- 7 - 1987
Transmis à M. Coordination
Overgezonden aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 29 avril 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant la tutelle administrative sur les intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région bruxelloise ou dont le ressort s'étend à plus d'une Région", a donné le 2 juin 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 april 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken , Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het administratief toezicht op de intercommunales waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Brusselse Gewest niet overschrijdt of waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt", heeft op 2 juni 1987 het volgend advies gegeven :

Le projet invoque comme fondement légal, d'une part, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, et § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et, d'autre part, l'article 20 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (1).

Il convient d'examiner si ces dispositions habilitent le Roi à intervenir dans les matières que le projet entend régler.

I. LA TUTELLE SELON LA LOI DU 1er MARS 1922 RELATIVE A L'ASSOCIATION DE COMMUNES DANS UN BUT D'UTILITE PUBLIQUE.

La tutelle sur les associations intercommunales a été réglée par l'article 12 de la loi du 1er mars 1922, modifié par l'arrêté royal n° 279 du 31 mars 1936, rédigé de la manière suivante :

> "Article 12. Le gouvernement a le droit de contrôler toutes les opérations de la société et, à cette fin, d'exiger d'elle tous états et renseignements, à recueillir tant sur place que par correspondance.
>
> Il peut s'opposer à l'exécution de toute mesure qu'il jugerait contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général".

.../...

(1) A ce jour, cette loi n'a pas encore été publiée.

A cette disposition, qui est le fondement d'une tutelle générale, il faut ajouter celles qui organisent une tutelle spéciale. L'article 2 de la même loi soumet à autorisation du Roi l'association ou l'entrée dans une association déjà existante, et à l'approbation du Roi les statuts. Les articles 8 et 9 soumettent à la même autorisation les expropriations pour cause d'utilité publique et les emprunts. Les articles 7, 10 et 14 soumettent à approbation du Roi les tarifs de péage, les libéralités et la dissolution de la société avant l'expiration du terme fixé. L'article 11 soumet les comptes annuels à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Sauf dans les cas prévus aux articles 8 et 9, la décision du Roi doit être précédée d'un avis de la députation permanente. Enfin, l'article 13 ouvre un recours au Roi contre les décisions relatives à la prorogation de l'association à l'expiration du terme fixé.

En 1959, le Gouvernement s'est avisé qu'il "(importait) de rendre l'exercice du contrôle gouvernemental sur les associations de communes aussi simple et aussi rapide que possible, tout en garantissant l'information de l'autorité supérieure". C'est à cette fin qu'a été pris l'arrêté royal du 24 février 1959 qui autorise le Ministre de l'Intérieur à désigner auprès de chaque intercommunale un commissaire du gouvernement, à qui une double mission est attribuée :

- une mission d'investigation par le contrôle des opérations de l'association;

.../...

- un pouvoir d'opposition suspensive à l'exécution de toute décision contraire aux statuts, à la loi ou à l'intérêt général. Cette opposition sera levée si elle n'est confirmée dans les quinze jours de sa date par le Ministre de l'Intérieur.

Selon une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 25 février 1959 (1), l'arrêté royal du 24 février 1959 entendait pourvoir à la mise en oeuvre de l'article 12, alinéa 2, de la loi du 1er mars 1922. On peut hésiter sur la légalité d'un tel arrêté, dans la mesure où l'on a affaire à une autolimitation par voie réglementaire, d'un pouvoir que le Gouvernement puise directement dans la loi. Toujours est-il que cet arrêté ne paraît pas avoir fait l'objet d'objections de principe de la part de la section de législation du Conseil d'Etat (L. 6538/1), ce qui s'explique sans doute à la fois par le fait qu'il ne portait guère d'atteinte à l'autonomie des associations telle que consacrée par la loi, et par l'urgence invoquée par le Gouvernement (2).

.../...

(1) Moniteur belge du 11 mars 1959.

(2) L'avis critiquait dans le projet gouvernemental la disposition qui donnait aux commissaires du gouvernement tous les pouvoirs d'investigation pour l'accomplissement de leur mission, notamment celui d'assister aux réunions des organes d'administration et de gestion des associations. Tout en reconnaissant au Gouvernement le pouvoir, prévu par l'article 12 de la loi, de recueillir les états et renseignements et à s'opposer à l'exécution des mesures contraires à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, l'avis contestait le pouvoir de participer aux discussions, qui eût assuré aux commissaires du gouvernement une influence préventive sur les décisions.

II. LA LOI SPECIALE DU 8 AOUT 1980 DE REFORMES INSTITUTIONNELLES.

Si l'on relit la loi spéciale, on y trouve, en ce qui concerne les intercommunales, les dispositions suivantes :

"Article 6. § 1er. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° Les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations.

...

§ 5. Toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région doit être prise d'un commun accord entre les Exécutifs concernés.

§ 6. Les Exécutifs informent :

...

2° le Ministre de l'Intérieur, de la gestion des associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région.

§ 7. Les Exécutifs visés aux §§ 2 à 6 sont les Exécutifs prévus par la présente loi ainsi que l'autorité compétente pour le territoire autre que celui de la Région wallonne ou de la Région flamande".

Il paraît aujourd'hui acquis que l'on doit déduire de ces textes deux grands ordres d'idées. L'un l'a été par la Cour d'arbitrage, l'autre par la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

La Cour d'arbitrage, dans son arrêt du 28 juin 1985 (1), qui a annulé le décret du Conseil régional wallon du 1er février 1985 relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz, a analysé plus particulièrement l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale et décidé :

"Ce texte conduit à distinguer pour les Régions deux types de compétence :

a. une compétence normative (et la compétence d'exécution qui en résulte), en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes;

b. une compétence d'application de la loi organique dans les matières pour lesquelles les Régions ne disposent pas d'une compétence normative.

L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale opère donc un partage de compétence normative entre l'Etat et les Régions;

a. la compétence normative des Régions à l'égard des associations de communes est limitée aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des associations;

b. la compétence normative de l'Etat à l'égard des associations de communes comprend tout autre objet relatif à ces associations et notamment les conditions d'affiliation à une association intercommunale et les conditions de retrait d'une telle association".

De son côté, la section de législation du Conseil d'Etat, dans un avis des 21 mai et 4 juin 1986 sur des amendements déposés devant la Chambre des Représentants sur le projet de loi relatif aux intercommunales à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, a observé, à partir de l'article 6, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale :

.../...

(1) Moniteur belge du 6 juillet 1985.

"En vertu de l'article 107quater, deuxième alinéa, de la Constitution, la compétence que la loi spéciale peut accorder à des organes régionaux de régler certaines matières ne peut être exercée que dans le ressort que détermine cette loi et l'article 2 de la loi spéciale a fixé le territoire des Régions wallonne et flamande. Les décrets d'une Région relatifs au fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des intercommunales ne sont donc pas applicables aux associations de communes dont le ressort s'étend au-delà d'une Région. En outre, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale, qui donne une compétence normative aux Régions, ne s'applique pas aux intercommunales dont le ressort ne comprend que les communes de la Région bruxelloise" (1).

