

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 mars 2005

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989
sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la
Cour à effectuer un contrôle de conformité
aux articles 41 et 162 de la Constitution
en ce qui concerne l'autonomie communale
et provinciale**

(déposée par M. Jo Vandeurzen,
Mmes Simonne Creyf et Greta D'hondt,
MM. Pieter De Crem et Carl Devlies,
Mmes Nathalie Muylle et Trees Pieters,
M. Paul Tant, Mme Liesbeth Van der Auwera
et M. Mark Verhaegen)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 maart 2005

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van de bijzondere wet van
6 januari 1989 op het Arbitragehof teneinde
het Arbitragehof bevoegd te maken voor
de toetsing van de artikelen 41 en 162
van de Grondwet inzake de gemeentelijke
en provinciale autonomie**

(ingediend door de heer Jo Vandeurzen,
de dames Simonne Creyf en Greta D'hondt,
de heren Pieter De Crem en Carl Devlies,
de dames Nathalie Muylle en Trees Pieters,
de heer Paul Tant, mevrouw Liesbeth
Van der Auwera en de heer Mark Verhaegen)

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Quiconque se réclame de la démocratie ne peut contester que la décentralisation locale est préférable à une administration centralisée. En tant que succédané d'une démocratie directe impossible à réaliser, les communes servent la liberté par le fait qu'elles restreignent le pouvoir de l'État. Elles mettent l'autorité à la portée du citoyen, constituent un facteur de rapprochement entre l'administration et ses administrés et humanisent ainsi la règle de droit. L'autonomie assoit la responsabilité des organes de l'administration, dès lors que les personnes chargées de la gestion des intérêts de la commune exercent la tâche qui leur est confiée sous les yeux des intéressés eux-mêmes¹.

Au XIX^e siècle, les communes ont pallié les carences du pouvoir central en répondant à des besoins sociaux criants (lutte contre la vie chère, fixation de salaires minimums dans les cahiers des charges liés aux marchés de travaux passés par les communes, création de fonds de soutien des chômeurs). Le niveau de pouvoir local, c'est également l'apprentissage de la citoyenneté.

Le constituant de 1831, qui ne parle pas d'autonomie communale (ni d'autonomie provinciale), s'est borné à disposer que les conseils communaux règlent toutes les matières d'intérêt communal, ce qui signifie que l'«intérêt communal» est le critère du pouvoir communal. En d'autres termes, la compétence des communes est limitée *ratione materiae* par la notion d'«intérêt communal».

L'autorité communale est compétente de plein droit pour régler toutes les matières d'intérêt communal, mais cette compétence cesse d'exister lorsque les matières en question ne sont plus d'intérêt communal. On peut dire que la compétence des communes est ainsi limitée par la notion d'«intérêt communal».

Il est impossible de donner une définition universelle de ce qui relève de la gestion de la commune et de ce qui n'en fait pas partie. L'intérêt communal est impossible à définir intrinsèquement. On pourrait dire qu'il couvre tout ce qui ne concerne pas le niveau supralocal ou qui n'est pas géré par les communautés, les régions ou l'autorité fédérale².

¹ A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 1996, p. 392.

² *Ibid.*, p. 393.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Voor wie zich op de democratie beroept, is het onbetwistbaar dat de plaatselijke decentralisatie de voorkeur verdient op het gecentraliseerd bestuur. Als een soort van surrogaat voor de onmogelijk te verwezenlijken rechtstreekse democratie, dienen de gemeenten de vrijheid doordat zij de macht van de Staat beperken. Zij plaatsen de overheid binnen het bereik van de burger, brengen bestuur en bestuurder nader tot elkaar en humaniseren daardoor de rechtsregel. De autonomie vestigt de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen aangezien zij die met de belangen van de gemeente belast zijn de hun opgedragen taak waarnemen onder de ogen van de belanghebbenden zelf¹.

Wanneer het centraal bestuur zich afzijdig hield, zijn de gemeenten in de loop van de 19^e eeuw aan nijpende sociale noden tegemoetgekomen (bestrijding van de levensduurte, vaststelling van minimumlonen in de aanbestedingsvoorwaarden van gemeentewerken, oprichting van steunfondsen voor werklozen). Het lokale bestuur is anderzijds de leerschool van het burgerschap.

De grondwetgever van 1831 sprak niet van gemeentelijke autonomie (en evenmin van provinciale autonomie), maar hield het bij de bepaling dat de gemeenteraden alles regelen wat van gemeentelijk belang is. Hieruit blijkt dat het begrip «gemeentelijk belang» het criterium is van de gemeentelijke macht. Met andere woorden de bevoegdheid van de gemeenten wordt *ratione materiae* begrensd door het begrip «gemeentelijk belang».

