

De nieuwste tijd

Institutionele uitdagingen

Het grondgebied van 'Luik' in het Belgische staatsrecht

Christian Behrendt en Quentin Pironnet

Tijdens zijn duizendjarige geschiedenis als prinsbisdom heeft Luik tal van juridische statuten bekleed en dat doet het nog steeds. In de loop van de tijd kreeg de stad veel benamingen: Athene van het Noorden, *Cité ardente*, Maasstad, klein Frankrijk aan de oevers van de Maas, stad van de duizend klokkentorens. Bij de oprichting van de Belgische staat in 1831 behield Luik zijn nationale en internationale aanzien.

Catherine Lanneau vermeldt in haar artikel dat het niet veel scheelde of Luik was de zetel geworden van de instellingen van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, die op 18 april 1951 door het Verdrag van Parijs werd opgericht. De Belgische regering stond achter de kandidatuur van de stad om er de toekomstige Europese instellingen te vestigen.¹ De keuze viel echter op Luxemburg.² Als historisch en demografisch belangrijke stad – de vierde van België en de tweede van Wallonië – heeft Luik dienstgedaan als geografische basis voor talrijke territoriale indelingen en onderverdelingen waarvan het Belgische staatsrecht bol staat. In juridisch opzicht is de term 'Luik' dus variabel en slaat hij soms op een relatief groot deel van het land. In zijn ruimste betekenis, als het rechtsgebied van het hof van beroep, gaat het over bijna 12.000 km², of 40% van het nationale grondgebied. Omgekeerd beslaat elk gerechtelijk kanton van Luik een kwart van de oppervlakte van de stad, een gemiddelde van ongeveer 17 km².

In wat volgt geven we een algemeen overzicht van de verschillende juridische entiteiten die door de term 'Luik' worden gedekt, van de grootste tot de allerkleinste. We beginnen met het hof van beroep. Dan volgen het gerechtelijk arrondissement, de provincie, de hulpverleningszone en vervolgens de eigenlijke stad Luik. We ronden af met de gerechtelijke kantons, de kleinste territoriale entiteiten die de naam Luik dragen.

Luik, rechtsgebied van het hof van beroep

Het Belgische rechtstelsel is een hiërarchisch systeem. Territoriale bevoegdheden zijn vastgelegd in de Grondwet of in wetten die hoofdzakelijk in het Gerechtelijk Wetboek gebundeld zijn. Naast het hof van cassatie, het hoogste rechtscollege dat bevoegd is voor het hele koninkrijk, telt België vijf hoven van beroep die territoriaal zijn onderverdeeld in vijf rechtsgebieden,



Het provinciepaleis gezien vanaf de Rue de Bruxelles.

opgesomd in artikel 156 van de Grondwet. Luik, Gent en Brussel waren de eerste steden waar een hof van beroep werd geïnstalleerd. Opmerkelijk is dat, tot aan de juridische hervorming van 1974, het Luikse hof van beroep wettelijk drietalig was, omdat de oude jurisdictie ook de provincie Limburg en het Duits taalgebied omvatte. Na een grondwetsherziening werden op 31 december 1974 de drie bestaande hoven van beroep uitgebreid met twee nieuwe, een in Bergen en een in Antwerpen. Sindsdien behandelt het hof van beroep van Luik beroepszaken van de provincies Luik, Namen en Luxemburg. De drietaligheid werd vervangen door een principiële eentaligheid, met uitzondering van de beroepsprocedures in het gerechtelijk arrondissement Eupen, waar voor de Duitse taal *kan* worden gekozen (artikel 106 van het Gerechtelijk Wetboek). Het hof van beroep van Luik zetelt in het prins-bischoppelijk paleis en behandelt in beroep uitspraken van lagere

rechtbanken van het rechtsgebied, namelijk de rechtbanken van eerste aanleg van de arrondissementen Namen, Luik, Luxemburg en Eupen, evenals de handelsrechtbanken van de arrondissementen Luik en Eupen. In hetzelfde rechtsgebied is er ook een arbeidshof dat belast is met het onderzoek van bezwaren tegen beslissingen van de arbeidsrechtbank. Het arbeidshof van Luik bestaat echter uit drie afdelingen.³ De eerste houdt zitting in Luik en is bevoegd voor het grondgebied van de provincie. Ze behandelt dus beroepszaken afkomstig uit de arrondissementen Luik en Eupen. De twee andere zetelen in Neufchâteau en Namen en zijn bevoegd voor respectievelijk de provincies Luxemburg en Namen.