On en arrive ainsi à la fois à une interprétation large de la compétence matérielle attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale (2) et à une interprétation stricte de leur compétence territoriale (3). On n'est pas arrivé là sans quelques hésitations.

---------- .../...

(1) Doc. Chambre, session 1985-1986, n° 125-13, p. 2.

(2) La section de législation du Conseil d'Etat a déduit de l'arrêt de la Cour d'arbitrage que "la compétence des Régions en matière de "contrôle" des associations de communes, singulièrement en matière de tutelle, doit s'entendre tant de la compétence normative complète que de la compétence d'exercice de la tutelle" (avis sur une proposition de loi relative à la tutelle en matière d'informatique sur les pouvoirs locaux) (Doc. Chambre, 1986-1987, n° 671-2, p. 2).

(3) Cet avis de mai-juin 1986 a été confirmé par l'avis cité à la note précédente.

III. LES TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA LOI DU 22 DECEMBRE 1986 RELATIVE AUX INTERCOMMUNALES.

L'article 19 du projet initial (1) disposait :

"§ 1er. Sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle :

1° la constitution de l'intercommunale, ses statuts et leurs annexes éventuelles;

2° toute modification apportée ultérieurement aux statuts de l'intercommunale;

3° l'entrée de nouveaux associés dans l'intercommunale;

4° le retrait des associés de l'intercommunale.

"§ 2. Tout acte des organes de l'intercommunale qui viole la loi ou les statuts ou blesse l'intérêt général peut être suspendu ou annulé par l'autorité de tutelle".

Ce projet, pas plus que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, ne comportait aucune limitation territoriale de la compétence des intercommunales. L'existence d'intercommunales dites "interrégionales" n'était cependant pas demeurée inaperçue. L'avis de la section de législation rappelle en effet les travaux préparatoires de la loi spéciale d'où il ressort que "la compétence de la Région se limite à son propre territoire; un décret régional n'est donc pas applicable à l'extérieur de la Région", "ne peut avoir aucune incidence sur une comune d'une autre Région" (2). "En ce qui concerne

---

...//...

(1) On ne remontera pas au-delà du projet de loi relative aux intercommunales, déposé devant le Sénat avec un avis du 16 mars 1983 de la section de législation, chambres réunies (Doc. Sénat, 1982-1983, n° 529-1).

(2) p. 21 du doc. Sénat, précité.

les intercommunales qui dépassent le territoire d'une Région, le § 5 règle ce problème et la loi ordinaire contient également des règles pour faire observer la procédure prescrite"(1).

A propos de cet article 19, la section de législation du Conseil d'Etat avait reconnu au législateur national le pouvoir de déterminer les actes soumis à tutelle :

> "Si, en vertu de l'article 108 de la Constitution et en vertu de la loi spéciale, le législateur national est resté compétent pour déterminer les actes des autorités communales soumis à tutelle et pour fixer le mode de tutelle à prévoir pour ces divers actes, l'exercice de la tutelle appartient à l'autorité régionale. Par conséquent, si le législateur national soumet à approbation, ou à un autre mode de tutelle, la délibération par laquelle un conseil communal décide que la commune fera partie d'une association de communes, l'autorité régionale pourra, par la mise en oeuvre de son pouvoir de tutelle, prendre des décisions tendant à ce que le ressort des associations de communes soit fixé de manière à en favoriser "la rationalisation".
>
> ...
>
> En outre, si l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale place, sans énoncer de restrictions, le "contrôle" des associations de communes dans les attributions des Régions, il résulte de l'économie de la disposition que le législateur national, resté incontestablement compétent, comme il a été exposé sous le A, pour établir les règles organiques des associations de communes est notamment compétent pour définir les principes applicables au contrôle des associations de communes, dans la mesure où ces principes sont indissociables des règles organiques des associations.
>
> Dès lors, dans la mesure où le législateur national aura soumis à approbation ou à un autre mode de tutelle, les décisions prises par des organes ou des membres des associations de communes, l'autorité régionale, chargée du contrôle de ces associations, pourra exercer son pouvoir de tutelle notamment à l'effet de favoriser une fixation rationnelle du ressort des associations" (2).

.../...

(1) P. 22 du même doc. Sénat.
(2) P. 24 du même doc. Sénat.

Et plus loin encore, on lit :

"il s'indique d'interpréter l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale dans un sens où il respecte les attributions de compétences déterminées par l'article 108 de la Constitution. Selon l'alinéa 3 de cet article, le législateur peut, par une loi votée à la majorité spéciale, confier aux Conseils de communauté ou aux Conseils de régions, le pouvoir de régler "l'organisation" de la tutelle administrative et le pouvoir de régler "l'exercice" de celle-ci, et exclusivement ces pouvoirs. Selon les alinéas ler et 4 de l'article, il appartient au législateur national, d'une part, de régler les institutions provinciales et communales et, d'autre part, de déterminer les conditions dans lesquelles plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'associer et le mode selon lequel elles le feront. Par conséquent, reconnaître au Conseil régional, sur base de l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale, le pouvoir de prendre des règles relatives à la fixation du ressort des associations de communes ce serait interpréter la disposition indiquée dans un sens où elle impliquerait un empiétement de la Région sur une compétence réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national" (1).

Cette position de la section de législation du Conseil d'Etat a suscité des réserves au sein de la Commission de l'Intérieur du Sénat. Un membre a proposé la suppression de l'article 19, témoignant ainsi d'une singulière prescience de ce que serait la décision de la Cour d'arbitrage. Selon la justification de cet amendement,

.../...

---

(1) PP. 26-27 du même doc. Sénat.

"L'article 108, alinéa 3, de la Constitution attribue aux Conseils de la Communauté et de la Région le pouvoir de régler l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative. Or, le contrôle des intercommunales est confié, sans restriction, aux Régions par l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980. Par une analogie mal fondée avec l'article 7 de la même loi, le projet prétend ne leur confier que l'organisation des procédures et de l'exercice de la tutelle, alors que la comparaison des articles 6 et 7 montre au contraire que, dans le cas des intercommunales, le pouvoir d'organisation de la tutelle par les Régions ne souffre aucune réserve. C'est donc à celles-ci, et non au législateur national, qu'il appartient de déterminer tant les procédés de tutelle que les actes qui y sont admis" (1).

Le rapport de la Commission ne répond pas à cette argumentation, sinon en observant que l'article, devenu l'article 20, est adopté (2), moyennant l'adoption d'autres amendements, non essentiels pour l'examen du projet actuel, dans la rédaction suivante, qui ne sera plus modifiée :

"§ 1er. Sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle :

1° la constitution de l'intercommunale, ses statuts et leurs annexes éventuelles;

2° toute modification apportée ultérieurement aux statuts de l'intercommunale;

§ 2. Tout acte des organes de l'intercommunale qui viole la loi ou les statuts ou blesse l'intérêt général peut être suspendu ou annulé par l'autorité de tutelle".

.../...

