ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 36.878/VR
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 2 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (*), sur une proposition de loi "accordant le titre de ville à la commune de Lobbes" (Doc. parl., Chambre, n° 51 0952/001, session 2003-2004), a donné le 29 avril 2004 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

1. La proposition de loi soumise pour avis tend à accorder le titre de ville à la commune de Lobbes.

Comme le relève le Président de la Chambre des représentants dans la lettre par laquelle il sollicite l'avis de la section de législation, la question se pose de savoir si le législateur fédéral est encore compétent pour adopter une telle loi.

2. La distinction entre les villes et les communes rurales est principalement historique. Elle revêtait encore une grande importance sous le régime hollandais. Les deux catégories de communes avaient alors une représentation distincte dans les États provinciaux [1]. La liste des villes était établie par l'arrêté royal du 30 mai 1825 portant approbation du règlement de la composition des États provinciaux.

Le statut des États provinciaux a été abrogé par la Constitution de 1831 [2].

---

(1) A. Mast, A. Alen, J. Dujardin, Précis de droit administratif belge, Story-Scientia, 1989, n° 354, p. 336; A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer, 2002, nr. 521, p. 490.

(2) L'article 137 de la Constitution de 1831 disposait : "La loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie, ainsi que les statuts provinciaux et locaux. Cependant, les autorités provinciales et locales conservent leurs attributions jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu."

La loi communale du 30 mars 1836 et la loi provinciale du 30 avril 1836 ont supprimé le statut privilégié des villes. Néanmoins certaines dispositions législatives ont maintenu une distinction entre les villes et les communes rurales pour leur application [3].

La classification des communes entre villes et communes rurales reposait alors sur celle faite par l'arrêté du Gouvernement provisoire du 10 octobre 1830 - Élections du Congrès national -, lequel distinguait, pour le calcul du cens électoral, les "campagnes" d'une part, et les villes dont il dressait la liste, d'autre part.

Cette liste fut plusieurs fois modifiée, d'une part, à la suite de la fusion de certaines de ces villes avec d'autres communes, et, d'autre part, par le fait de lois particulières conférant le titre de ville à des communes déterminées [4].

Progressivement, les dispositions qui établissaient un régime distinct pour les villes et les communes rurales ont été abrogées ou remplacées par des dispositions nouvelles qui ne font plus cette distinction.

Il subsiste toutefois quelques dispositions qui la maintiennent.

Ainsi, l'article 274 de la nouvelle loi communale prévoit que

> "Le Roi fixe la grande voirie dans la traversée des villes et des parties agglomérées des communes rurales, après avoir pris l'avis du conseil communal et de la députation permanente" [5].

---

(3) Voir P.P. Mouzelard, Droit communal : commentaire permanent, Classeur 1, La commune, UGA, 1985, pp. 17 et 18.

(4) P.P. Mouzelard, op. cit., pp. 19 à 22.

(5) Cette disposition (qui figurait dans l'ancienne loi communale sous l'article 76, alinéas 4 et 5) avait été abrogée par la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales. Elle fut réintroduite par une loi du 6 novembre 1987, car on s'était rendu compte que cette abrogation avait créé une lacune qu'il convenait de combler (Doc. parl., Sénat, session 1986-1987, n° 493/2).
Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, cette disposition a été modifiée par l'article 34 de l'Ordonnance du 17 juillet 2003 modifiant la nouvelle loi communale.

Il résulte de cette disposition que le Roi [6] doit solliciter l'avis du conseil communal et de la députation permanente pour fixer la grande voirie dans la traversée des communes qui ont le titre de ville, même si cette traversée ne s'effectue pas dans une partie agglomérée, alors qu'Il n'est pas tenu par une telle obligation en ce qui concerne les parties non agglomérées des communes rurales.

Une autre disposition qui prévoit également un régime distinct pour les villes et les communes rurales est l'article 14 de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, qui règle la manière dont il est pourvu aux dépenses des chemins vicinaux en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune. Même si cette disposition est tombée en désuétude, elle subsiste néanmoins encore dans l'ordre juridique.

D'autres législations, plus récentes, distinguent les "villes" des autres communes. Généralement, il est fait usage d'autres critères de distinction que celui qui résulte de l'octroi du titre de ville, de telle sorte que la modification de la liste des communes jouissant de ce titre ne modifierait pas le champ d'application de ces dispositions [7]. Tel n'est cependant pas le cas pour deux dispositions : il s'agit de l'article 28, § 2, 3°, des décrets flamands relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, et de l'article 1er, 5°, du décret wallon du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée.