Luik, gerechtelijk arrondissement

In de Belgische gerechtelijke hiërarchie staan de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de politierechtbanken net onder de hoven van beroep. Sinds een recente gerechtelijke hervorming⁴ is er voortaan één gerechtelijk arrondissement per provincie. Alleen de provincies Vlaams-Brabant en Luik wijken van die regel af. Het grondgebied van Luik is verdeeld in twee gerechtelijke arrondissementen: de negen Duitstalige gemeenten vormen een specifiek gerechtelijk arrondissement, het gerechtelijk arrondissement Eupen of Gerichtsbezirk Eupen.⁵ De andere gemeenten van de provincie – die in het Franstalige gedeelte – vormen samen het gerechtelijk arrondissement Luik. De territoriale bevoegdheden van de verschillende soorten rechtbanken zijn echter verschillend. De Luikse arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel zijn *ratione loci* (territoriaal) in een groter grondgebied bevoegd dan de rechtbanken van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement. De eerste hebben ook jurisdictie voor de provincies Namen en Luxemburg. Beide rechtbanken zijn bovendien onderverdeeld in acht verschillende afdelingen.⁶ De bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg van Luik, die rechtszaken van gemeen recht behandelt in het gelijknamige arrondissement, valt territoriaal samen met de provincie, met uitzondering van het arrondissement Eupen. Deze rechtbank is echter ook fysiek aanwezig in andere steden, via twee extra afdelingen, in Hoei en in Verviers.⁷ Hetzelfde geldt voor de politierechtbanken,⁸ die vooral overtredingen en verkeersdelicten behandelen.

Luik, provincie, bestuurlijk arrondissement en kieskring

De Grondwet van 1831 vermeldde destijds in haar eerste artikel de onderverdeling van het koninkrijk in provincies. Tegenwoordig is die onderverdeling in artikel 6 opgenomen. De basistekst zegt niets over het aantal provincies en hun afbakening; dat moet in wetten worden vastgelegd.⁹ In het Waalse Gewest komen de vijf provincies overeen met een of meerdere

bestuurlijke arrondissementen. De provincie Luik bestaat al sinds de onafhankelijkheid van België. Ze bestaat uit vier bestuurlijke of administratieve arrondissementen¹⁰ – Luik, Hoei, Borgworm en Verviers – en 84 gemeenten.¹¹

De provincie is een bestuursorgaan dat deels gedecentraliseerd en deels gedeconcentreerd is, wat wil zeggen dat ze voor bepaalde bevoegdheden een grote manoeuvreerruimte heeft en voor andere onderworpen is aan een grotere hiërarchische controle van haar toezichhoudende overheid. Elke provincie is autonoom bevoegd voor de bepaling en het beheer van aangelegenheden van ‘provinciaal belang’.¹² Die aangelegenheden of ‘materies’ zijn dus niet precies omschreven, maar worden overgelaten aan het oordeel van de provinciale overheid. De provincie vaardigt besluiten uit die worden gepubliceerd in bestuursmemorialen.¹³

In 2001 werd de bevoegdheid inzake ondergeschikte overheden (provincies en gemeenten) aan de gewesten overgedragen. De decretale macht over de provincie en het bestuurlijk arrondissement van Luik berust dus bij het Waalse Gewest, met uitzondering van de materies die ressorteren onder federale of communautaire bevoegdheden.¹⁴ Voortaan is deze materie vastgelegd in de Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie).¹⁵ Sinds de zesde staatshervorming (2014) zijn de gewesten gemachtigd om de provinciale instellingen op te heffen door middel van een speciaal decreet dat met een tweederdemeerderheid moet worden aangenomen. Het bestuur van elke Waalse provincie berust bij een provincieraad en provinciecollege – voorheen bestendige deputatie. In Luik zetelen beide organen in de zogenaamde ‘provincievleugel’ van het prins-bisschoppelijk paleis. Elke provincie heeft een gouverneur, bijgestaan door een arrondissementscommissaris.¹⁶ De gouverneur is zowel regeringscommissaris van het Waalse Gewest als vertegenwoordiger van de federale overheid en van de regering van de Franse Gemeenschap (of voor de Duitstalige gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap). Dat verklaart waarom voor zijn benoeming door de gewestregering het eensluidend advies van de federale ministerraad nodig is.¹⁷ Naast zijn specifieke opdrachten moet de



Rechtszaal van het Hof van Assisen van Luik.

arrondissementscommissaris ook de gouverneur vervangen wanneer die verhinderd is. Momenteel wordt per provincie één arrondissementscommissaris aangeduid, maar de provincie Luik vormt daarop een uitzondering. Voor het arrondissement Verviers is er inderdaad een adjunct-arrondissementscommissaris die zitting heeft in Malmedy en bevoegd is voor de elf gemeenten die tot in 1919 deel uitmaakten van het Duitse keizerrijk.¹⁸ Maar in de praktijk worden beide functies evenwel door dezelfde persoon uitgeoefend.