---

(1) Doc. Sénat, 1982-1983, n° 529-2, p. 133.
(2) Ibidem, p. 137

Tout cela précédait l'arrêt du 28 juin 1985 de la Cour d'arbitrage. Cet arrêt ne paraît pas avoir retenu l'attention de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des Représentants, lorsqu'elle a traité de l'article 20. Le rapport relève cependant à propos du rejet d'un amendement :

> "M. DESSEYN, qui commente son amendement n° 40, estime que l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie la plénitude des compétences en matière de tutelle aux Régions.
>
> Or, l'article 20 du présent projet de loi réduit ce principe à néant, puisqu'il assimile le droit de contrôle à la tutelle administrative prévue à l'article 7, a, de la loi spéciale précitée, et qui limite la compétence régionale en matière de tutelle à l'organisation des procédures et à leur exécution.
>
> Le Ministre de l'Intérieur répond que le Conseil d'Etat a estimé à plusieurs reprises dans ses avis qu'il appartient au pouvoir national de déterminer les actes soumis à la tutelle et le type de tutelle à exercer" (1).

Ce rapport est daté du 5 mai 1986. Le 15 mai, le président de la Chambre des Représentants saisit le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur divers amendements, dont les auteurs "estiment que certains articles du projet de loi doivent être modifiés à la suite de l'arrêt prononcé le 28 juin 1985 par la Cour d'arbitrage" (2). C'est dans cet avis que la section de législation du Conseil d'Etat a

.../...

---

(1) Doc. Chambre, 1985-1986, n° 125-11, p. 77.
(2) Avis précité des 21 mai et 4 juin 1986, p. 1.

énoncé le principe de la limitation de la compétence des Conseils régionaux aux intercommunales dont le ressort ne s'étend pas au-delà de leur Région. Elle y a en outre observé que le projet devrait être "revu à la lumière de l'arrêt de la Cour d'arbitrage", arrêt qui "a mis un terme aux hésitations que pouvaient susciter les imperfections du texte de la loi spéciale et les déclarations contradictoires faites au cours des travaux préparatoires de celle-ci" (1).

Le projet a néanmoins été examiné en séance publique des 12 et 13 novembre 1986 et adopté tel quel, sur le vu d'un avis du Comité de concertation, auquel il avait été soumis par le président de la Chambre des Représentants. Aux termes de cet avis qui est du 1er août 1986,

> "Le comité de concertation se rallie au point de vue du Conseil d'Etat dans son avis des 21 mai et 4 juin 1986, et est dès lors d'avis que l'article 4, 7°, l'article 6, l'article 13, § 2, et l'article 20 du projet de loi relatif aux intercommunales, ne peuvent avoir trait qu'aux associations intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région bruxelloise, ainsi qu'aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région, et que, dans ces limites, les dispositions susmentionnées n'excèdent pas la compétence du législateur national" (2).

.../...

---

(1) P. 2, texte et note (3).
(2) Doc. Chambre, 1985-1986, n° 125-14.

Selon le Ministre de l'Intérieur, la modification du projet n'était pas nécessaire; le Ministre a en effet déclaré en séance publique de la Chambre des Représentants :

> "Après le passage devant le comité de concertation, il fut décidé que l'on respecterait l'avis du Conseil d'Etat, mais que les observations de ce dernier ne gênaient pas le texte de la loi organique que nous traitons maintenant. On a alors cité l'exemple d'autres lois qui n'ont pas été modifiées depuis qu'il existe des Régions et dont l'application ne gêne pas l'existence de ces dernières. Pourquoi ? Parce qu'on sait, selon les lois qui ont été votées en 1980, que l'on ne peut pas disposer lorsque ce n'est pas permis pour la Région wallonne ou pour la Région flamande. Un texte général ne vaut que dans les Régions où il n'est pas contestable. Il n'est donc pas nécessaire de le dire par un amendement, et ce d'une manière explicite. La loi existe, la loi limite l'effet de l'application dans les Régions.
>
> Si, à propos de toutes les lois qui contiennent dans leur application non organique une incidence régionale, il fallait préciser que l'application nationale de ces textes ne dépasse pas les communes de l'agglomération bruxelloise et les communes qui font l'objet, pour les intercommunales spécialement, de plusieurs Régions, on n'en sortirait plus, on devrait modifier toutes les législations ! Ce n'est pas possible, et je prétends qu'en droit, ce n'est pas nécessaire" (1).

Cette technique législative avait été critiquée vainement par certains membres de la Chambre des Représentants (2).

.../...

---

(1) Annales Chambre, 12 novembre 1986, p. 190. La même opinion avait été défendue par M. TANT, co-rapporteur (ibidem, p. 175).

(2) Voir notamment les interventions de MM. DESSEYN et DARAS (ibidem, pp. 184 et 188).

La déclaration du Ministre appelle une double observation.

La première porte sur la comparaison faite par le Ministre entre le projet et "d'autres lois qui n'ont pas été modifiées depuis qu'il existe des Régions". En fait, ces lois, antérieures à la loi spéciale du 8 août 1980, ont bien été implicitement modifiées par la loi spéciale. Tel est le cas manifestement de la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

La deuxième observation ressort d'avis du Conseil d'Etat. Le Ministre de l'Intérieur avait annoncé son intention de ne pas promulguer la loi avant que les Conseils régionaux n'eussent adopté les décrets, pour autant que ceux-ci le fussent dans un délai raisonnable. Il s'en rapportait de la sorte, selon ses termes, à un "gentleman's agreement" convenu avec les Exécutifs régionaux. Dans son avis du 16 décembre 1986 sur un projet de décret relatif aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, le Conseil d'Etat, section de législation, 2e chambre, a répondu directement sur le procédé légistique et implicitement sur le "gentleman's agreement". Après un rappel circonstancié de l'historique du projet de loi, la section de législation observe :

> "En adoptant ce projet de loi, les Chambres législatives ont largement empiété sur la compétence des législateurs régionaux.

.../...

Certes, on pourrait être tenté de soutenir, en se fondant sur les limites de la compétence du législateur national, que les dispositions contestées de ce projet de loi doivent être interprétées comme ne s'appliquant, ni aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, ni à celles dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région flamande.

Cette interprétation s'expose cependant à une critique fondamentale. Elle conduit à faire implicitement le départ entre les champs d'application respectifs des dispositions d'une même loi, les unes étant applicables à l'ensemble des associations de communes - parce que la matière reste de compétence nationale -, les autres étant réservées aux seules associations dont le ressort dépasse les limites de la Région wallonne ou de la Région flamande - parce que la matière est, cette fois, de compétence régionale. En l'espèce, la loi n'indique pas aux destinataires de la règle quelles sont les dispositions qui leur sont effectivement applicables. Ce vice fondamental de la rédaction de la loi est de nature à créer l'insécurité.

Il ne résulte pas de l'empiétement du législateur national sur la compétence du législateur régional que celui-ci soit privé de l'exercice de ses pouvoirs. Et à cet égard, il convient de relever que le décret en projet a pour objet d'élaborer des règles dans deux des trois matières pour lesquelles l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale attribue à la Région un pouvoir normatif : les modalités de fonctionnement et le contrôle. Le conflit qui résulterait de l'entrée en vigueur respective d'une loi et d'un décret, dans la mesure où ils se donnent le même objet, ne pourrait être tranché que par la Cour d'Arbitrage" (1).

