Van der Stichele 6181/76

DB.

L.12.628/2/V.

8

12 08 1976

distribué

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 15 juillet 1976 d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant des dispositions spécifiques aux associations de communes concernées par les fusions, annexions et rectifications de limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975", a donné le 22 juillet 1976 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 15e juli 1976 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende bijzondere bepalingen voor de verenigingen van gemeenten die betrokken zijn bij de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten tot stand gebracht door de wet van 30 december 1975", heeft de 22e juli 1976 het volgend advies gegeven :

Dans le délai très court qui lui est imparti pour donner son avis, la section de législation doit se borner à quelques observations.

*

INTITULE.

D'après l'intitulé du projet de loi, le texte soumis ne s'appliquerait que dans les cas de fusions, annexions et rectifications de limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975. Il appartiendra au Gouvernement de décider s'il n'y a pas lieu d'étendre l'application du présent projet aux fusions, annexions et rectifications de limites des communes réalisées dans le passé ou qui viendraient à être réalisées dans l'avenir.

*

Selon l'exposé des motifs le "principe de la reprise par la nouvelle commune des droits et obligations des anciennes communes est également valable en matière d'associations de communes régies par la loi du 1er mars 1922". Le projet n'est pas seulement applicable si l'association de communes est régie par cette loi du 1er mars 1922 mais également si l'association est régie par d'autres lois notamment par la loi du 18 août 1907. Pour qu'aucun

.../...

doute ne subsiste, il y aurait lieu d'omettre dans l'exposé des motifs la référence à la loi du 1er mars 1922.

*

Il y a lieu d'omettre le sous-titre "Incidence des fusions de communes sur les associations des communes", le projet ne contenant pas d'autres subdivisions.

*

Article 1er.

A l'article 1er, le mot "vis-à-vis" devrait être remplacé par les mots "à l'égard".

*

Article 2.

Suivant les déclarations du fonctionnaire délégué par le Gouvernement, l'alinéa 3 de l'article 2 ne sera pas repris dans le projet de loi.

La date du 1er janvier 1977 figurant à l'alinéa 1er de l'article 2 ne convient pas dans la mesure où un recours au Conseil d'Etat serait introduit contre le résultat des élections communales.

.../...

Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 1er de l'article 2 permettrait de procéder à des mesures de rationalisation même dans le cas où la fusion n'aurait pas apporté de modification aux services qui existaient avant la fusion.

Sous réserve de cette dernière observation, il est proposé de rédiger l'alinéa 1er de l'article 2 de la façon suivante :

"Lorsque les communes issues d'une fusion viennent, après l'installation en 1977 des nouveaux conseils communaux, à faire partie de plusieurs associations de communes ayant le même objet social ou lorsque la même activité est exercée sur leur territoire par un ou plusieurs services communaux, régies communales, associations de communes et la Société nationale de distribution d'eau, les règles prescrites par la présente loi sont d'application dans le but d'unifier l'exercice de cette activité sur tout le territoire de chaque commune".

*

Article 3.

Suivant les explications données par le fonctionnaire délégué, cet article exclut volontairement la possibilité pour la commune, même avec l'accord de toutes les parties, de créer de nouveaux services, régies ou associations, qui reprendraient l'activité en question.

.../...

Selon les mêmes explications, la seule "association" à laquelle fait allusion le dernier membre de phrase de l'article doit, comme la régie ou le service communal, être existante, c'est-à-dire que la commune doit confier le service à un organisme préexistant et ne peut participer à la création d'une nouvelle association ou confier le service à une association avec laquelle elle n'avait aucun rapport jusqu'ici.

Le texte omet de prévoir que l'activité pourrait également être exercée par la S.N.D.E.

Tenant compte de ces explications, le Conseil d'Etat propose de rédiger le texte de cet article de la manière suivante :

"Article 3.-

La commune peut, suite à un accord avec les associations de communes dont l'activité s'exerce sur son territoire et éventuellement avec la Société nationale de distribution d'eau, prendre les dispositions voulues pour que cette activité soit exercée par un organisme au service déjà existant dans la commune, que ce soit une association, la S.N.D.E., une régie ou un service communal".

