CONSEIL D'ETAT - SECTION LEGISLATION - WETGEVING
L
2-05-1983
Transmis à M.
overgemaakt 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, chambres réunies, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 septembre 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative aux intercommunales", a donné le 16 mars 1983 l'avis suivant, après que la demande eut été déférée aux chambres réunies de la section par décision du Premier Président, prise en application de l'article 85bis des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 27e september 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de intercommunales", heeft de 16e maart 1983 het volgend advies gegeven, nadat de aanvraag werd verwezen naar de verenigde kamers van de afdeling bij beslissing van de Eerste Voorzitter, overeenkomstig artikel 85bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 :

OBSERVATION PREALABLE.

Les dispositions du projet tendent à régler la formation des intercommunales, ainsi que le statut, l'organisation et le fonctionnement de celles-ci. Elles sont donc de la compétence du pouvoir législatif national. En effet, selon l'article 108, alinéa 4, de la Constitution, c'est "dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi" (1), que "plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer" "pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal". Au surplus, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles reconnaît la compétence

.../...

---

(1) Dans chacun des cas où l'article 108 de la Constitution exige l'adoption d'une loi, cet article emploie le mot "loi" dans son sens strict et désigne une règle établie par le pouvoir législatif, tel qu'il est institué par l'article 26 de la Constitution. En effet, aucun article nouveau n'a modifié sur ce point l'ensemble des dispositions de l'article 108. Au surplus, le Constituant a jugé nécessaire d'insérer dans ce dernier article, un nouvel alinéa 3 pour habiliter le législateur, statuant par une loi votée à la majorité spéciale, à confier aux Conseils de Communauté ou aux Conseils de Région, le pouvoir de "régler l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative (sur les provinces et les communes)". Cette modification de l'article 108 a été effectuée à la suite d'avis du Conseil d'Etat, qui avaient souligné la nécessité d'une telle révision constitutionnelle (Sénat, sess. extr. 1979, n° 260/1, annexe I, pp. 21-22 et n° 261/1, annexe II, p. 26).

du législateur national. C'est ce qui ressort du texte de la loi et ce qui confirment ses travaux préparatoires ainsi qu'on le verra plus loin. Sous réserve de l'attribution de pouvoirs relatifs à certains objets déterminés - pouvoirs dont la portée devra précisément être examinée dans la mesure où ils présentent de l'intérêt pour le projet -, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale ne donne compétence aux Régions que pour "l'application des lois organiques relatives à ces associations (aux associations de communes)".

La disposition citée est rédigée comme suit :

"Article 6, § 1er. Les matières visées à l'article 107quater 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".

Par une disposition particulière expresse, la loi spéciale confie donc un certain pouvoir à la Région en ce qui concerne la fixation du ressort des associations de communes. Il est nécessaire de rechercher la nature de ce pouvoir et de déterminer comment, en ce domaine de la fixation du ressort des association de communes, se répartissent, le cas échéant, les compétences respectives de l'autorité régionale et de l'autorité nationale.

.../...

En effet, ce problème est soulevé par l'article 9 du projet : il y a lieu de vérifier si le législateur national est compétent pour prendre les dispositions contenues dans les alinéas 2 et 3 de cet article.

L'article 9 du projet est rédigé comme suit :

"Article 9.-

Tout associé peut se retirer, après quinze ans à compter, selon le cas, de la constitution de l'intercommunale ou de son affiliation, moyennant l'accord des deux tiers des autres membres présents ou représentés à l'assemblée générale et sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le préjudice, évalué à dire d'experts, que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés.

Si un même objet d'intérêt communal au sens de l'article 1er vient à être confié dans une même commune à plusieurs intercommunales, la commune peut décider de le confier pour l'ensemble de son territoire, à une seule d'entre elles, moyennant l'accord de toutes les parties intéressées ou, à défaut, d'un tel accord, unilatéralement.

Dans les hypothèses visées à l'alinéa précédent, les conditions prévues à l'alinéa 1er ne sont pas applicables aux retraits qui s'ensuivent lesquels s'effectuent nonobstant toute disposition statutaire contraire".