.../...

---

(1) C.R.W., 1986-1987, n° 142-1, p.8.

Saisie d'un projet de décret "betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied voor intercommunales", la 8e chambre de la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis du 3 décembre 1986, s'était exprimée comme suit :

> "Men zou dus kunnen aannemen dat de bepalingen van het wetsontwerp moeten worden gelezen in het licht van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en bijgevolg een verschillend toepassingsgebied hebben naar gelang zij betrekking hebben op een aangelegenheid die het Rijk voor alle intercommunales kan regelen, dan wel op een aangelegenheid waarvoor het Rijk slechts ten aanzien van sommige intercommunales bevoegd is gebleven.
>
> Het spreekt echter vanzelf dat, bij ontstentenis van duidelijke voorschriften daaromtrent in de tekst zelf, de toepassing van de ontworpen wet aanleiding zal geven tot moeilijkheden en zelfs tot bevoegdheidsconflicten die door het Arbitragehof zullen moeten worden beslecht.
>
> Zulks vormt voor de Gewesten natuurlijk geen beletsel om de normatieve bevoegdheid uit te oefenen die ze manifest uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste zinsdeel, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen putten, wat - zoals reeds gezegd - het oogmerk is dat met het onderhavige ontwerp van decreet wordt nagestreefd" (1).

.../...

(1) "Vlaamse Raad", 1986-1987, n° 197-1, p. 8-9.

IV. LE PROJET.

A. Le projet entend exécuter l'article 20 de la loi du 22 décembre 1986 dans les limites admises par le Ministre de l'Intérieur au cours des travaux préparatoires. Limité aux intercommunales dont le ressort se limite à la Région bruxelloise, ci-après appelées intercommunales bruxelloises, et aux intercommunales dont le ressort s'étend à plus d'une région, ci-après appelées intercommunales interrégionales, il ne se heurte pas aux mêmes objections que le Conseil d'Etat avait opposées à la loi dont il fait application, mais d'autres objections sont à formuler.

Pour l'examen du projet,une distinction doit être faite suivant qu'il concerne les intercommunales bruxelloises ou les intercommunales interrégionales, et, parmi celles-ci, entre celles qui comprennent des communes de la Région bruxelloise et celles qui n'en comprennent pas.

B. Les intercommunales bruxelloises.

1° Ces intercommunales continuent de relever de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique régionale différenciée se justifie. Il ressort des articles ler et 2, § ler, de cet arrêté royal, que c'est le comité ministériel de la Région bruxelloise, et non le Ministre de l'Intérieur, qui est compétent pour l'application de toute disposition légale ou réglementaire dont l'application se limite à la Région, et notamment pour le contrôle des intercommunales. Le projet devrait, dès lors, être élaboré par le comité ministériel compétent pour la Région bruxelloise. Il échappe de ce fait à la compétence du Ministre de l'Intérieur, qui le soumet au Conseil d'Etat.

.../...

2° Emanât-il du comité ministériel compétent, le projet appelle une autre observation fondamentale en ce que, comblant une lacune de la loi du 22 décembre 1986, il détermine l'autorité compétente pour exercer la tutelle. Cette autorité n'est déterminable ni à partir de la loi spéciale, qui n'est pas applicable aux intercommunales bruxelloises, ni à partir de la loi coordonnée du 20 juillet 1979 créant des institutions communautaires et régionales provisoires. L'attribution du pouvoir de tutelle au Roi ne saurait dès lors trouver de fondement légal que dans l'article 67 de la Constitution, qui habilite le Roi à exécuter les lois et à dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit (1), ainsi que dans l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 6 juillet 1979. Somme toute, en s'attribuant le pouvoir de tutelle, le Roi ne fait que se reconnaître un pouvoir qu'il détient déjà, à condition de l'exercer en comité ministériel de la Région bruxelloise. Dans cette mesure, le projet est inutile.

C. Les intercommunales interrégionales sans participation de communes de la Région bruxelloise.

Ces intercommunales relèvent du législateur national pour l'organisation de la tutelle mais, pour l'exercice de celle-ci, des Exécutifs régionaux, en vertu de l'article 6, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale. Il ne saurait appartenir au gouvernement national, sans habilitation expresse du législateur, à supposer

---

.../...

(1) Arrêt Elections communales de Bougnies, n° 14.582 du 8 mars 1971.

une telle habilitation compatible avec l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, de déterminer les règles selon lesquelles les Exécutifs régionaux exerceront des pouvoirs qu'ils tiennent de la loi spéciale.

D. Les intercommunales interrégionales à participation de communes de la Région bruxelloise.

Il ressort de l'article 6, § 7, de la loi spéciale que les "décisions" relatives à ces intercommunales interrégionales relèvent ensemble de l'Exécutif de la Région wallonne, de l'Exécutif flamand et de "l'autorité compétente pour le territoire autre que celui de la Région wallonne ou de la Région flamande", c'est-à-dire, si l'on s'en rapporte à la loi coordonnée du 20 juillet 1979 et à l'arrêté royal du 6 juillet 1979, le comité ministériel de la Région bruxelloise.

Le projet appelle, en ce qui concerne ces intercommunales, les mêmes objections qu'en ce qui concerne celles qui sont visées au C ci-dessus.

+

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat n'a pas estimé devoir examiner le texte du projet.

Het ontwerp voert als rechtsgrond aan, enerzijds, artikel 6, § 1, VIII, 1°, en § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en, anderzijds, artikel 20 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales (1).

Er dient te worden onderzocht of die bepalingen de Koning machtigen om zich te bemoeien met de aangelegenheden die het ontwerp wil regelen.

I. HET TOEZICHT VOLGENS DE WET VAN 1 MAART 1922 OMTRENT DE VERENIGING VAN GEMEENTEN TOT NUT VAN 'T ALGEMEEN.

Het toezicht op de intercommunale verenigingen is geregeld in artikel 12 van de wet van 1 maart 1922, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 279 van 31 maart 1936, welk artikel als volgt luidt :

> "Artikel 12. De regering is gerechtigd om controle uit te oefenen op al de verrichtingen der vereniging en, met het oog hierop, om alle staten en inlichtingen te vorderen welke, zowel ter plaatse als per correspondentie, dienen ingewonnen.
>
> Zij kan zich verzetten tegen de tenuitvoerlegging van elke maatregel, die zij acht in strijd te zijn met de wet, de statuten of het algemeen belang".

.../...

---

(1) Tot op heden is die wet nog niet bekendgemaakt.

Aan deze bepaling, welke de grondslag vormt voor een algemeen toezicht, moeten die worden toegevoegd welke een bijzonder toezicht organiseren. Artikel 2 van dezelfde wet bepaalt dat voor de vereniging of de toetreding tot een reeds bestaande vereniging door de Koning machtiging moet worden verleend en dat de statuten door de Koning moeten worden goedgekeurd. De artikelen 8 en 9 eisen dezelfde machtiging voor de onteigeningen ten algemene nutte en de leningen. Ingevolge de artikelen 7, 10 en 14 is de goedkeuring van de Koning vereist voor de tarieven van de rechten, de schenkingen en de ontbinding van de vereniging vóór het verstrijken van de bepaalde termijn. Artikel 11 onderwerpt de jaarrekeningen aan de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken. Behalve in de gevallen bepaald in de artikelen 8 en 9, moet aan de beslissing van de Koning een advies van de bestendige deputatie voorafgaan. Tenslotte staat krachtens artikel 13 een beroep bij de Koning open tegen de beslissingen betreffende de verlenging van de vereniging bij het verstrijken van de bepaalde termijn.

