengemeentelijke territoriale organen rechtstreeks moeten worden verkozen. Aangezien die rechtstreekse verkiezing zou moeten worden opgenomen in artikel 162 — wat momenteel niet mogelijk is (zie supra blz. 4) — is hij de mening toegedaan dat indien artikel 162 naderhand wordt herzien, het beginsel er dan nog altijd in kan worden opgenomen.

Een lid is van oordeel dat het onjuist is te beweren dat de bereidheid bestaat om artikel 162 te wijzigen. Het voorstel tot herziening is gebaseerd op het idee dat het artikel 162 indirect wijzigt. De binnengemeentelijke territoriale organen moeten bijgevolg beantwoorden aan de bij artikel 162 bepaalde voorwaarden.

Hij begrijpt de vrees van de vorige spreker voor de uitbreiding van dit voorstel tot andere gemeenten dan Antwerpen trouwens niet.

Het voorstel tot herziening is slechts in algemene bewoordingen gesteld om redenen die verband houden met de algemeenheid van de grondwettelijke bepalingen. In feite is geen blijk gegeven van enige bereidheid om het eventueel op andere gemeenten toe te passen.

Een ander lid is tevens de mening toegedaan dat de eenvoudige vermelding van het principe van de rechtstreekse verkiezing in dit verslag onvoldoende is. Die vermelding zal de wetgever niet verhinderen een tegengestelde bepaling in te voeren.

Uw rapporteur herinnert eraan dat dit voorstel er alleen toe strekt een te grote entiteit — met name Antwerpen — voortaan beter te besturen ten aanzien van de burger. Bij zijn weten doet een soortgelijk probleem zich in het zuiden van het land niet voor. Hij vraagt dan ook dat de Franstaligen, mochten ze na de antwoorden van de senatoren tijdens de overlegvergadering te hebben gehoord nog twijfels hebben, snel amendementen zouden indienen.

B. Reikwijdte van de bevoegdheid van het gewest met betrekking tot de oprichting van een binnengemeentelijk territoriaal orgaan

Een lid vestigt de aandacht op het feit dat het tweede lid bepaalt dat de voorwaarden waaronder en de wijze waarop dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen kunnen worden opgericht, bij decreet of ordonnantie worden geregeld. Betekent zulks dat een gewest aan een gemeente de oprichting van een binnengemeentelijk orgaan kan opleggen? Teneinde te voorkomen dat er zich misbruiken voor-

qu'une telle création ne soit possible que moyennant l'accord préalable du conseil communal concerné.

Tout en comprenant cette préoccupation, *le premier ministre* fait observer qu'il n'est pas dans la tradition d'inscrire cet élément dans la Constitution mais bien dans la loi spéciale.

Un membre fait remarquer qu'en matière de fusion de communes, l'avis des communes concernées est demandé. Il estime par ailleurs qu'un tel accord préalable des communes instaure une limitation à l'autonomie des régions. Est-il souhaitable qu'une région doive tenir compte de l'avis de chacune de ses communes?

Le membre précédent ne peut admettre un tel raisonnement vu qu'en réalité, le projet modifie la Constitution, la loi, la loi spéciale et le décret pour une seule commune. Cette modification risquera dès lors, si l'on suit ce raisonnement, de gêner d'autres communes. Tel n'est pas le but du projet qui tend au contraire, à faciliter le travail de certaines communes qui estiment qu'elles disposent d'une trop grande superficie et souhaitent en conséquence une autre organisation.

*
* *

Votre rapporteur fait état que lors de la réunion commune avec la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, les points de vue suivants se sont faits entendre :

— le problème pourra être rencontré par la loi spéciale. En attribuant cette compétence aux régions, la loi spéciale pourra limiter leur compétence en prévoyant l'accord du conseil communal concerné;

— la loi spéciale déléguera la compétence aux régions mais sans pouvoir fixer des conditions quant à la création des organes territoriaux intracommunales;

— l'autonomie des communes doit être garantie dans la Constitution. Leur accord devra dès lors être expressément prévu à l'article 41;

— le problème a uniquement une portée technique. L'accord de la commune concernée devra soit, être prévu dans la Constitution soit, dans la loi spéciale.