*

Article 4.

La deuxième phrase de l'alinéa 1er semble être une condition sine qua non de l'application de la première phrase, ce qui serait contraire au but poursuivi par le projet : la commune doit arriver à n'avoir qu'un seul service par activité. Le fonctionnaire délégué a marqué son accord pour que cette seconde phrase soit supprimée.

L'article 4, alinéa 2, dispose :

"Dans l'année de ces échéances, la commune décide quel est celui des organismes gestionnaires qui exercera l'activité sur tout son territoire en prévoyant l'indemnité qu'elle devrait éventuellement payer aux associations dont elle se retire, en réparation du préjudice causé et ce, conformément aux statuts de ces associations".

L'exposé des motifs explique "Des indemnisations sont à prévoir en cas de préjudice causé à l'association de communes par le retrait d'une ou plusieurs communes. Elles seront déterminées conformément aux statuts de l'association dont la ou les communes se retirent".

Le système ainsi prévu par le projet semble avoir pour effet que les communes devront indemniser les associations pour les pertes subies par celles-ci, sans qu'il soit tenu compte des avantages que ces associations auraient pu

.../...

recueillir. Il conviendrait, par ailleurs, que le préjudice éventuellement subi par une association ne soit pas pris en considération commune par commune mais globalement pour l'association dans son ensemble et après l'expiration du délai fixé à l'article 4, alinéa 1er.

Le Conseil d'Etat estime que cette disposition doit être revue.

L'alinéa 3 de l'article 4 devrait débuter par les mots : "Ce retrait devra avoir lieu ...".

*

Article 5.

Selon les explications données par le fonctionnaire délégué, cet article vise le cas où, par le simple effet de la fusion, la commune fusionnée voit une activité desservie par un seul organisme, ce qui peut être le cas par exemple dans des intercommunales d'oeuvres sociales.

Afin que l'intention du Gouvernement ressorte plus clairement, il est proposé de rédiger l'article de la façon suivante :

"Lorsque la nouvelle commune, après l'installation de son conseil communal, n'aura qu'un seul service ou organisme chargé de l'exercice d'une activité, la compétence de celui-ci s'étend de droit à tout son territoire. Elle complète, s'il y a lieu, dans la mesure nécessaire, sa souscription au capital".

*

.../...

Article 6.

Il y aurait lieu de rédiger cet article à l'indicatif présent.

*

Article 7.

Les premiers mots de cet article devraient être rédigés comme suit : "Lorsque les éléments d'actif font l'objet ...".

Il y aurait lieu de rédiger cet article en 2 paragraphes au lieu de 2 alinéas.

*

Article 8.

Cet article devrait débuter par les mots : "Les articles 1er à 7 de la présente loi sont applicables ...".

*

Article 10.

Selon cet article, le projet s'appliquera aussi aux communes où il existe un système de concession ainsi qu'à celles dont le territoire se trouve accru par une

.../...

annexion ou une rectification de limites.

Cette application ne pourra avoir lieu dans le cas de concession que mutatis mutandis.

Il convient donc d'envisager le cas des concessions dans chacun des articles qui sont susceptibles de leur être appliqués, notamment dans les articles 2 et 3 au sujet desquels le fonctionnaire délégué a déjà marqué son accord, ainsi que dans l'article 1er.

Compte tenu de cette remarque, l'article 10 devrait se lire comme suit :

"Article 10.-

Les articles 1er à 9 s'appliquent aux communes dont le territoire est accru par une annexion ou une rectification de limites".

Binnen het zeer korte tijdsbestek dat haar is toegemeten is de afdeling wetgeving genoodzaakt haar advies tot enkele opmerkingen te beperken.

*

OPSCHRIFT.

Naar het opschrift te oordelen zou de voorgelegde tekst slechts toepassing vinden in gevallen van samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten tot stand gebracht door de wet van 30 december 1975. De Regering dient uit te maken of de werkingssfeer niet verruimd moet worden tot samenvoegingen, aanhechtingen en grenswijzigingen die in het verleden tot stand zijn gebracht of in de toekomst nog tot stand mochten komen.