In 1959 heeft de Regering vastgesteld dat "de regeringscontrole op verenigingen van gemeenten zo soepel en zo snel mogelijk (moest) kunnen worden uitgeoefend zonder dat de voorlichting van de hogere overheid daaronder (zou lijden)". Met dat doel is het koninklijk besluit van 24 februari 1959 uitgevaardigd, dat de Minister van Binnenlandse Zaken machtigt bij elke intercommunale een regeringscommissaris te benoemen, aan wie een tweevoudige opdracht wordt verleend :

- een onderzoeksopdracht door middel van de controle van de verrichtingen van de vereniging;

.../...

- een bevoegdheid om schorsend verzet aan te tekenen tegen de uitvoering van enige beslissing die strijdig is met de statuten, de wet of het algemeen belang. Dat verzet zal worden opgeheven als het binnen vijftien dagen na zijn dagtekening niet door de Minister van Binnenlandse Zaken wordt bevestigd.

Volgens een omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 25 februari 1959 (1), bedoelde het koninklijk besluit van 24 februari 1959 te voorzien in de uitvoering van artikel 12, tweede lid, van de wet van 1 maart 1922. Men kan de wettelijkheid van zodanig besluit in twijfel trekken, in zover men te maken heeft met een zelfbeperking bij wege van verordening, van een bevoegdheid welke de Regering rechtstreeks ontleent aan de wet. Toch is het zo dat de afdeling wetgeving van de Raad van State blijkbaar geen principiële bezwaren heeft geuit tegen dat besluit (L. 6538/1), wat ongetwijfeld kan worden verklaard zowel door het feit dat het nauwelijks afbreuk deed aan de autonomie van de verenigingen zoals die in de wet is vastgelegd, als door de dringende noodzakelijkheid die de Regering aanvoerde (2).

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 11 maart 1959.

(2) Het advies maakte bezwaar tegen de bepaling uit het ontwerp van de Regering die aan de regeringscommissarissen, met het oog op het uitoefenen van hun zending, het recht verleende onderzoeken in te stellen, onder meer het recht om de vergaderingen van de bestuurs- en beheersorganen der verenigingen bij te wonen. Hoewel het advies erkende dat de Regering bevoegd was om, zoals bepaald in artikel 12 van de wet, staten en inlichtingen in te winnen en zich te verzetten tegen de tenuitvoerlegging van elke maatregel die in strijd was met de wet, de statuten of het algemeen belang, betwistte het de bevoegdheid om deel te nemen aan de besprekingen, waardoor de regeringscommissarissen een preventieve invloed op de beslissingen zouden hebben gekregen.

II. DE BIJZONDERE WET VAN 8 AUGUSTUS 1980 TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN.

Bij nader toezien vindt men in de bijzondere wet de volgende bepalingen die de intercommunales betreffen :

"Artikel 6. § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° De werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende de verenigingen.

...

§ 5. Iedere beslissing betreffende verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, moet in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Executieven genomen worden.

§ 6. De Executieven geven inlichtingen :

...

2° Aan de Minister van Binnenlandse Zaken, over het beheer van de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt.

§ 7. De Executieven bedoeld in de §§ 2 tot 6 zijn de Executieven bepaald in deze wet alsmede de overheid die bevoegd is voor het andere grondgebied dan dat van het Vlaamse Gewest of het Waalse Gewest".

Het lijkt thans vast te staan dat uit die teksten twee grote orden van gedachten moeten worden afgeleid. De ene komt van het Arbitragehof, de andere van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

.../...

In zijn arrest van 28 juni 1985 (1), dat het decreet van de Waalse Gewestraad van 1 februari 1985 betreffende de rationalisering van de sector van de distributie van elektriciteit en gas heeft vernietigd, heeft het Arbitragehof inzonderheid artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet onderzocht en besluit het als volgt :

"Die tekst behelst een onderscheid tussen tweeërlei bevoegdheden voor de Gewesten :

a. een normatieve bevoegdheid (en de uitvoeringsbevoegdheid die eruit voortvloeit) inzake de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten;

b. een bevoegdheid om de organieke wet toe te passen in materies waarvoor de Gewesten geen normatieve bevoegdheid bezitten.

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet maakt dus een verdeling van normatieve bevoegdheid tussen Staat en Gewesten :

a. de normatieve bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van de verenigingen van gemeenten wordt beperkt tot de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van die verenigingen;

b. de normatieve bevoegdheid van de Staat ten aanzien van verenigingen van gemeenten omvat iedere andere aangelegenheid in verband met die verenigingen, en met name de voorwaarden voor toetreding tot, of terugtrekking uit, intercommunale verenigingen".

Anderzijds heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in een advies van 21 mei en 4 juni 1986 over amendementen op het wetsontwerp betreffende de intercommunales, die bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend waren ten gevolge van het arrest van het Arbitragehof, uitgaande van artikel 6, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet, het volgende opgemerkt :

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 6 juli 1985.

"Krachtens artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet kan de bevoegdheid die de bijzondere wet voor het regelen van bepaalde aangelegenheden aan gewestelijke organen vermag te verlenen, slechts binnen het door die wet vastgestelde gebied worden uitgeoefend en artikel 2 van de bijzondere wet heeft het grondgebied van het Waalse en het Vlaamse Gewest bepaald. De decreten van een Gewest betreffende de werking, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales vinden dus geen toepassing op de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich buiten dat Gewest uitstrekt. Bovendien is artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet, dat aan de Gewesten normatieve bevoegdheid verleent, niet toepasselijk op de intercommunales waarvan het ambtsgebied slechts gemeenten van het Brusselse Gewest omvat" (1).

Zodoende komt men tegelijk tot een ruime interpretatie van de materiële bevoegdheid die artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet (2) aan de Gewesten opdraagt en tot een strikte interpretatie van hun territoriale bevoegdheid (3). Men is niet zonder enig aarzelen daartoe gekomen.

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 125-13, blz. 2.

(2) De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uit het arrest van het Arbitragehof afgeleid dat "onder de bevoegdheid van de Gewesten inzake "controle" op de verenigingen van gemeenten, in het bijzonder inzake toezicht, zowel de volledige normatieve bevoegdheid als de bevoegdheid om het toezicht uit te oefenen moet worden verstaan" (advies over een wetsvoorstel betreffende het toezicht op de plaatselijke besturen met betrekking tot de informatieverwerking, Gedr. St. Kamer, 1986-1987, nr. 671-2, blz. 2).

(3) Dat advies van mei-juni 1986 is bevestigd door het in de vorige voetnoot aangehaalde advies.