Un membre fait remarquer que si l'unanimité existe quant à l'exigence d'une élection directe des membres des organes territoriaux intracommunales, cette unanimité ne se retrouve pas quant à la nécessaire collaboration des conseils communaux. L'inscription dans la Constitution de cette collaboration limite les

doen en dat er per gewest verschillende regelgevingen ontstaan, vraagt het lid dat een dergelijke oprichting alleen mogelijk zou zijn mits de betrokken gemeenteraad daarmee vooraf instemt.

De eerste minister begrijpt deze bezorgdheid, maar merkt niettemin op dat het niet de traditie is dat zulks in de Grondwet wordt opgenomen. Dergelijke aangelegenheden worden bij bijzondere wet geregeld.

Een lid merkt op dat het advies van de betrokken gemeenten wordt gevraagd wanneer het om een samenvoeging van gemeenten gaat. Hij is trouwens de mening toegedaan dat een dergelijk voorafgaand akkoord van de gemeenten een beperking inhoudt voor de autonomie van de gewesten. Is het wenselijk dat een gewest rekening moet houden met het advies van elke gemeente?

Het vorige lid kan niet instemmen met een soortgelijke redenering, aangezien het ontwerp in feite de Grondwet, de wet, de bijzondere wet en het decreet voor één enkele gemeente wijzigt. Indien die redenering wordt doorgetrokken, dreigt die wijziging bijgevolg andere gemeenten te hinderen. Dat is niet de bedoeling van het ontwerp, dat er integendeel toe strekt de opdrachten van bepaalde gemeenten, die van oordeel zijn dat ze te groot zijn geworden en bijgevolg een andere organisatie wensen, te vergemakkelijken.

*
* *

Uw rapporteur wijst erop dat tijdens de gemeenschappelijke vergadering met de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden de volgende opvattingen aan bod zijn gekomen :

— het knelpunt kan door de bijzondere wet worden opgelost. Als die bevoegdheid bij bijzondere wet aan de gewesten wordt verleend, kan die wet de gewestelijke bevoegdheid inperken door te bepalen dat de betrokken gemeenteraad ter zake akkoord moet gaan;

— de bijzondere wet draagt de bevoegdheid aan de gewesten over, maar kan geen voorwaarden stellen voor de oprichting van de binnengemeentelijke territoriale organen;

— in de Grondwet moet de autonomie van de gemeenten worden gewaarborgd. Bijgevolg zal artikel 41 uitdrukkelijk moeten bepalen dat de gemeenten daarmee akkoord moet gaan;

— het gaat hier om een louter technische aangelegenheid. Hetzij de Grondwet, hetzij de bijzondere wet behoort te voorzien in het akkoord van de gemeente.

Een lid merkt op dat hoewel er eenparigheid is over het vereiste van een rechtstreekse verkiezing van de leden van de binnengemeentelijke territoriale organen, die eenparigheid zoek is als het gaat om de noodzakelijke samenwerking van de gemeenteraden. Wanneer die samenwerking in de Grondwet wordt

compétences des législateurs fédéral et décentral. La question qui se pose dès lors est de savoir s'il appartient à la loi ou au décret de concrétiser la collaboration des communes.

Un autre membre estime au contraire que le choix doit être opéré entre d'une part, l'adoption d'un texte clair dans la Constitution et d'autre part, l'octroi d'une compétence large au législateur.

Il rappelle par ailleurs qu'une simple mention dans un rapport parlementaire n'a aucune portée juridique.

C. Atteinte à l'autonomie des régions

Un membre, revenant sur une difficulté évoquée en termes généraux, considère que le présent projet limite anticipativement l'autonomie des régions. Lorsque l'article 162 sera révisé, toute la procédure mise en place par la loi et la loi spéciale sera implicitement modifiée. Par ailleurs, suite à la régionalisation de cette compétence, elle appartiendra au décret. Le présent projet prévoit quant à lui, un décret adopté par une majorité spéciale.

Dans la mesure où l'on veut résoudre un important problème qui se pose à Anvers mais aussi à Gand, le membre se déclare prêt à accepter les conséquences qu'il vient d'énoncer.