Sous réserve de ces quelques dispositions, l'attribution du titre de ville à une commune a donc essentiellement pour vocation aujourd'hui de lui conférer "un titre honorifique" [8].

---

(6) Actuellement le Gouvernement régional, compte tenu de la compétence des régions en matière de voirie (article 6, § 1er, X, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

(7) Voir, par exemple, le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du "Vlaamse stedenfonds" (Fonds flamand des villes), la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide de l'État dans le cadre de la politique urbaine, ...

(8) P. Lambert (dir.), Manuel de droit communal, Nemesis, Bruylant, 1998, p. 549; P.P. Mouzelard, op. cit., p. 18.

3. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [9], les régions sont, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, compétentes, notamment, pour "la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales" - sous réserve de certaines exceptions sans pertinence au regard de la présente proposition -, ainsi que pour "le changement et la rectification des limites des provinces et des communes, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons".

La détermination du nom des communes est intimement liée à la compétence des régions d'organiser celles-ci et de fixer ou de modifier les limites de leur territoire [10]. Si de nouvelles communes sont créées, que ce soit par scission ou par fusion, il va en effet de soi qu'il revient au législateur qui crée ces communes de les dénommer [11]. L'octroi du titre de ville procède de la même compétence, dans la mesure où ce titre tend essentiellement à régler la manière dont les communes concernées peuvent faire état de leur identité.

Comme aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ne lui réserve expressément la compétence de conférer le titre de ville, il faut en conclure que le législateur fédéral n'est plus compétent pour adopter la présente proposition, en tant que celle-ci vise simplement à attribuer le titre de ville à des fins honorifiques.

---

(9) Tel que remplacé par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001.

(10) En ce sens, P. Lambert (dir.), op. cit., p. 547; P.P. Mouzelard, op. cit., p. 3.

(11) Dans son avis 34.410/2, donné le 20 novembre 2002, sur un avant-projet de la Région de Bruxelles-Capitale devenu l'ordonnance du 17 juillet 2003 modifiant la nouvelle loi communale, la section de législation du Conseil d'État n'a notamment pas formulé d'observation au sujet des dispositions de l'avant-projet devenues les articles 33 et 43 de l'ordonnance précitée, lesquels ont modifié les articles 272 et 275 de la nouvelle loi communale (Doc. Cons. Région Bruxelles-Capitale, s.o. 2001-2002, n° A-430/1). Voir dans le même sens, l'avis 34.480/3, donné le 7 juillet 2003, sur un "voorontwerp van Gemeentedecreet".

Certes l'autorité fédérale peut encore, pour la mise en oeuvre de ses propres compétences, établir, comme cela a été indiqué au point 2, des catégories de communes - et ainsi par exemple, faire des distinctions entre les communes urbaines et les communes rurales -, pour l'application des normes qu'elle édicte.

Tel n'est toutefois nullement l'objet de la présente proposition. L'octroi du titre de ville à la commune de Lobbes n'a en effet pas pour objet de modifier le régime juridique spécifique de cette commune dans l'une ou l'autre matière relevant de la compétence de l'État fédéral.

Le législateur fédéral excéderait en conséquence ses compétences en adoptant la présente proposition.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	D.	ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P.	LEMMENS,	conseillers d'État,
	P.	VANDERNOOT,	
	J.	JAUMOTTE,	
Madame	M.	BAGUET,	
Monsieur	B.	SEUTIN,	
Mesdames	A.-M.	GOOSSENS,	greffiers.
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	

Les rapports ont été présentés par MM. L. DETROUX et B. WEEKERS, auditeurs.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE D. ALBRECHT

KONINKRIJK BELGIË

12

ADVIES 36.878/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 2 april 2004 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorstel van wet "tot verlening van de titel van stad aan de gemeente Lobbes" (Parl. St., Kamer, nr. 51 0952/001, zitting 2003-2004), heeft op 29 april 2004 het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de titel van stad te verlenen aan de gemeente Lobbes.

Zoals de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft opgemerkt in de brief waarin hij de afdeling wetgeving om een advies vraagt, rijst de vraag of de federale wetgever nog steeds bevoegd is om een zodanige wet aan te nemen.