III. DE PARLEMENTAIRE VOORBEREIDING VAN DE WET VAN 22 DECEMBER 1986 BETREFFENDE DE INTERCOMMUNALES.

Artikel 19 van het oorspronkelijke ontwerp (1) luidde als volgt :

"§ 1. Zijn onderworpen aan de goedkeuring van de voogdijoverheid :

1° de oprichting van de intercommunale, haar statuten en eventuele bijlagen;

2° iedere wijziging die naderhand aan de statuten van de intercommunale wordt gebracht;

3° de toetreding van nieuwe deelgenoten tot de intercommunale;

4° de uittreding van de deelgenoten uit de intercommunale.

§ 2. Elke handeling van de organen van de intercommunale die strijdig is met de wet of met de statuten of het algemeen belang schaadt, kan door de voogdijoverheid worden geschorst of nietig verklaard".

Dat ontwerp bevatte, evenmin trouwens als het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, enige territoriale beperking van de bevoegdheid van de intercommunales. Het bestaan van zogenaamde "tussengewestelijke" intercommunales was evenwel niet onopgemerkt gebleven. Het advies van de afdeling wetgeving brengt immers de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet in herinnering, waaruit blijkt dat "de bevoegdheid van het Gewest beperkt is tot zijn eigen grondgebied, zodat een gewestelijk decreet geen toepassing heeft buiten het Gewest", geen enkele invloed kan hebben op een gemeente van een ander Gewest (2). "Met betrekking tot de grensoverschrijdende intercom-

---

.../...

(1) Er wordt niet verder teruggegaan dan tot het wetsontwerp betreffende de intercommunales, bij de Senaat ingediend met een advies van 16 maart 1983 van de afdeling wetgeving, verenigde kamers (Gedr. St. Senaat, 1982-1983, nr. 529-1).

(2) Blz. 21 van voornoemd Gedr. St. Senaat.

munale bevat § 5 een regeling en de gewone wet bevat eveneens een artikel om die procedure te doen naleven" (1).

In verband met dat artikel 19 had de afdeling wetgeving van de Raad van State de nationale wetgever bevoegd geacht om te bepalen welke handelingen aan toezicht onderworpen waren :

> "Hoewel de nationale wetgever krachtens artikel 108 van de Grondwet en krachtens de bijzondere wet bevoegd is gebleven om te bepalen welke handelingen van de gemeentelijke overheid aan toezicht onderworpen zijn en om de wijze van toezicht op die diverse handelingen te bepalen, is het uitoefenen van het toezicht echter zaak van de gewestelijke overheid. Indien bijgevolg de nationale wetgever het besluit waarbij een gemeenteraad beslist dat de gemeente zal toetreden tot een vereniging van gemeenten, aan goedkeuring of aan een andere vorm van toezicht onderwerpt, zal de gewestelijke overheid door het aanwenden van haar toezichtsbevoegdheid beslissingen kunnen nemen opdat het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten zo vastgesteld wordt dat "de rationalisering" erdoor wordt bevorderd.
>
> ...
>
> Daarbij komt dat, ook al legt artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet, zonder beperkingen op te geven, de "controle" op de verenigingen van gemeenten in de bevoegdheidssfeer van de Gewesten, uit de economie van de bepaling blijkt dat de nationale wetgever, die zoals onder A is uiteengezet ontegenzeglijk bevoegd is gebleven om de organieke regels betreffende de verenigingen van gemeenten vast te stellen, onder meer bevoegd is voor het bepalen van de beginselen die voor de controle op de verenigingen van gemeenten gelden, voor zover die beginselen niet los te denken zijn van de organieke regels betreffende de verenigingen.
>
> Vandaar dat, in zover de nationale wetgever de door organen of door leden van de verenigingen van gemeenten genomen beslissingen onderworpen zal hebben aan goedkeuring of aan een andere vorm van toezicht, de gewestelijke overheid, die met de controle op die verenigingen is belast, haar toezichtsbevoegdheid zal kunnen uitoefenen, bepaaldelijk om een rationele vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen in de hand te werken " (2).

.../...

(1) Blz. 22 van hetzelfde Gedr. St. Senaat.
(2) Blz. 24 van hetzelfde Gedr. St. Senaat.

En nog verder leest men :

"... artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet behoort zo uitgelegd te worden dat de bij artikel 108 van de Grondwet vastgestelde bevoegdheidsregeling in acht wordt genomen. Volgens het derde lid van dat artikel kan de wetgever bij een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet aan de Raden van de Gemeenschap of het Gewest de bevoegdheid verlenen om "de organisatie" van het administratief toezicht te regelen alsook de bevoegdheid om "de uitoefening" ervan te regelen, en die bevoegdheden alléén. Volgens het eerste en het vierde lid van het artikel is het zaak van de nationale wetgever enerzijds de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen en anderzijds te bepalen onder welke voorwaarden verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich mogen verenigen en op welke wijze dat dient te geschieden. Indien bijgevolg de Gewestraad op grond van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet bevoegd werd geacht om regels te stellen in verband met de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten, zou dat een zodanige uitlegging van de bewuste bepaling inhouden dat het Gewest in een bevoegdheid treedt die krachtens artikel 108 van de Grondwet voor de nationale wetgever is weggelegd" (1).

Bij dat standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorbehoud gemaakt in de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat. Een lid stelde voor artikel 19 te doen vervallen en gaf zodoende blijk van een bijzondere voorkennis van wat de beslissing van het Arbitragehof zou zijn. De verantwoording van dat amendement luidde als volgt :

.../...

---

(1) Blz. 26-27 van hetzelfde Gedr. St. Senaat.

"Artikel 108, derde lid, van de Grondwet verleent aan de Raden van de Gemeenschappen en Gewesten de bevoegdheid om de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht te regelen. De controle op de intercommunales wordt echter zonder beperking aan de Gewesten opgedragen door artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de wet van 8 augustus 1980. Door verkeerdelijk een analogie te maken met artikel 7 van dezelfde wet, wil dit ontwerp hun alleen de organisatie van de procedures en de uitoefening van het toezicht opdragen, hoewel uit een vergelijking van de artikelen 6 en 7 kan worden afgeleid dat er in het geval van de intercommunales geen enkele beperking staat op de bevoegdheid van de Gewesten om het toezicht te organiseren. Het zijn dus de Gewesten en niet de nationale wetgever die de procedures van het toezicht, zowel als de toegestane handelingen moeten vaststellen" (1).

Het verslag van de Commissie gaat op die stellingname niet in; het merkt alleen op dat het artikel, dat artikel 20 is geworden, met andere amendementen, die niet van wezenlijk belang zijn voor het onderzoek van het huidige ontwerp, wordt aangenomen (2) in de volgende redactie, die niet meer zal worden gewijzigd :

"§ 1. Aan de goedkeuring van de toezichthoudende overheid zijn onderworpen :

1° de oprichting van de intercommunale, haar statuten en eventuele bijlagen;

2° iedere wijziging die naderhand in de statuten van de intercommunale wordt aangebracht.

§ 2. Elke handeling van de organen van de intercommunale die strijdig is met de wet of met de statuten of het algemeen belang schaadt, kan door de toezichthoudende overheid worden geschorst of nietig verklaard".