Is de gemeenteoverheid van rechtswege bevoegd om alle gemeentelijke belangen te regelen, die bevoegdheid houdt op te bestaan wanneer de te regelen belangen geen gemeentelijke belangen meer zijn. De bevoegdheid van de gemeenten wordt aldus begrensd door het begrip van het gemeentelijk belang.

Het is onmogelijk een algemeen geldende definitie te geven van wat tot de huishouding van de gemeente behoort en wat daar buiten valt. Het gemeentelijk belang kan niet naar de inhoud gedefinieerd worden. Men kan zeggen dat het gemeentelijk belang, het belang is dat niet bovenlokaal is of dat niet door de gemeenschappen, gewesten of de federale overheid wordt waargenomen².

¹ A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 1996, blz. 392.

² *Ibid.*, blz. 393.

L'article 41, alinéa 1^{er}, et l'article 162, 2^o, de la Constitution chargent les conseils communaux de régler les matières d'intérêt communal. Le principe de l'autonomie communale englobe la reconnaissance de l'autorité communale en tant que pouvoir autonome. Cet article suppose donc le droit et la capacité pour les autorités communales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, du décret ou de l'ordonnance, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par les conseils communaux, dont les membres sont élus au suffrage libre, secret, et direct et qui disposent d'organes exécutifs responsables devant eux.

L'évolution de notre droit administratif montre une propension croissante du pouvoir fédéral et du pouvoir régional à étendre leurs compétences au détriment des pouvoirs locaux. Nombre de matières qui étaient considérées par le passé comme d'intérêt communal relèvent aujourd'hui de la sphère de compétence de l'autorité fédérale ou, en leur qualité de matières d'intérêt communautaire ou régional, de celle des communautés ou des régions. Cette tendance centralisatrice est perceptible dans de nombreux domaines³.

Cette évolution, qui est sans doute irréversible compte tenu de l'accroissement d'échelle, n'est pas par définition favorable à tous les égards. Elle risque d'accroître le fossé entre les gestionnaires et les administrés et de vider l'autonomie communale de sa substance. L'autonomie communale est en effet une règle de bonne administration. Des pouvoirs locaux investis de responsabilités effectives permettent une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Des recherches ont en effet montré que la commune jouit de l'appréciation et de la confiance de ses citoyens dans l'exercice de ses missions. Elle peut à cet égard faire des choix de manière autonome. D'un point de vue démocratique, il est bon que la commune remplisse correctement ces missions. Les niveaux de pouvoir supérieurs n'ont en principe pas à intervenir ici.

Dans les rapports entre la commune et l'autorité de tutelle, l'autonomie communale est une règle de droit positif protégée par les juridictions administratives et par les cours et tribunaux. Elle implique que l'autorité communale règle toutes les matières d'intérêt communal, pour autant que son pouvoir de décision ne soit

Artikel 41, eerste lid en artikel 162, tweede lid, 2^o, van de Grondwet belasten de gemeenteraden met het regelen van de gemeentelijke belangen. Het beginsel van de gemeentelijke autonomie omvat de erkenning van de gemeentelijke macht als onafhankelijke macht. Dit artikel houdt dus het recht en het vermogen van de gemeentelijke overheid in om, binnen de grenzen van de wet, het decreet of de ordonnantie, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. Dit recht wordt uitgeoefend door de gemeenteraden, waarvan de leden worden gekozen door middel van vrije, geheime en rechtstreekse verkiezingen en die over uitvoerende organen beschikken die aan deze leden verantwoordelijk zijn verschuldigd.

De evolutie van ons administratief recht vertoont vanwege het federaal en regionaal bestuur een toenevend streven naar uitbreiding van bevoegdheid ten koste van de bevoegdheid van de lokale besturen. Talrijke aangelegenheden die vroeger als gemeentelijk belang werden beschouwd, behoren thans tot de bevoegdheidskring van het federaal bestuur of behoren als gemeenschaps- of gewestelijke aangelegenheden tot de respectieve bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten. Deze centraliserende tendens is op talrijke gebieden merkbaar³.

Deze evolutie is gegeven de schaalvergroting wellicht onomkeerbaar, maar is niet per definitie in alle opzichten een gunstige evolutie. Ze dreigt de afstand tussen bestuurders en bestuurden te vergroten en de gemeentelijke autonomie uit te hollen. De gemeentelijke autonomie is immers een voorschrift van goed bestuur. Lokale overheden met werkelijke verantwoordelijkheden maken een vorm van bestuur mogelijk die zowel doeltreffend is alsook dichtbij de burgers staat. Uit onderzoek blijkt immers dat burgers waardering en vertrouwen hebben in de opdrachten die de gemeente uitvoert en de wijze waarop ze die uitvoert. De gemeente is autonoom in staat keuzen daarbij te maken. Het is vanuit democratisch oogpunt een goede zaak als de gemeente dit op een goede manier zelf verzorgt. Daar hoeven de hogere overheden in principe niet in tussenbeide te komen.