2. Het onderscheid tussen steden en plattelandsgemeenten is voornamelijk van historische aard. Dat onderscheid was nog van groot belang onder het Hollands bestuur. De twee categorieën van gemeenten waren toen op een verschillende manier vertegenwoordigd in de Provinciale Staten [1]. De lijst van de steden was vastgesteld bij het koninklijk besluit van 30 mei 1825 houdende goedkeuring van het reglement voor de samenstelling van de Provinciale Staten.

Het statuut van de Provinciale Staten is opgeheven bij de Grondwet van 1831 [2].

---

(1) A. Mast, A. Alen, J. Dujardin, Précis de droit administratif belge, Story-Scientia, 1989, nr. 354, blz. 336; A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Kluwer, 2002, nr. 521, blz. 490.

(2) Artikel 137 van de Grondwet van 1831 bepaalde: "De Grondwet van 24 augustus 1815 alsmede de provinciale en de plaatselijke statuten zijn afgeschaft. De provinciale overheden behouden echter hun bevoegdheden totdat de wet hierin op andere wijze zal hebben voorzien."

De gemeentewet van 30 maart 1836 en de provinciewet van 30 april 1836 hebben het bevoorrechte statuut van de steden afgeschaft. Nochtans hebben sommige wetsbepalingen wat de toepassing ervan betreft een onderscheid gehandhaafd tussen de steden en de plattelandsgemeenten [3].

De indeling van de gemeenten in steden en plattelandsgemeenten was toen gebaseerd op de classificatie die bij het besluit van 10 oktober 1830 van het Voorlopig Bewind, "Elections du Congrès national", was gemaakt en waarbij voor de berekening van de kiescijns enerzijds de "campagnes" werden onderscheiden, en anderzijds de steden, waarvan dat besluit de lijst bevatte.

Die lijst is meermaals gewijzigd, enerzijds als gevolg van de fusie van bepaalde van die steden met andere gemeenten, en anderzijds door toedoen van bijzondere wetten die aan bepaalde gemeenten de titel van stad verleenden [4].

Geleidelijk aan zijn de bepalingen die een verschillende regeling voorschreven voor de steden en de plattelandsgemeenten, opgeheven of vervangen door nieuwe bepalingen die dat onderscheid niet meer maken.

Er bestaan evenwel nog bepalingen die dat onderscheid handhaven.

Zo bepaalt artikel 274 van de nieuwe gemeentewet het volgende :

"De Koning bepaalt, na advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie, welke wegen, waar deze door de steden en door de aaneengebouwde gedeelten van de plattelandsgemeenten lopen, tot de grote wegen behoren" [5].

---

(3) Zie P.P. Mouzelard, Droit communal: commentaire permanent, map 1, La commune, UGA, 1985, blz. 17 en 18.

(4) P.P. Mouzelard, op. cit., blz. 19 tot 22.

(5) Deze bepaling (die in de oude gemeentewet was opgenomen onder artikel 76, vierde en vijfde lid) is opgeheven bij de wet van 3 december 1984 tot wijziging van de bepalingen betreffende het toezicht op de handelingen van de gemeentelijke overheden. Ze is opnieuw ingevoerd bij een wet van 6 november 1987, omdat vastgesteld was dat die opheffing een leemte had doen ontstaan waarin moest worden voorzien (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1986-1987, nr. 493/2).
Die bepaling is, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, gewijzigd bij artikel 34 van de ordonnantie van 17 juli 2003 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet.

Uit die bepaling volgt dat de Koning [6] het advies van de gemeenteraad en van de bestendige deputatie moet aanvragen om te bepalen welke wegen, waar deze lopen door de gemeenten die de titel van stad voeren, tot de grote wegen behoren, zelfs indien ze niet in een aaneengebouwd gedeelte lopen, terwijl Hij daartoe niet verplicht is wat niet-aaneengebouwde gedeelten van plattelandsgemeenten betreft.

Ook artikel 14 van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen, dat de omslag van de uitgaven inzake de buurtwegen regelt ingeval de gewone inkomsten van de gemeenten ontoereikend zijn, voorziet in een verschillende regeling naargelang het een stad of een plattelandsgemeente betreft. Ook al is die bepaling in onbruik geraakt, ze bestaat nog steeds in de rechtsorde.