De onderverdeling van het nationale grondgebied in provincies bewijst ook op electoraal gebied haar nut. De onderverdeling van het koninkrijk in districten voor de verkiezing van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is in de Grondwet vast-

gelegd, maar ook in dit geval geldt dat niet voor hun aantal of hun geografische begrenzing: het is aan de wetgever om die vast te leggen. De provincie dient als basis voor de afbakening van de Belgische kieskringen.¹⁹ De kieskring van Luik valt dus samen met de provinciegrens en stuurt vijftien vertegenwoordigers naar de Kamer. Er bestaat echter een uitzondering op dat samenvallen van de kieskring met de provinciegrenzen. In 1988 woedden nog steeds verhitte debatten over de aanhechting van de Limburgse gemeente Voeren bij de provincie Luik (25 jaar eerder, op 1 september 1963, werd ze bij het vastleggen van de taalgrens bij Limburg gevoegd), en dus werd in het Kieswetboek een speciale clause ingevoerd die de bewoners van Voeren toestond om in de naburige Waalse gemeente

Aubel te gaan stemmen op een lijst van het Franstalige kiesdistrict. Die unieke ‘clause Voeren-Komen’ is nog altijd van kracht, zowel voor de federale verkiezingen als voor die voor het Europese Parlement.²⁰

De provincie vormt ook de geografische afbakening voor de zetels van de assisenhoven. Sinds de zogenaamde ‘potpourri II’-hervorming van 2016, zijn de assisenzaken echter sterk teruggelopen door de toegenomen verwijzingen naar de correctionele rechtbank.²¹

Luik, hulpverleningszone

De federale overheid is belast met de organisatie en de werking van de brandweer en de civiele bescherming die tot doel heeft om ‘te allen tijde personen en hun goederen en leefomgeving te hulp te komen en te beschermen’.²² Om de werking van deze openbare dienst te verzekeren heeft de federale uitvoerende macht de zogenaamde ‘hulpverleningszones’ afgebakend. Momenteel zijn er 34 zones, waarvan de territoriale verdeling niet met die van de (187) politiezones samenvalt.²³ In de provincie Luik werden zes hulpverleningszones gecreëerd. De stad Luik behoort samen met twintig andere gemeenten²⁴ tot hulpverleningszone nr. 2.²⁵

Luik, gemeente, stad en politiezone

Luik is in de eerste plaats een gemeentelijke eenheid die in 1977²⁶ tot stand is gekomen uit de fusie van de voormalige gemeenten Luik, Angleur, Bressoux, Chênée, Glain, Grivegnée, Jupille, Rocourt, Sclessin en Wandre. Luik is sinds het ontstaan van het koninkrijk tevens een ‘stad’. In het Belgische staatsrecht heeft deze titel slechts een symbolisch belang.²⁷ Net als de provincie is de gemeente een territoriale instantie die zowel federale (met betrekking tot de burgerlijke stand – huwelijken, uitreiking van identiteitskaarten en reispassen – of tot de handhaving van de openbare orde) en regionale (huisvuilophaling, wegenonderhoud, openbare werken, energiebesparingsmaatregelen, bepaalde subsidies op het gebied van energie) als gemeenschapsbevoegdheden (onderwijs, bibliotheken, culturele centra) heeft. Drie instanties zijn belast met het



Gemeenteraadzaal in het stadhuis, La Violette.



Kabinet van de burgemeester.

bestuur van de gemeente: de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad. Deze laatste zetelt in het stadhuis van Luik en komt in principe elke maand samen. De gemeenteraadsbesluiten van openbaar nut worden niet in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd, maar worden bekendgemaakt door middel van aanplakbiljetten, en treden in werking op de vijfde dag na het aanplakken – tenzij de raad er anders over beslist.²⁸

Krachtens de wet van 7 december 1998²⁹ werd bij Koninklijk Besluit³⁰ één politiezone ingesteld voor het grondgebied van de stad Luik. Het gaat dus om een eengemeentzone die geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft, in tegenstelling tot de meergemeentzones, zoals de aangrenzende zone Basse-Meuse.³¹ Het college en de gemeenteraad zijn bevoegd voor de organisatie en de werking van het lokale politiekorps, met name wat betreft de benoemingen.

Uit deze analyse blijkt hoe de term ‘Luik’ volgens het Belgische recht betrekking heeft op diverse geografische entiteiten. Hun territoriale grenzen evolueerden in de loop van de tijd. Sommige, zoals de provincie, bestaan sinds de onafhankelijkheid van België en zijn onveranderd gebleven. Andere werden kleiner – zoals het rechtsgebied van het hof van beroep. Er ontstonden ook nieuwe entiteiten die geregeld worden gewijzigd, zoals hulpverleningszones en kieskringen. Stuk voor stuk passen ze in de complexe gerechtelijke, administratieve en electorale systemen van het rijk, waarvan de territoriale opdeling in een groot aantal verspreide juridische instrumenten is vastgelegd. Aan het einde van dit overzicht, is er slechts één opvallende conclusie mogelijk: de Luikse grenzen zijn juridisch gesproken uiterst relatief.

Luik, gerechtelijke kantons

Tot slot dekt de term ‘Luik’ ook nog een groep gerechtelijke kantons. Het betreft hier veel kleinere entiteiten, want de stad is verdeeld in vier verschillende kantons op basis van het stratentracé.³² De verschillende vrederechters van Luik behandelen in hun kanton verdelingen van minder dan 2.500 euro en ook betwistingen met betrekking tot particuliere zaken, zoals huurcontracten, facturen voor dagelijkse consumptiegoederen (gas, elektriciteit, etc.) of erfdienstbaarheden.