L'article 9, alinéa 2, vise le cas où, sur le territoire d'une même commune, un "même objet" est confié à plusieurs intercommunales, et il autorise la commune se trouvant dans un tel cas à se retirer sans délai d'une intercommunale pour confier cet objet à une seule intercommunale pour la totalité du territoire de la commune.

.../...

L'article 9, alinéa 2, constitue une disposition ayant directement trait à la fixation du ressort des associations de communes. L'alinéa 3 du même article est, selon ses termes mêmes, exclusivement applicable au cas où une commune se retire d'une association de communes sur base de l'alinéa 2. La disposition énoncée dans cet alinéa 3 est donc une disposition complémentaire de l'alinéa 2 et une disposition indissociable de celui-ci.

Il y a lieu d'examiner si l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale attribue au Conseil régional le pouvoir de prendre des règles relatives au ressort des associations de communes, telles que celles qui sont énoncées à l'article 9, alinéas 2 et 3, du présent projet de loi ou si, au contraire, de telles règles font partie de la législation organique des associations de communes et ressortissent comme telles à la compétence du législateur national.

+

+ +

.../...

§ 1er. Les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale.

A) Le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles.

Le projet (Doc. parl. Chambre, sess. 1977-1978, n° 461/1), plaçait, par son article 28, § 2, 18°, parmi les compétences des Régions : "la rationalisation et la coordination des intercommunales".

Dans la justification des amendements qu'il a présentés en vue de modifier le texte de l'article 28, le Gouvernement a déclaré, à propos du 18°, qu'afin de consacrer "la dimension régionale" qu'il tenait à souligner dans le domaine de la "coordination globale" et de la "vision prospective" de l'action des intercommunales, cette disposition "prévoit ... que le Conseil régional réglera par ordonnance la rationalisation et la coordination des intercommunales". La justification de l'amendement ajoutait : "A l'exception de la législation de base relative aux intercommunales (loi du 1er mars 1922), qui reste de compétence nationale, l'objet, le ressort, les modalités de fonctionnement et les contrôles de ces intercommunales relèvent de la compétence des Conseils régionaux. Ces ordonnances pourront entraîner, soit directement, soit par le biais des normes d'exécution, des agréations, fusions, absorptions, scissions ou dissolutions d'intercommunales" (Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20, page 9).

.../...

B) Le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés.

Le projet (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1) contenait en son article 29, § ler, 32°,une formule quelque peu différente de la formule antérieure :

"§ ler. Sont de la compétence des Régions :

...

32° 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".

L'exposé des motifs indiquait toutefois que "les Régions sont compétentes pour la rationalisation et la coordination des associations de communes" et paraissait présenter ces objectifs comme une des justifications de l'attribution aux Régions de certains pouvoirs à l'égard des associations de communes (doc. cité, pp. 29-30).

Plusieurs questions ont été examinées à la Commission du Sénat de la Revision de la Constitution et des Réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 144-147).

-Un membre s'étant demandé si le paragraphe ler, 32°, est bien conforme à l'article 108 de la Constitution, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) "répond que la Constitution dispose uniquement que cette matière sera réglée par la loi et que le présent texte deviendra une loi". Il ajoute qu' "en outre, certaines lois organiques sont réservées au législateur national...".

-Un membre "pose la question de savoir ce qu'il en est des intercommunales dépassant les limites des Régions". Le Premier Ministre répond notamment "que le texte du § ler, 32°,

.../...

prévoit des dispositions spécifiques en la matière ..." (1). A la demande d'un membre, le Gouvernement a communiqué la liste des intercommunales dont l'aire d'activité dépasse les limites d'une Région : ces intercommunales sont assez nombreuses; la liste en énumère dix-sept pour le secteur de l'énergie. Le Gouvernement souligne que si "D'après le texte même de l'article 29, 32°, b, l'existence d'associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est reconnue", " ... la compétence de la Région est limitée à son territoire, en manière telle qu'une ordonnance régionale ne peut avoir aucune incidence sur une commune d'une autre Région".