De gemeentelijke autonomie is ten aanzien van de betrekkingen tussen de gemeente en de toezichthoudende overheid een positiefrechtelijke regel die beschermd wordt door de administratieve rechter en door de hoven en rechtbanken. Zij betekent dat de gemeentelijke overheid alles regelt wat van gemeentelijk belang is

³ *Ibid.* p. 394.

³ *Ibid.* blz. 394.

pas limité par la loi et sous réserve du contrôle exercé par l'autorité supérieure (qui peut intervenir uniquement dans les cas et selon les modalités déterminés par la loi). La compétence communale n'est donc pas illimitée mais indéterminée, et les dérogations à cette règle doivent être interprétées de manière restrictive⁴.

La présente proposition tend à garantir davantage la protection et le respect de l'autonomie communale, en donnant à la Cour d'arbitrage la faculté de contrôler la conformité de règles de droit à l'article 41, alinéa 1^{er}, et à l'article 162, 2^o, de la Constitution.

La Cour d'arbitrage est donc habilitée à vérifier si les niveaux de pouvoir supérieurs respectent l'autonomie communale (et provinciale).

voor zover de wet haar beslissingsrecht niet beperkt en behoudens de controle van de hogere overheid (welke alleen kan optreden in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald). De gemeentelijke bevoegdheid is dus niet onbeperkt maar onbepaald en de afwijkingen moeten beperkend worden uitgelegd⁴.

Dit voorstel strekt ertoe de bescherming en het respect voor de gemeentelijke autonomie verder te waarborgen door het Arbitragehof de mogelijkheid te geven om artikel 41, eerste lid en artikel 162, 2^o, van de Grondwet te toetsen.

Hiermee verkrijgt het Arbitragehof de mogelijkheid om na te gaan of de hogere overheden de gemeentelijke (en provinciale) autonomie respecteren.

Jo VANDEURZEN (CD&V)
 Simonne CREYF (CD&V)
 Greta D'HONDT (CD&V)
 Pieter DE CREM (CD&V)
 Carl DEVLIES (CD&V)
 Nathalie MUYLLE (CD&V)
 Trees PIETERS (CD&V)
 Paul TANT (CD&V)
 Liesbeth VAN DER AUWERA (CD&V)
 Mark VERHAEGEN (CD&V)

⁴ *Ibid.* p. 396.

⁴ *Ibid.*, blz. 396.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, remplacé par la loi spéciale du 9 mars 2003, entre les mots «et des articles» et les mots «170, 172 et 191 de la Constitution» sont insérés les mots «41, alinéa 1^{er}, 162, alinéa 2, 2°,».

13 janvier 2005

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, vervangen bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, worden de woorden «41, eerste lid, 162, tweede lid, 2°,» ingevoegd tussen de woorden «en de artikelen» en de woorden «170, 172 en 191 van de Grondwet».

13 januari 2005

Jo VANDEURZEN (CD&V)
 Simonne CREYF (CD&V)
 Greta D'HONDT (CD&V)
 Pieter DE CREM (CD&V)
 Carl DEVLIES (CD&V)
 Nathalie MUYLLE (CD&V)
 Trees PIETERS (CD&V)
 Paul TANT (CD&V)
 Liesbeth VAN DER AUWERA (CD&V)
 Mark VERHAEGEN (CD&V)

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

6 janvier 1989

Loi spéciale sur la Cour d'arbitrage

Article 1^{er}

La Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation:

1° des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions; ou

2° des articles du titre II «Des Belges et de leurs droits», et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

6 janvier 1989

Loi spéciale sur la Cour d'arbitrage

Article 1^{er}

La Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation:

1° des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions; ou

2° des articles du titre II «Des Belges et de leurs droits», et des articles **41, alinéa 1^{er}, 162, alinéa 2, 2°**,¹ 170, 172 et 191 de la Constitution.

¹ Art. 2: insertion

BASISTEKST

6 januari 1989

Bijzondere wet op het Arbitragehof

Artikel 1

Het Arbitragehof doet, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van:

1° de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten; of

2° de artikelen van titel II «De Belgen en hun rechten», en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

6 januari 1989

Bijzondere wet op het Arbitragehof

Artikel 1

Het Arbitragehof doet, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van:

1° de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten; of

2° de artikelen van titel II «De Belgen en hun rechten», en de artikelen **41, eerste lid, 162, tweede lid, 2^o**, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

¹ Art. 2: invoeging