ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale et des Affaires bruxelloises, le 23 mai 1975, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant mise en concordance des dispositions de la loi du 1er mars 1922, relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique avec la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes", a donné le 6 juin 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e mei 1975 door de Minister van Landsverdediging en van Brusselse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot het in overeenstemming brengen van de bepalingen van de wet van 1 maart 1922 betreffende de vereniging van gemeenten met het oog op het algemeen belang, met de wet van 26 juli 1971 houdende oprichting van de agglomeraties en federaties van gemeenten", heeft de 6e juni 1975 het volgend advies gegeven :

Le projet invoque notamment comme fondement légal du pouvoir du Roi l'article 95 de la loi du 26 juillet 1971. Les autres dispositions constitutionnelles ou législatives visées au préambule ne constituent que les textes dont le Roi entend faire application ou qu'Il a le devoir de respecter s'Il a le pouvoir de prendre l'arrêté en projet.

L'article 95 de la loi du 26 juillet 1971 dispose :

"Article 95.- Le Roi peut, par arrêtés délibérés en conseil des ministres :

1° mettre les textes des lois qui sont modifiées implicitement par la présente loi en concordance avec celle-ci;

2° mettre le texte des lois en concordance avec la terminologie de la présente loi.

Les arrêtés royaux visés à l'alinéa 1er seront ratifiés par la loi. Le projet de loi de ratification sera déposé dans les deux mois de la publication de l'arrêté royal".

Le pouvoir ainsi conféré au Roi se limite à une mise en concordance des dispositions implicitement modifiées par la loi du 26 juillet 1971 avec cette dernière loi.

.../...

La condition d'exercice du pouvoir du Roi qui entend en user pour adapter une loi à la loi du 26 juillet 1971 est que la loi à adapter soit implicitement modifiée par la loi du 26 juillet 1971.

La loi du 26 juillet 1971 ne contient qu'une disposition d'où il ressort que l'agglomération peut faire partie d'une association de communes. Il s'agit de l'article 60, qui dispose :

"Article 60.- L'agglomération ou la fédération est substituée aux communes faisant partie de son territoire dans les associations de communes dont l'objet concerne les matières dont la compétence lui est effectivement attribuée en vertu de l'article 4. Elle est subrogée dans les droits, obligations et charges des communes qu'elle remplace au sein de l'association".

Ce n'est que dans la mesure où la loi du 1er mars 1922 requiert une adaptation du fait de cette disposition, que le Roi est compétent pour intervenir sur base de l'article 95 de la loi du 26 juillet 1971.

Si les agglomérations peuvent, en vertu des articles 108 et 108bis de la Constitution, faire partie d'une association de communes avec les communes qui les composent, ce n'est que dans les conditions et selon le mode à déterminer par la loi.

.../...

L'article 60 de la loi du 26 juillet 1971 ne prévoit qu'un seul cas : celui où l'objet d'une association concerne des matières dont la compétence est attribuée à l'agglomération ou à la fédération en vertu de l'article 4. Cette disposition exclut que des agglomérations ou des fédérations s'associent avec des communes dans les cas où les attributions des communes ont été transférées, en vertu de l'article 4, § 2, à l'agglomération; dans ce cas en effet, la commune a perdu sa compétence et a cessé de plein droit de faire partie de l'association intercommunale.

Il en irait de même dans les cas prévus par l'article 4, § 3, de la loi, qui concernent des cas de transfert facultatif, mais applicables à l'ensemble des communes de l'agglomération ou de la fédération dès lors que le transfert a été décidé.

Il se pourrait qu'en vertu de l'article 4, § 4, l'agglomération ou la fédération de communes soit appelée à exercer des attributions qui lui auraient été confiées, soit par l'Etat, soit par la province, soit par certaines des communes qui la composent. Dans ce cas, l'agglomération serait éventuellement substituée à l'Etat, à la province ou à ces communes dans les associations intercommunales dont l'objet concerne les matières ainsi transférées, mais non pas aux autres communes. L'agglomération ou la fédération ferait ainsi partie d'une association avec des communes faisant partie de son territoire. Il ne semble pas qu'en fait un tel cas se présente à l'heure actuelle.

.../...

Tel n'est pas le cas envisagé par le projet, qui, abstraction faite de tout transfert facultatif de compétence, permet aux agglomérations de faire partie des associations dont font déjà partie les communes qui les composent. Le projet va ainsi au-delà d'une mise en concordance de la loi du 1er mars 1922 avec la loi du 26 juillet 1971 et n'entre pas dans les prévisions de l'article 95 de cette dernière loi.

On ne conçoit pas, d'autre part, que la mise en concordance ne s'applique qu'à une agglomération et non en général aux agglomérations à créer et aux fédérations de communes existantes et à créer. Un projet d'arrêté royal de ce genre devrait être proposé par tous les ministres compétents.

La mise en concordance de la loi du 1er mars 1922 avec la loi du 26 juillet 1971 doit faire l'objet d'une modification de l'alinéa 1er et non de l'alinéa 2, de l'article 1er. Le texte suivant est proposé :

"Article 1er.-

A l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique, les mots "et, dans les cas prévus à l'article 60 de la loi du 26 juillet 1971, les agglomérations et les fédérations de communes" sont insérés à la suite des mots "Deux ou plusieurs communes".

Article 2.-

Nos Ministres ... sont chargés de l'exécution du présent arrêté".