En réponse à cet argument de limitation du pouvoir des régions, *un autre membre* est d'avis que la logique du projet comprend trois étapes :

1. révision de l'article 41 afin de rendre possible la création de conseils de district;
2. régionalisation de la loi provinciale et de la loi communale impliquant implicitement une modification de l'article 41 (la loi est remplacée par le décret);
3. un décret adopté par une majorité spéciale règle les conseils de district.

Un intervenant estime quant à lui, que le problème de la modification implicite de l'article 41 dépendra de la manière selon laquelle la loi visée à cet article aura abordé le problème.

D. Décentralisation d'attributions vers les organes territoriaux intracommunaux

Un membre fait observer que l'article 162 prévoit que la loi consacre l'application des principes suivants :

« (...) 2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal (...)

3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales »

Le projet de révision de l'article 41 n'envisage quant à lui, que des matières d'intérêt communal. La question qui se pose dès lors, est de savoir si les

verankerd, beperkt zulks de bevoegdheden van de federale en decretale wetgevers. De vraag rijst bijgevolg of aan de samenwerking van de gemeenten concreet vorm moet worden gegeven bij wet dan wel bij decreet.

Een ander lid is integendeel van mening dat een keuze moet worden gemaakt tussen enerzijds de goedkeuring van een heldere tekst in de Grondwet en anderzijds de toekenning van een ruime bevoegdheid aan de wetgever. Hij herinnert er overigens aan dat aan een eenvoudige vermelding in een parlementair verslag geen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden.

C. Aantasting van de autonomie van de gewesten

Een lid komt terug op een in algemene termen gestelde moeilijkheid en verklaart dat dit ontwerp de autonomie van de gewesten al bij voorbaat inperkt. Wanneer artikel 162 zal zijn herzien, zal de hele bij wet en bij bijzondere wet geregelde procedure impliciet worden gewijzigd. Ingevolge de regionalisering van die bevoegdheid, zal voorts een en ander bij decreet moeten worden geregeld. Dit ontwerp voorziet echter in een decreet dat bij bijzondere meerderheid moet worden aangenomen.

Het lid aanvaardt de gevolgen van wat hij heeft uiteengezet aangezien het de bedoeling is een oplossing te zoeken voor een belangrijk knelpunt, niet alleen in Antwerpen maar ook in Gent.

Een ander lid repliceert op dit argument van de beperking van de gewestelijke bevoegdheden en verklaart dat dit ontwerp eigenlijk drie stappen inbouwt :

1. herziening van artikel 41 van de Grondwet, om de oprichting van districtsraden mogelijk te maken;
2. regionalisering van de provincie- en gemeentewet, wat impliciet een wijziging van artikel 41 inhoudt (de wet wordt vervangen door het decreet);
3. regeling van de werking van de districtsraden door een bij bijzondere meerderheid aangenomen decreet.

Volgens *een andere spreker* hangt de impliciete wijziging van artikel 41 af van de wijze waarop de in dat artikel bedoelde wet het hele vraagstuk zal aanpakken.

D. Decentralisatie van de bevoegdheden naar de binnengemeentelijke territoriale organen

Een lid merkt op dat artikel 162 bepaalt dat de wet de toepassing van de volgende beginselen verzekert :

« (...) 2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is (...)

3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen »

Het ontwerp tot herziening van artikel 41 slaat alleen maar op aangelegenheden van gemeentelijk belang. De vraag rijst dan ook of de aangelegenheden

matières qui sont décentralisées vers les communes pourraient être décentralisées, avec l'accord de la commune, vers les conseils de district.

Un autre membre explique que ce problème sera abordé lors de la révision de l'article 162.

Le premier ministre déclare que si l'article 41 ne traite que des intérêts exclusivement communaux, il renvoie aux principes qui sont établis par la Constitution. Ceux-ci sont fixés à l'article 162. Il rappelle par ailleurs, que les auteurs ont toujours combiné ces deux articles. Le terme « intérêt communal » pourrait dès lors également viser les matières décentralisées mais une telle interprétation devrait être précisée.

*
* *

Votre rapporteur communique que suite à la réunion commune avec la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, la signification du texte n'était pas que les matières qui sont décentralisées vers les communes puissent être décentralisées vers les conseils de district.