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 1982-1983, nr. 529-2, blz. 133.
(2) Ibidem, blz. 137.

Dat alles ging aan het arrest van 28 juni 1985 van het Arbitragehof vooraf. Dit arrest lijkt niet de aandacht te hebben gehad van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toen deze artikel 20 behandelde. In het verslag wordt evenwel in verband met de verwerping van een amendement opgemerkt :

> "De heer DESSEYN, die zijn amendement nr. 40 toelicht, is de mening toegedaan dat artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de volheid van bevoegdheid inzake voogdij toekent aan de Gewesten.
>
> Dit principe wordt uitgehold in artikel 20 van het wetsontwerp, door het controlerecht gelijk te stellen met het administratief toezicht zoals bepaald in artikel 7, a, van de hierboven geciteerde bijzondere wet, en de gewestelijke toezichtsbevoegdheid te beperken tot de organisatie van de procedures en de uitoefening.
>
> De Minister van Binnenlandse Zaken antwoordt dat de Raad van State reeds meermaals in adviezen heeft herhaald dat het de nationale overheid toekomt te bepalen welke handelingen onderworpen zijn aan de voogdij en welke soort voogdij dient te worden uitgeoefend" (1).

Dit verslag is gedateerd 5 mei 1986. Op 15 mei vraagt de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State om advies over een aantal amendementen. De indieners ervan "zijn van oordeel dat bepaalde artikelen van het wetsontwerp gewijzigd moeten worden ten gevolge van het door het Arbitragehof op 28 juni 1985 gewezen arrest" (2). Het is in dat advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State het beginsel heeft gesteld dat de bevoegdheid van de Gewestraden beperkt is tot de intercom-

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 125-11, blz. 77.

(2) Voormeld advies van 21 mei en 4 juni 1986, blz. 1.

munales waarvan het ambtsgebied zich niet buiten hun Gewest uitstrekt. Zij heeft bovendien opgemerkt dat het ontwerp "in het licht van het arrest van het Arbitragehof (zou moeten) worden herzien". Dat arrest "heeft een einde gemaakt aan de twijfels die konden ontstaan door de onvolkomenheden van de tekst van de bijzondere wet en door de tegenstrijdige verklaringen die tijdens de parlementaire voorbereiding ervan werden afgelegd" (1).

Het ontwerp werd toch in openbare vergadering van 12 en 13 november 1986 onderzocht en voetstoots aangenomen na kennisneming van een advies van het Overlegcomité, waaraan het door de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers was voorgelegd. Dit advies, dat 1 augustus 1986 gedateerd is, luidt als volgt :

> Het overlegcomité sluit zich aan bij het standpunt van de Raad van State in zijn advies van 21 mei en 4 juni 1986, en is derhalve van oordeel dat artikel 4, 7°, artikel 6, artikel 13, § 2, en artikel 20, van het ontwerp van wet betreffende intercommunales uitsluitend betrekking kunnen hebben op de intercommunale verenigingen waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Brusselse Gewest niet overschrijdt, evenals op de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, en dat, binnen deze grenzen, de voornoemde bepalingen de bevoegdheid van de nationale wetgever niet overschrijden" (2).

.../...

---

(1) Blz. 2, tekst en noot (3).

(2) Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 125-14.

Volgens de Minister van Binnenlandse Zaken hoefde het ontwerp niet te worden gewijzigd; de Minister heeft immers in openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verklaard :

> "Après le passage devant le comité de concertation, il fut décidé que l'on respecterait l'avis du Conseil d'Etat, mais que les observations de ce dernier ne gênaient pas le texte de la loi organique que nous traitons maintenant. On a alors cité l'exemple d'autres lois qui n'ont pas été modifiées depuis qu'il existe des Régions et dont l'application ne gêne pas l'existence de ces dernières. Pourquoi ? Parce qu'on sait, selon les lois qui ont été votées en 1980, que l'on ne peut pas disposer lorsque ce n'est pas permis pour la Région wallonne ou pour la Région flamande. Un texte général ne vaut que dans les Régions où il n'est pas contestable. Il n'est donc pas nécessaire de le dire par un amendement, et ce d'une manière explicite. La loi existe, la loi limite l'effet de l'application dans les Régions.
>
> Si, à propos de toutes les lois qui contiennent dans leur application non organique une incidence régionale, il fallait préciser que l'application nationale de ces textes ne dépasse pas les communes de l'agglomération bruxelloise et les communes qui font l'objet, pour les intercommunales spécialement, de plusieurs Régions, on n'en sortirait plus, on devrait modifier toutes les législations ! Ce n'est pas possible, et je prétends qu'en droit, ce n'est pas nécessaire" (1).

Tegen deze wetgevingstechniek was door sommige leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vergeefs bezwaar gemaakt (2).

.../...

---

(1) Handelingen Kamer, 12 november 1986, p. 190. Dezelfde mening was verdedigd door de heer TANT, medeverslaggever (ibidem, blz. 175).
(2) Zie eveneens de opmerkingen van de heren DESSEYN en DARRAS (ibidem, blz. 184 en 188).

Bij de verklaring van de Minister zijn twee opmerkingen te maken.

De eerste heeft betrekking op de vergelijking die de Minister maakt tussen het ontwerp en "andere wetten die niet gewijzigd werden sedert er Gewesten bestaan". In feite werden deze wetten, die van vóór de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dateren, wel degelijk impliciet gewijzigd door de bijzondere wet. Dit is duidelijk het geval met de wet betreffende de ruimtelijke ordening en de stedebouw.

De tweede opmerking vloeit voort uit adviezen van de Raad van State. De Minister van Binnenlandse Zaken had als zijn voornemen te kennen gegeven dat de wet niet zou worden afgekondigd vooraleer de Gewestraden de decreten zouden hebben aangenomen, voor zover dit binnen een redelijke termijn zou geschieden. Hij stelde aldus naar zijn zeggen zijn vertrouwen in een "gentleman's agreement" dat met de Gewestexecutieven was gesloten. In zijn advies van 16 december 1986 over een ontwerp-decreet betreffende de intercommunales waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Waalse Gewest niet overschrijdt, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, rechtstreeks geantwoord in verband met het wetgevingsprocédé en impliciet in verband met het "gentleman's agreement". Na een omstandig overzicht van de totstandkoming van het wetsontwerp merkt de afdeling wetgeving op :

> "En adoptant ce projet de loi, les Chambres législatives ont largement empiété sur la compétence des législateurs régionaux.

.../...

Certes, on pourrait être tenté de soutenir, en se fondant sur les limites de la compétence du législateur national, que les dispositions contestées de ce projet de loi doivent être interprétées comme ne s'appliquant, ni aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, ni à celles dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région flamande.

Cette interprétation s'expose cependant à une critique fondamentale. Elle conduit à faire implicitement le départ entre les champs d'application respectifs des dispositions d'une même loi, les unes étant applicables à l'ensemble des associations de communes - parce que la matière reste de compétence nationale -, les autres étant réservées aux seules associations dont le ressort dépasse les limites de la Région wallonne ou de la Région flamande - parce que la matière est, cette fois, de compétence régionale. En l'espèce, la loi n'indique pas aux destinataires de la règle quelles sont les dispositions qui leur sont effectivement applicables. Ce vice fondamental de la rédaction de la loi est de nature à créer l'insécurité.