Volgens de memorie van toelichting "geldt ... het beginsel van de overneming door de nieuwe gemeente van de rechten en verplichtingen van de vroegere gemeenten ... eveneens inzake verenigingen van gemeenten beheerst door de wet van 1 maart 1922". Het ontwerp geldt niet alleen als de vereniging van gemeenten "beheerst wordt door die wet van 1 maart 1922" maar ook als de vereniging beheerst wordt door andere wetten, met name die van 18 augustus 1907. Om iedere twijfel weg te nemen schrappe men de verwijzing naar de wet van 1 maart 1922 in de memorie van toelichting.

.../...

Men schappe de ondertitel "Weerslag van de samenvoegingen van gemeenten op de verenigingen van gemeenten"; het ontwerp heeft immers geen verdere onderverdeling.

*

Artikel 1.

In artikel 1, Franse versie, vervange men "vis à vis" door "à l'égard".

*

Artikel 2.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zal het derde lid van artikel 2 niet in de ontwerp-wet komen te staan.

De datum 1 januari 1977 in het eerste lid van artikel 2 is niet deugdelijk in de mate waarin beroep bij de Raad van State zou worden ingesteld tegen de uitslag van gemeenteraadsverkiezingen.

Met de gegeven tekst van het eerste lid zouden rationalisatiemaatregelen mogelijk zijn zelfs daar waar de samenvoeging geen verandering heeft gebracht in de voordien bestaande diensten.

Onder voorbehoud van deze opmerking wordt de volgende lezing voorsteld voor het eerste lid van artikel 2 :

.../...

"Als gemeenten die door samenvoeging tot stand zijn gekomen, na de installatie van de nieuwe gemeenteraden in 1977, deel gaan uitmaken van verschillende verenigingen van gemeenten met hetzelfde maatschappelijk doel of als dezelfde werkzaamheid op hun grondgebied wordt uitgeoefend door één of meer gemeentelijke diensten, gemeentelijke bedrijven, verenigingen van gemeenten en de Nationale Maatschappij der waterleidingen, zijn de door deze wet voorgeschreven regelen van toepassing met het doel eenheid te brengen in de uitoefening van die werkzaamheid over het gehele grondgebied van iedere gemeente".

*

Artikel 3.

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar wordt hier bewust niet gedacht aan de mogelijkheid voor de gemeente om, zelfs met de instemming van alle partijen, nieuwe diensten, bedrijven of verenigingen die de bedoelde werkzaamheid zouden overnemen, nog op te richten. Volgens diezelfde uitleg moet "de één enkele vereniging" waarop gedoeld aan het slot van het artikel, evenals het gemeentelijk bedrijf of dienst, reeds bestaan, met andere woorden : de gemeente moet de dienst aan een voorafbestaande instelling opdragen en ze mag niet deelnemen aan de oprichting van een nieuwe vereniging en de dienst evenmin opdragen aan een vereniging waarmede zij tot dan toe geen banden had.

.../...

De tekst vergeet te zeggen dat de werkzaamheid ook door de N.M.W. uitgeoefend zou kunnen worden.

Op grond van het bovenstaande stelt de Raad van State de volgende tekst voor :

"Artikel 3.-

De gemeente kan, na overeenkomst met de verenigingen van gemeenten die hun werkzaamheid op haar grondgebied uitoefenen en eventueel met de Nationale Maatschappij der waterleidingen de gewenste maatregelen nemen opdat die werkzaamheid uitgeoefend wordt door een instelling of dienst die in de gemeente reeds bestaat, ongeacht of het een vereniging, de N.M.W., een bedrijf of een gemeentelijke dienst betreft.

Artikel 4.

De tweede volzin van het eerste lid lijkt een conditio sine qua non te zijn voor de toepassing van de eerste volzin, en dat zou indruisen tegen het beoogde doel : de gemeente moet er toe komen slechts één dienst per activiteit te hebben. De gemachtigde ambtenaar heeft met de schrapping van die tweede volzin ingestemd.