3. Discussion des amendements

Un membre commente l'amendement n° 1 de M. Michel au projet de révision de l'article 41 de la Constitution (Doc. n° 572/2). Cet amendement a pour objet :

1. de limiter le champ d'application du texte complétant l'article 41 de la Constitution aux communes qui comptent au minimum 250 000 habitants (ce qui revient à exclure les communes de la périphérie bruxelloise et Fouron);

2. de ne permettre la création des organes en question qu'à l'initiative des conseils communaux;

3. de garantir le principe de l'élection directe des membres des organes visés;

4. de prévoir l'obligation de faire participer à l'élection des membres des organes territoriaux intracommunaux les mêmes électeurs que ceux qui prennent part aux élections communales (collège électoral identique).

Le membre souligne par ailleurs le danger d'une trop grande complexité qui pourrait résulter de la création continue de nouveaux organes au niveau communal. Il convient de veiller à ce que ce genre d'initiatives n'annihile pas les fusions de communes réalisées naguère.

Un membre rappelle que le projet et différents aspects de l'amendement ont déjà été examinés en grande partie.

Il souhaite néanmoins formuler encore quelques observations. Il y a notamment la limitation aux villes de plus de 250 000 habitants, ce qui revient en

die naar de gemeenten worden gedecentraliseerd, met instemming van de gemeente naar de districtsraden kunnen worden gedecentraliseerd.

Een ander lid verklaart dat dit vraagstuk bij de herziening van artikel 162 aan bod zal komen.

De eerste minister verklaart dat artikel 41 weliswaar over uitsluitend gemeentelijke belangen alleen handelt, maar ook naar de beginselen verwijst die bij de Grondwet zijn vastgelegd. Die beginselen worden in artikel 162 vastgelegd. Hij brengt voorts in herinnering dat de indieners beide artikelen steeds in samenhang hebben behandeld. Het begrip « gemeentelijk belang » kan dus ook op de gedecentraliseerde aangelegenheden slaan, maar zo'n interpretatie zou dan nader moeten worden omschreven.

*
* *

Uw rapporteur deelt mee dat na de gezamenlijke vergadering met de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden bleek dat de tekst niet betekende dat de mogelijkheid kon worden ingebouwd om aangelegenheden die naar de gemeenten worden gedecentraliseerd, op hun beurt naar de districtsraden te decentraliseren.

3. Bespreking van de amendementen

Een lid licht het amendement n° 1 van de heer Michel bij het ontwerp tot herziening van artikel 41 van de Grondwet (stuk 572/2) toe. De doelstellingen van het amendement zijn :

1. het beperken van het toepassingsgebied van de aanvulling op artikel 41 van de Grondwet tot gemeenten met minstens 250 000 inwoners (wat neerkomt op het uitsluiten van Brusselse randgemeenten en Voeren);

2. de oprichting van de bedoelde organen kan enkel gebeuren op initiatief van de gemeenteraad;

3. het waarborgen van het principe van de rechtstreekse verkiezing van de leden van de bedoelde organen;

4. de verplichting om aan de verkiezing van de leden van voornoemde binnengemeentelijke territoriale organen enkel dezelfde kiezers als voor de gemeenteraadsverkiezingen te laten deelnemen (zelfde kiescollege).

Het lid wijst overigens op het gevaar van een te zeer doorgedreven complexiteit die kan ontstaan als gevolg van de creatie van alsmear nieuwe organen op het gemeentelijke niveau. Er moet over gewaakt worden dat men de indertijd doorgevoerde fusies van gemeenten niet ongedaan maakt door dit soort initiatieven.

Een lid herinnert eraan dat het ontwerp en verschillende aspecten van het amendement reeds grotendeels werden besproken.

Niettemin wenst hij toch nog enige bedenkingen te maken. Zo is er de beperking tot steden met meer dan 250 000 inwoners, wat in de realiteit neerkomt op

réalité à limiter l'application de la disposition à une seule ville, à savoir Anvers. Aucune autre ville flamande ni aucune ville wallonne ne répond en effet à ce critère. L'intervenant estime que cette condition constitue une modalité qui pourrait en fait également être fixée par décret. Il convient non seulement de se poser à cet égard la question de principe de savoir s'il est opportun d'inscrire de tels chiffres dans la Constitution, mais il convient en outre de tenir compte de la possibilité pour les régions de prévoir chacune une condition d'application spécifique. L'intervenant propose dès lors de supprimer le chiffre figurant dans l'amendement afin de ne pas porter atteinte aux compétences des régions. On pourrait éventuellement insérer une disposition prévoyant que la condition relative au nombre d'habitants peut être fixée, par décret, par chacune des régions séparément.