Als rechtsgrond voor 's Konings bevoegdheid haalt het ontwerp inzonderheid artikel 95 van de wet van 26 juli 1971 aan. De andere, in de aanhef vermelde grondwets- of wetsbepalingen zijn alleen maar teksten die de Koning bedoelt toe te passen of die Hij in acht dient te nemen indien Hij het ontwerp-besluit vermag vast te stellen.

Artikel 95 van de wet van 26 juli 1971 bepaalt :

"Artikel 95. De Koning kan, bij in Ministerraad overlegde besluiten :

1° de tekst van de wetten die door deze wet stilzwijgend gewijzigd worden in overeenstemming brengen met deze wet;

2° de tekst van de wetten in overeenstemming brengen met de terminologie van deze wet.

De koninklijke besluiten bedoeld in het eerste lid zullen bij de wet bekrachtigd worden. Het ontwerp van de bekrachtigingswet zal ingediend worden binnen twee maanden na de bekendmaking van het koninklijk besluit".

De aldus aan de Koning verleende bevoegdheid is beperkt tot het met de wet van 26 juli 1971 in overeenstemming brengen van de bepalingen die deze wet stil-

.../...

zwijgend gewijzigd heeft. Voorwaarde voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Koning als Hij een wet aan de wet van 26 juli 1971 wil aanpassen is dus dat de aan te passen wet door de wet van 26 juli 1971 stilzwijgend is gewijzigd.

De wet van 26 juli 1971 bevat slechts één bepaling waaruit blijkt dat de agglomeratie deel kan uitmaken van een vereniging van gemeenten, namelijk artikel 60, dat zegt :

"Artikel 60. De agglomeratie of de federatie treedt in de plaats van de gemeenten die haar grondgebied samenstellen in de verenigingen van gemeenten waarvan het doel aangelegenheden omvat betreffende welke de bevoegdheid haar krachtens artikel 4 werkelijk is overgedragen. Zij treedt in de rechten, verplichtingen en lasten van de gemeenten die zij in de vereniging opvolgt".

Alleen in zover de wet van 1 maart 1922 ten gevolge van die bepaling aanpassing behoeft is de Koning bevoegd om terzake op te treden op grond van artikel 95 van de wet van 26 juli 1971.

De agglomeraties kunnen ingevolge de artikelen 108 en 108bis van de Grondwet deel uitmaken van een vereniging van gemeenten doch enkel onder de voorwaarden en op de wijze door de wet bepaald.

.../...

Artikel 60 van de wet van 26 juli 1971 kent maar één geval : het doel van de vereniging betreft aangelegenheden waarvoor de bevoegdheid krachtens artikel 4 op de agglomeratie of de federatie is overgedragen. Die bepaling sluit uit dat agglomeraties of federaties zich met gemeenten verenigen in de gevallen waarin de bevoegdheid van de gemeenten krachtens artikel 4, § 2, op de agglomeratie of de federatie is overgegaan; in zulke gevallen heeft de gemeente haar bevoegdheid immers verloren en heeft zij van rechtswege opgehouden deel uit te maken van de intercommunale vereniging.

Dat zou ook zó zijn in de gevallen bepaald in artikel 4, § 3, van de wet, waar het gaat om facultatieve bevoegdheidsoverdracht, maar dan voor de gezamenlijke gemeenten van de agglomeratie of de federatie zodra tot die overdracht is besloten.

Het kan ook gebeuren dat de agglomeratie of de federatie van gemeenten ingevolge artikel 4, § 4, een bevoegdheid uit te oefenen krijgt die haar is verleend door de Staat, door de provincie of door sommige van de gemeenten waaruit zij bestaat. Dan zou de agglomeratie eventueel in de plaats treden van de Staat, de provincie of die gemeenten in de intercommunale verenigingen die de aldus overgedragen aangelegenheden tot doel hebben maar niet in de plaats van de overige gemeenten. De agglomeratie of federatie zou aldus deel uitmaken van een vereniging met gemeenten die tot haar

.../...

gebied behoren. Zulk een geval lijkt zich in werkelijkheid momenteel niet voor te doen.

Niet aan dát geval echter is in het ontwerp gedacht. Dit laatste staat de agglomeraties, afgezien van iedere facultatieve bevoegdheidsoverdracht, immers toe deel uit te maken van verenigingen waartoe de gemeenten waaruit zij bestaat reeds behoren. Het ontwerp doet aldus méér dan de wet van 1 maart 1922 in overeenstemming brengen met de wet van 26 juli 1971 en blijft niet binnen het bestek van artikel 95 van laatstgenoemde wet.

Anderdeels is niet goed aan te nemen dat de aanpassing alleen voor een agglomeratie geldt en niet in 't algemeen voor de op te richten agglomeraties en de bestaande of op te richten federaties van gemeenten. Een ontwerp-koninklijk besluit van die aard zou door al de terzake bevoegde ministers moeten worden voorgedragen.

Om de wet van 1 maart 1922 in overeenstemming te brengen met die van 26 juli 1971 moet niet het tweede maar het eerste lid van artikel 1 worden gewijzigd. De volgende tekst wordt daartoe in overweging gegeven :

"Artikel 1.-

In artikel 1, eerste lid, van de wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut

.../...

van het algemeen worden na de woorden "Twee of meer gemeenten" de woorden "en, in de gevallen bedoeld in artikel 60 van de wet van 26 juli 1971, de agglomeraties en de federaties van gemeenten," ingevoegd.

Artikel 2.-

Onze ministers ... zijn belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

M. VERSCHELDEN, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.