Het tweede lid bepaalt :

"In de loop van het jaar van die vervaldagen, beslist de gemeente welke van de beherende instellingen diegene is die de activiteit zal uitoefenen over geheel haar grondgebied

.../...

en zij voorziet daarbij de schadeloosstelling die zij eventueel zou te betalen hebben aan de verenigingen waaruit zij zich terugtrekt ter vergoeding van het berokkend nadeel en zulks overeenkomstig de statuten van die verenigingen".

De memorie van toelichting geeft hierbij als uitleg :

"Ingeval aan de vereniging van gemeenten nadeel wordt berokkend door de terugtrekking van een of meer gemeenten, dient schadevergoeding te worden verstrekt. Zij moet worden vastgesteld overeenkomstig de statuten van de vereniging waaruit de gemeente of gemeenten zich terugtrekken".

Het aldus door het ontwerp opgevatte systeem lijkt mede te brengen dat de gemeenten de verenigingen schadeloos moeten stellen voor het door dezen geleden verlies, zonder dat acht wordt geslagen op de voordelen die zij er uit mochten hebben gehaald. Voorts zou de eventueel door een vereniging geleden schade niet in aanmerking mogen worden genomen gemeente per gemeente maar voor de vereniging in haar geheel en na verloop van de in artikel 4, eerste lid, gestelde termijn.

De Raad van State acht herziening van die bepaling noodzakelijk.

Het derde lid van artikel 4 zou als volgt moeten beginnen : "Die terugtrekking moet plaatshebben ongeacht de bepalingen van de statuten ...".

*

.../...

Artikel 5.

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar doelt dit artikel op het geval waarin de samengevoegde gemeente, alleen door toedoen van die samenvoeging, een bepaalde werkzaamheid door één enkele instelling uitgeoefend ziet, wat zich bijvoorbeeld in intercommunale verenigingen voor welzijnszorg kan voordoen.

De volgende tekst zou het voornemen van de Regering duidelijker verwoorden :

"Wanneer de nieuwe gemeente, na de installatie van haar raad, nog slechts één enkele dienst of instelling voor de uitoefening van een bepaalde werkzaamheid zal hebben, zal de bevoegdheid van die dienst of instelling van rechtswege haar gehele grondgebied bestrijken. Zij vult in voorkomend geval en in de mate van het nodige haar inschrijving op het kapitaal aan".

*

Artikel 6.

Dit artikel leze min in de tegenwoordige tijd.

*

Artikel 7.

Dit artikel kan als volgt beginnen :

"Wanneer de bestanddelen van de activa het voorwerp zijn van ...".

.../...

Men splitse dit artikel in twee paragrafen liever dan in twee alinea's.

*

Artikel 8.

Dit artikel zou als volgt moeten beginnen :

"De artikelen 1 tot 7 van deze wet zijn van toepassing op ...".

*

Artikel 10.

Volgens dit artikel zal de ontwerp-wet ook toepassing vinden op "gemeenten waar er een stelsel van concessie bestaat evenals op de gemeenten waarvan het grondgebied door een aanhechting of een grenswijziging wordt vergroot".

Die toepassing zal in geval van concessie slechts mutatis mutandis mogelijk zijn.

Het geval van concessies moet dus onder ogen worden gezien in ieder van de artikelen die voor overeenkomstige toepassing vatbaar zijn, met name in de artikelen 2 en 3 waar de gemachtigde ambtenaar zijn instemming reeds mede heeft betuigd, alsook in artikel 1.

Gelet op het bovenstaande leze men artikel 10 als volgt :

"Artikel 10.-

De artikelen 1 tot 9 zijn van toepassing op de gemeenten waarvan het grondgebied door een aanhechting of een grenswijziging is vergroot".

La chambre était composée de

Messieurs : F. REMION, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. DEPONDT, conseillers d'Etat,
A. VANDER STICHELE, staatsraden,

J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation,
R. PIRSON, bijzitters van de afdeling wetgeving,

R. VAN HAECKE, greffier en chef.
hoofdgriffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. DEPONDT.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. DEPONDT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Cl. ROUSSEAUX, auditeur.

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

R. VAN HAECKE. F. REMION.