En ce qui concerne le droit d'initiative exclusif du conseil communal, il souhaite rappeler qu'il s'agit ici d'un véritable droit de décision (alors que cet organe ne disposait que d'un droit d'avis pendant l'exécution des fusions), ceci étant acceptable dans l'optique de la défense de l'intérêt communal.

L'élection directe des organes prévus ne constitue pas un problème aux yeux de l'intervenant, à condition évidemment qu'elle ne soit pas liée à l'article 162 de la Constitution, qui doit pouvoir être révisé dans la perspective de la régionalisation de la législation organique sur les provinces et les communes.

L'élection par les citoyens ayant la qualité d'électeurs communaux est en relation avec les conditions prévues jusqu'à présent dans la loi électorale communale. Le membre estime inutile de reprendre pareilles dispositions dans la Constitution.

A condition qu'il soit tenu compte de la dernière observation et de celle qui concerne le nombre d'habitants, son groupe peut marquer son accord sur l'amendement.

Un autre membre annonce que son groupe ne peut approuver l'amendement en raison de l'atmosphère anti-flamande qui l'a manifestement inspiré et qui ressort surtout du dernier alinéa de la justification ainsi que des déclarations de l'auteur de l'amendement. Il se demande par ailleurs pourquoi ce groupe souhaite s'ingérer dans le fonctionnement de communes qui se situent exclusivement en région flamande.

Votre rapporteur peut souscrire pour une large part à plusieurs des considérations exprimées. Il attire l'attention sur le fait que l'article 41 de la Constitution et sa modification proposée visent à répondre à un problème spécifique : dans certaines villes, la commune est une entité administrative de trop grande taille et trop éloignée du citoyen pour pouvoir resserrer le lien entre le citoyen et l'homme politique.

een beperking van de toepassing in België tot één stad, te weten Antwerpen. Geen andere Vlaamse stad en zelfs helemaal geen Waalse stad voldoet immers aan deze vereiste. Volgens de spreker komt deze voorwaarde immers neer op het bepalen van een modaliteit die eigenlijk ook bij decreet zou kunnen worden vastgesteld. Niet alleen gaat het om een principiële vraag of in de Grondwet dergelijke getallen moeten worden opgenomen, maar bovendien moet er rekening worden gehouden met de mogelijkheid die de gewesten zouden hebben elk een eigen specifieke toepassingsvoorwaarde te stellen. De spreker stelt dan ook voor het getal uit het amendement weg te laten om de bevoegdheden van de gewesten niet aan te tasten. Eventueel kan een bepaling worden opgenomen luidens welke de voorwaarde betreffende het inwonersaantal, per decreet door de verschillende gewesten afzonderlijk kan worden bepaald.

Wat het exclusief initiatiefrecht van de gemeenteraad betreft, wenst hij er aan te herinneren dat het hier om een echt beslissingsrecht gaat (terwijl deze tijdens de doorvoering van de fusies enkel een adviesrecht had) wat, gezien in het licht van het behartigen van het gemeentelijk belang aanvaardbaar is.

De rechtstreekse verkiezing van de geplande organen is voor de spreker geen probleem uiteraard op voorwaarde dat dit niet zou verbonden worden aan artikel 162 van de Grondwet dat voor herziening vatbaar moet blijven met het oog op de regionalisering van de organieke provincie- en gemeentewetgeving.

De verkiezing door de voor de gemeenteraad kiesgerechtigde burgers heeft betrekking op voorwaarden die tot nu toe in de gemeentekieswet voorkwamen. Het lid vindt het onnodig om dergelijke bepalingen in de Grondwet op te nemen.

Mits rekening wordt gehouden met de laatste bemerking en die aangaande het inwonersaantal kan zijn fractie met het amendement instemmen.