Il ne résulte pas de l'empiétement du législateur national sur la compétence du législateur régional que celui-ci soit privé de l'exercice de ses pouvoirs. Et à cet égard, il convient de relever que le décret en projet a pour objet d'élaborer des règles dans deux des trois matières pour lesquelles l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale attribue à la Région un pouvoir normatif : les modalités de fonctionnement et le contrôle. Le conflit qui résulterait de l'entrée en vigueur respective d'une loi et d'un décret, dans la mesure où ils se donnent le même objet, ne pourrait être tranché que par la Cour d'Arbitrage" (1).

.../...

---

(1) W.G.R., 1986-1987, nr. 142-1, blz. 8.

De achtste kamer van de afdeling wetgeving van de Raad van State had zich over een ontwerp-decreet "betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied voor intercommunales" waarover zij om advies werd verzocht, in haar advies van 3 december 1986 als volgt uitgedrukt :

> "Men zou dus kunnen aannemen dat de bepalingen van het wetsontwerp moeten worden gelezen in het licht van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en bijgevolg een verschillend toepassingsgebied hebben naar gelang zij betrekking hebben op een aangelegenheid die het Rijk voor alle intercommunales kan regelen, dan wel op een aangelegenheid waarvoor het Rijk slechts ten aanzien van sommige intercommunales bevoegd is gebleven.
>
> Het spreekt echter vanzelf dat, bij ontstentenis van duidelijke voorschriften daaromtrent in de tekst zelf, de toepassing van de ontworpen wet aanleiding zal geven tot moeilijkheden en zelfs tot bevoegdheidsconflicten die door het Arbitragehof zullen moeten worden beslecht.
>
> Zulks vormt voor de Gewesten natuurlijk geen beletsel om de normatieve bevoegdheid uit te oefenen die ze manifest uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste zinsdeel, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen putten, wat - zoals reeds gezegd - het oogmerk is dat met het onderhavige ontwerp van decreet wordt nagestreefd" (1).

.../...

---

(1) Vlaamse Raad, 1986-1987, nr. 197-1, blz. 8-9.

IV. HET ONTWERP.

A. Het ontwerp strekt ertoe artikel 20 van de wet van 22 december 1986 uit te voeren binnen de perken die de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de parlementaire voorbereiding heeft aanvaard. Aangezien het alleen betrekking heeft op de intercommunales waarvan het ambtsgebied beperkt is tot het Brusselse Gewest, hierna Brusselse intercommunales genoemd, en op de intercommunales waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, hierna intergewestelijke intercommunales genoemd, stuit het niet op dezelfde bezwaren als die welke de Raad van State heeft gemaakt tegen de wet waaraan het toepassing geeft. Er zijn echter andere bezwaren te formuleren.

Bij het onderzoek van het ontwerp dient een onderscheid te worden gemaakt naargelang het om Brusselse intercommunales dan wel om intergewestelijke intercommunales gaat, en wat de laatstgenoemde betreft, tussen die welke gemeenten uit het Brusselse Gewest omvatten en die welke geen gemeenten uit dat Gewest omvatten.

B. De Brusselse intercommunales.

1° Op deze intercommunales blijft het koninklijk besluit van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden inzake de organisatie van de ondergeschikte besturen, waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is, verder van toepassing. Uit de artikelen 1 en 2, § 1, van dat koninklijk besluit blijkt dat niet de Minister van Binnenlandse Zaken, doch het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest bevoegd is voor de toepassing van elke wettelijke of reglementaire bepaling waarvan de toepassing beperkt blijft tot het Gewest, en inzonderheid voor

.../...

de controle op de intercommunales. Het ontwerp zou derhalve moeten worden opgemaakt door het Ministerieel Comité dat voor het Brusselse Gewest bevoegd is. Dientengevolge valt het buiten de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, die het aan de Raad van State voorlegt.

2° Mocht het ontwerp van het bevoegde Ministerieel Comité uitgaan, dan is er een andere fundamentele opmerking te maken, in zover het, om in een leemte van de wet van 22 december 1986 te voorzien, de overheid bepaalt die bevoegd is om het toezicht uit te oefenen. Deze overheid kan niet worden aangewezen aan de hand van de bijzondere wet, die niet van toepassing is op de Brusselse intercommunales, noch aan de hand van de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen. Voor het toekennen van de toezichtsbevoegdheid aan de Koning zou derhalve alleen rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 67 van de Grondwet, dat de Koning machtigt om de wetten uit te voeren en uit het beginsel van de wet en uit haar algemene strekking de conclusie te trekken die er vanzelf uit volgen naar de geest waarin zij is opgevat en het doel dat zij beoogt (1), alsmede in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 6 juli 1979. Kortom, door zich de toezichtsbevoegdheid toe te kennen, doet de Koning niets anders dan zichzelf een bevoegdheid verlenen die hij reeds bezit, op voorwaarde dat hij die in het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest uitoefent. In die mate is het ontwerp overbodig.

.../...

---

(1) Arrest Gemeenteraadsverkiezingen te Bougnies, nr. 14.582 van 8 maart 1971.

C. De intergewestelijke intercommunales zonder deelneming van gemeenten van het Brusselse Gewest.

Deze intercommunales ressorteren voor de organisatie van het toezicht onder de nationale wetgever, doch voor de uitoefening van dat toezicht onder de Gewestexecutieven krachtens artikel 6, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet. Zonder uitdrukkelijke machtiging van de wetgever, zou het, gesteld dat een dergelijke machtiging verenigbaar is met artikel 108, derde lid, van de Grondwet, de nationale regering niet kunnen toekomen de regels vast te stellen volgens welke de Gewestexecutieven bevoegdheden moeten uitoefenen die zij op grond van de bijzondere wet bezitten.

D. De intergewestelijke intercommunales met deelneming van gemeenten van het Brusselse Gewest.

Uit artikel 6, § 7, van de bijzondere wet blijkt dat de "beslissingen" betreffende de intergewestelijke intercommunales onder de gezamenlijke bevoegdheid vallen van de Waalse Gewestexecutieve, de Vlaamse Executieve en "de overheid die bevoegd is voor het andere grondgebied dan dat van het Vlaamse Gewest of het Waalse Gewest", d.i. als men afgaat op de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 en op het koninklijk besluit van 6 juli 1979, het Ministerieel Comité voor het Brusselse Gewest.

.../...

Tegen het ontwerp zijn, ten aanzien van deze intercommunales, dezelfde bezwaren te maken als ten aanzien van die welke in C hierboven zijn bedoeld.

+

Rekening houdend met de vorenstaande opmerkingen heeft de Raad van State gemeend de tekst van het ontwerp niet te moeten onderzoeken.

La chambre était composée de

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

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
Ch.-L. CLOSSET, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, auditeur général adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, adjunct-auditeur generaal.

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

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.