Andere wetten van recentere datum onderscheiden de "steden" van de overige gemeenten. In het algemeen worden andere criteria van onderscheid gehanteerd dan het criterium dat volgt uit de toekenning van de titel van stad, zodat de wijziging van de lijst van de gemeenten die een zodanige titel mogen voeren de werkingssfeer van die bepalingen niet wijzigt [7]. Dat is echter niet het geval voor twee bepalingen, te weten artikel 28, § 2, 3°, van de Vlaamse decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, en artikel 1, 5°, van het Waalse decreet van 29 maart 1993 betreffende de erkenning en de toekenning van toelagen aan geïntegreerde gezondheidsverenigingen.

Behoudens die enkele bepalingen heeft de toekenning van de titel van stad aan een gemeente dezer dagen hoofdzakelijk tot doel aan de betrokken gemeente een eretitel te verlenen [8].

---

(6) Thans de gewestregering, gelet op de bevoegdheid van de gewesten wat de wegen betreft (artikel 6, § 1, X, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

(7) Zie bijvoorbeeld het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds, de wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid, ...

(8) P. Lambert (dir.), Manuel de droit communal, Nemesis, Bruylant, 1998, blz. 549; P.P. Mouzelard, op. cit., blz. 18.

3. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [9] zijn de gewesten, wat de ondergeschikte besturen betreft, inzonderheid bevoegd voor "de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen" - behoudens enkele uitzonderingen, die niet pertinent zijn in het licht van het onderhavige wetsvoorstel -, alsmede voor "het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de provincies en van de gemeenten, met uitzondering van de grenzen van de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren".

Het bepalen van de naam van de gemeenten is nauw verbonden met de bevoegdheid van de gewesten om ze te organiseren en om de grenzen van hun grondgebied vast te stellen of te wijzigen [10]. Het spreekt immers vanzelf dat wanneer nieuwe gemeenten worden opgericht, door splitsing of door samenvoeging, het toekomt aan de wetgever, die die gemeenten opricht, om ze te noemen [11]. Het verlenen van de titel van stad vloeit uit diezelfde bevoegdheid voort, in zoverre die titel hoofdzakelijk tot doel heeft de wijze te regelen waarop de betrokken gemeenten hun identiteit kunnen doen blijken.

Aangezien geen enkele bepaling in de Grondwet of in de bijzondere wet de federale wetgever uitdrukkelijk de bevoegdheid voorbehoudt om de titel van stad te verlenen, moet daaruit geconcludeerd worden dat deze laatste niet meer bevoegd is om het onderhavige voorstel aan te nemen, in zoverre het er alleen toe strekt de titel van stad bij wijze van eretitel te verlenen.

---

(9) Zoals het is gewijzigd bij artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001.

(10) Zie in die zin P. Lambert (dir.), op. cit., blz. 547; P.P. Mouzelard, op. cit., blz. 3.

(11) De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 34.410/2, dat op 20 november 2002 is verstrekt over een voorontwerp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de ordonnantie van 17 juli 2003 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet is geworden, inzonderheid geen enkele opmerking gemaakt over de bepalingen van het voorontwerp die de artikelen 33 en 43 van de voornoemde ordonnantie zijn geworden en die de artikelen 272 en 275 van de nieuwe gemeentewet hebben gewijzigd (Gedr. Stuk BHR, g. z. 2001-2002, nr. A-430/1). Zie, in dezelfde zin, advies 34.480/3, op 7 juli 2003 verstrekt over een voorontwerp van Gemeentedecreet.

De federale overheid kan, zoals reeds is aangegeven in punt 2, in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden weliswaar categorieën van gemeenten vaststellen voor de toepassing van de door haar uitgevaardigde regelgeving en aldus bijvoorbeeld een onderscheid maken tussen stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten.

Dit is echter geenszins de strekking van het onderhavige voorstel. De toekenning van de titel van stad aan de gemeente Lobbes beoogt immers niet de wijziging van het specifieke rechtsstelsel van deze gemeente in een of andere aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale Staat behoort.

De federale wetgever zou bijgevolg zijn bevoegdheid te buiten gaan indien hij dit voorstel zou aannemen.

De verenigde kamers warensamengesteld uit :

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraat, voorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	B. SEUTIN,	
Mevrouwen	A-M. GOOSSENS,	griffiers.
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	

De verslagen werden uitgebracht door de HH. L. DETROUX en B. WEEKERS, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE D. ALBRECHT