Een ander lid kondigt aan dat zijn fractie niet akkoord kan gaan met het amendement wegens de anti-Vlaamse sfeer die waarschijnlijk de inspiratie ervan is geweest en die vooral uit de laatste alinea van de toelichting blijkt, alsook uit de verklaringen van de indiener van het amendement. Hij vraagt zich overigens ook af waarom deze fractie zich wil mengen in de werking van gemeenten die uitsluitend in het Vlaamse Gewest liggen.

Uw rapporteur kan zich grotendeels aansluiten bij verschillende van de overwegingen. Hij wenst de aandacht erop te vestigen dat artikel 41 van de Grondwet en de voorgestelde wijziging ervan gericht zijn op de aanpak van een specifiek probleem : in sommige steden is de gemeente een nog te grote en te ver van de burger staande bestuursentiteit om de banden tussen de burger en de politicus te kunnen

Les différents problèmes posés par l'amendement ont déjà été examinés de manière détaillée au Sénat.

Il a toutefois également l'impression qu'il ne s'agit pas de scinder de petites communes, mais bien d'un problème social beaucoup plus important. Il est regrettable que l'amendement ait été situé dans un contexte communautaire. En tant que Bruxellois flamand, il tient à faire observer qu'en appliquant la nouvelle réglementation, on tempérera quelque peu les ardeurs des partisans de la grande fusion de Bruxelles. Le membre estime que le dernier alinéa de la définition est dès lors superflu.

Un autre membre estime que l'amendement comprend deux éléments importants : d'une part, le droit d'initiative est attribué au conseil communal et, d'autre part, il consacre le principe de l'élection directe. En ce qui concerne la fixation de la limite à 250 000 habitants, ce critère découle de l'examen du projet au Sénat. Si ce chiffre soulève des objections chez certains, on peut envisager de l'adapter, voire de le supprimer. Pour le reste, il peut marquer son accord sur l'amendement.

L'intervenant suivant souligne l'importance du droit d'initiative de la commune parce que sans l'approbation du conseil communal, un tel projet ne peut jamais réussir. L'élection directe prévue par l'amendement est également un élément essentiel. Il peut dès lors soutenir cet amendement.

Un membre s'interroge à nouveau sur l'opportunité de faire figurer le chiffre de 250 000 dans la Constitution. Il fait observer qu'il ressort de l'examen du projet au Sénat qu'une loi à la majorité spéciale (comme prévu à l'article 4 de la Constitution) est nécessaire pour fixer les conditions dans lesquelles les régions pourront intervenir en la matière. L'accord des deux groupes linguistiques est ainsi garanti. Il est inutile de faire figurer le chiffre susvisé dans la Constitution.

Un autre membre estime qu'il va de soi que lorsqu'on parle d'élections directes, il doit s'agir des mêmes électeurs que pour le conseil communal (si l'on veut par exemple, étendre le corps électoral aux étrangers, d'origine européenne ou non, pour ces organes intracommunaux). Il fait d'ailleurs observer que son groupe est partisan d'un droit de vote élargi à tous les ressortissants de l'Union européenne pour l'élection des conseils communaux. Il convient cependant d'éviter que le conseil communal soit élu par son électorat normal éventuellement étendu aux ressortissants de l'Union européenne et que les organes intracommunaux le soient par un corps électoral différent, plus large, étant donné notamment que ces organes disposeront de compétences transférées par les autorités communales.

Il fait observer que la technique des lois à majorité spéciale n'offre cependant pas toutes les garanties et n'a pu empêcher la rupture du lien entre les francophones de la périphérie bruxelloise et de Fourons avec la Communauté française.

aanhalen. De verschillende problemen die met betrekking tot het amendement kunnen opgeworpen worden zijn evenwel reeds uitvoerig aan bod gekomen in de Senaat.

Hij heeft echter ook de indruk dat het niet gaat om het opsplitsen van kleine gemeenten, maar wel over een veel groter maatschappelijk probleem. Het is te betreuren dat het amendement in een communautaire sfeer werd geplaatst. Als Vlaamse Brusselselaar wenst hij erop te wijzen dat door de nieuwe regeling toe te passen men degenen die pleiten voor de grote fusie van Brussel toch enigszins afremt. Het lid vindt de laatste alinea van de toelichting dan ook overbodig.

Een ander lid ziet in het amendement twee belangrijke elementen: enerzijds dat het initiatiefrecht de gemeenteraad toekomt, en anderzijds het beginsel van de directe verkiezing. Wat de begrenzing van 250 000 inwoners betreft, dat is een criterium dat voortvloeit uit de resultaten van de bespreking van het ontwerp in de Senaat. Als dat aantal voor sommigen een bezwaar blijkt te zijn, kan overwogen worden het aan te passen of het zelfs weg te laten. Voor het overige kan hij met het amendement instemmen.

De volgende spreker benadrukt het belang van het initiatiefrecht van de gemeente omdat zonder de goedkeuring van de gemeenteraad dergelijk opzet nooit kan slagen. Ook de in het amendement opgenomen rechtstreekse verkiezing is essentieel. Hij kan dit dan ook ondersteunen.

Een lid stelt nogmaals de opportuniteit om het getal van 250 000 in de Grondwet op te nemen, in vraag. Hij wijst erop dat uit de bespreking in de Senaat van het ontwerp gebleken is dat een bijzondere meerderheidswet (zoals bepaald in artikel 4 Grondwet) vereist is om de voorwaarden te bepalen waaronder de gewesten terzake kunnen optreden. De instemming van de beide taalgroepen is op die manier gewaarborgd. Het opnemen van het desbetreffend getal in de Grondwet is onnodig.

Een ander lid vindt het vanzelfsprekend dat wanneer men spreekt van rechtstreekse verkiezingen het moet gaan om dezelfde kiezers als voor de gemeenteraad (Indien men bijvoorbeeld het kiezerskorps voor deze binnengemeentelijke organen wil uitbreiden tot vreemdelingen, al of niet van Europese origine). Hij wijst er overigens op dat zijn fractie voorstander is van een verruimd kiesrecht voor de gemeenteraden, voor alle onderdanen van de Europese Unie. Het moet wel vermeden worden dat de gemeenteraad door zijn normale kiezers (eventueel uitgebreid tot de onderdanen van de Europese Unie) wordt verkozen en de binnengemeentelijke organen door een ander, ruimer kiezerskorps, ook omdat deze organen over vanuit de gemeentelijke overheden overgedragen bevoegdheden zullen beschikken.

Hij wijst erop dat de techniek der bijzondere meerderheidswetten toch niet alle waarborgen te bieden heeft en niet kon verhinderen dat de band tussen de Franstaligen van de Brusselse rand en van Voeren met de Franse Gemeenschap verbroken werd.

L'intervenant constate que les questions de l'initiative du conseil communal et de l'élection directe font l'unanimité; l'exigence du même corps électoral que pour le conseil communal ne devrait dès lors pas être inscrite dans la Constitution. Etant donné que la commission s'accorde à considérer que la disposition ne vaut que pour les grandes agglomérations, cette limitation doit également apparaître clairement dans le texte.

Un membre fait observer que le texte proposé de l'ajout à l'article 41 visait essentiellement à répondre les problèmes très particuliers des grandes agglomérations.

Le rapporteur présente un sous-amendement visant à remplacer, dans la première phrase de l'amendement n° 1, le chiffre « 250 000 » par le chiffre « 100 000 » et à remplacer la deuxième phrase par les mots « Leurs membres sont élus directement » (Doc. n° 572/3).

Selon la commission, l'objectif est d'ailleurs uniquement de créer un seul organe, un conseil subcommunal, sans scinder celui-ci en des composantes délibérative et exécutive (ce qui équivaldrait à une défusion).

III. — VOTES

L'alinéa premier du projet complétant l'article 41 de la Constitution est adopté à l'unanimité.

Quant à l'alinéa 2, le sous-amendement de M. Delathouwer à l'amendement n° 1 de M. Michel est adopté par 9 voix et 2 abstentions pour ce qui concerne le remplacement du chiffre « 250 000 » par le chiffre « 100 000 », et par 10 voix et une abstention pour ce qui concerne le remplacement de la deuxième phrase.

L'amendement n° 1, ainsi modifié, est adopté par 9 voix contre une et une abstention.

L'alinéa 3 est adopté à l'unanimité.

L'ensemble de l'article, tel qu'il a été modifié, est adopté par 10 voix et une abstention.

Les propositions jointes deviennent dès lors sans objet.

IV. — APPROBATION DU TEXTE ALLEMAND

Par suite de l'adoption de ce projet de révision de l'article 41 de la Constitution, le texte allemand suivant est présenté à la commission :

Einziger Artikel

Artikel 41 der Verfassung wirdt durch folgende Bestimmungen ergänzt :

« Das Gesetz bestimmt die Befugnisse, die Regeln für die Arbeitsweise und den Modus der Wahl intra-

De spreker stelt vast dat over de punten van het initiatief van de gemeenteraad en de directe verkiezing eensgezindheid aanwezig is; de eis van hetzelfde kiezerkorps als voor de gemeenteraad moet dan ook niet in de Grondwet worden opgenomen. Daar de commissie het er over eens dat de bepaling enkel geldt voor grote agglomeraties, moet de beperking ook duidelijk in de tekst tot uiting komen.

Een lid wijst erop dat de voorgestelde tekst van de aanvulling op artikel 41 voornamelijk als bedoeling had tegemoet te komen aan de zeer bijzondere problemen van grote agglomeraties.

Een subamendement wordt ingediend door de *rapporteur*, ertoe strekkend in de eerste zin van het amendement n° 1 het cijfer « 250 000 » te vervangen door « 100 000 », en de tweede zin te vervangen door de woorden « Hun leden worden rechtstreeks verkozen » (Stuk n° 572/3).

Volgens de commissie is het overigens enkel de bedoeling één orgaan, een deelgemeenteraad, op te richten zonder dat die opgedeeld zou worden in een beraadslagend en een uitvoerend onderdeel (wat zou neerkomen op defusie).

III. — STEMMINGEN

Het eerste lid van het ontwerp houdende aanvulling van artikel 41 van de Grondwet wordt eenparig aangenomen.

Wat het tweede lid betreft, het subamendement van de heer Delathouwer op het amendement n° 1 van de heer Michel wordt aangenomen met 9 stemmen en 2 onthoudingen wat de vervanging van het getal « 250 000 » door « 100 000 » betreft, en met 10 stemmen en 1 onthouding wat de vervanging van de tweede zin betreft.

Amendement n° 1, zoals gewijzigd, wordt aangenomen met 9 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Het derde lid wordt eenparig aangenomen.

Het artikel, zoals gewijzigd, wordt in zijn geheel aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

Dientengevolge vervallen de toegevoegde voorstellen.

IV. — GOEDKEURING VAN DE DUITSE TEKST

Ingevolge de aanneming van dit ontwerp tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, wordt de volgende Duitse tekst aan de commissie voorgelegd :

Einziger Artikel

Artikel 41 der Verfassung wirdt durch folgende Bestimmungen ergänzt :

« Das Gesetz bestimmt die Befugnisse, die Regeln für die Arbeitsweise und den Modus der Wahl intra-

kommunaler territorialer Organe, die Angelegenheiten kommunalen Interesses regeln können.

Diese intrakommunalen territorialen Organe werden auf Initiative des Gemeinderates in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern geschaffen. Ihre Mitglieder werden direkt gewählt.

In Ausführung eines mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommenen Gesetzes regelt das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel die anderen Bedingungen und den Modus für die Schaffung solcher intrakommunaler territorialer Organe.

Dieses Dekret und diese in Artikel 134 erwähnte Regel werden mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen angenommen, vorausgesetzt, die Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates ist anwesend. »

Ce texte ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l'unanimité.

Le rapporteur,

R. DELATHOUWER

La présidente,

N. de T'SERCLAES

kommunaler territorialer Organe, die Angelegenheiten kommunalen Interesses regeln können.

Diese intrakommunalen territorialen Organe werden auf Initiative des Gemeinderates in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern geschaffen. Ihre Mitglieder werden direkt gewählt.

In Ausführung eines mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommenen Gesetzes regelt das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel die anderen Bedingungen und den Modus für die Schaffung solcher intrakommunaler territorialer Organe.

Dieses Dekret und diese in Artikel 134 erwähnte Regel werden mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen angenommen, vorausgesetzt, die Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates ist anwesend. »

Over deze tekst worden geen opmerkingen gemaakt. Hij wordt eenparig aangenomen.

De rapporteur,

R. DELATHOUWER

De voorzitter,

N. de T'SERCLAES