-Des membres de la Commission ont déposé un amendement visant à remplacer le texte du paragraphe 1er, 32°, par le texte suivant : "la rationalisation et la coordination des intercommunales, en ce compris les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique" (2). Les auteurs de l'amendement font valoir "que le texte proposé par le Gouvernement semble limiter la compétence

.../...

---

(1) Ledit article 29, § 1er, 32°, comprenait initialement un alinéa 2, b, rédigé comme suit :
"Toutefois
b) Toute décision relative aux associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est prise de l'accord des Régions concernées et le Ministre de l'Intérieur est informé par l'autorité de tutelle de la gestion de ces associations".

Sous réserve de certaines modifications, ces dispositions sont reprises à l'article 6, § 5, alinéa 1er, et à l'article 6, § 6, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

"§ 5. Toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région doit être prise de 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".

(2) Sous réserve d'une légère différence de rédaction, ce texte est identique à celui de l'exposé des motifs du projet du Gouvernement.

des Régions à l'application des lois organiques et exclure les ordonnances en la matière". Le Gouvernement a communiqué une note où il déclarait que toutes les dispositions organiques des associations de communes restaient de la compétence du législateur national et où il ajoutait même, de manière catégorique, qu'aucune de ces dispositions ne pouvait être modifiée par une ordonnance régionale. L'amendement a été rejeté par seize non et une abstention, à la suite du dépôt de la note. Toutefois, celle-ci ne précisait, en aucune manière, si, et dans l'affirmative, dans quelle mesure, le projet laissait au Conseil régional un pouvoir normatif et l'habilitait à prendre, en dehors des dispositions organiques des associations de communes, des dispositions générales, de caractère secondaire, ayant trait, par exemple, à la fixation du ressort des associations de communes.

-Enfin, à la question posée par un membre de la Commission de savoir "si une ordonnance peut imposer l'obligation à toutes les communes d'un certain territoire de faire partie d'une intercommunale", le Gouvernement a répondu par la négative. Il a fait valoir qu'il "serait inconstitutionnel de forcer des communes à appartenir à une intercommunale", puisque par ses articles 31 et 108, deuxième alinéa, 2°, la Constitution garantit l'autonomie des communes et leur liberté de s'associer ou non.

C) Le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles.

Reproduisant l'article 29, § 1er, 32°, alinéa 1er, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat 1979-1980, n° 434/1) contient, en son article 6, § 1er, VII, 1°, une disposition qui, sans subir de modification quant à son contenu, deviendra l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

L'exposé des motifs expose très succinctement la compétence des Régions en la matière, en indiquant ce qu'elle comprend et ce qu'elle ne comprend pas :

> "La Région est compétente pour l'application des lois organiques relatives à ces associations. Cela ne signifie pas qu'un décret puisse modifier une disposition de la loi organique de 1922 sur les intercommunales. Un décret ne pourrait pas non plus imposer l'obligation à toutes les communes d'un certain territoire de faire partie d'une intercommunale.
>
> Il serait anticonstitutionnel de forcer des communes à appartenir à une intercommunale. Les communes ont le pouvoir d'appartenance ou non à une intercommunale" (pages 31-32).

Un membre de la Commission du Sénat a présenté un amendement qui était identique à l'amendement déposé lors de l'examen du projet 261 et qui tendait à remplacer, à l'article 6, § 1er, VII, le 1° par le texte suivant : "1° La rationalisation et la coordination des intercommunales, en ce compris les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique". L'auteur de l'amendement l'a justifié comme suit : "Le texte ainsi amendé est plus complet et moins restrictif que le texte du projet gouvernemental qui paraît réduire notamment la compétence à l'application des lois organiques à l'exclusion de toute initiative des Régions en ce domaine par la voie de décrets". Selon le rapport,

le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a demandé "le rejet de cet amendement en se référant à la politique annoncée par la déclaration gouvernementale et qui vise à maintenir effectivement les lois organiques relatives aux associations de communes". L'amendement a été rejeté par quinze voix contre une (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 196-197).

A la séance du Sénat du 23 juillet 1980, MM. Serge MOUREAUX et consorts ont présenté une nouvelle fois l'amendement qui avait été rejeté en Commission. Dans une première intervention, M. Philippe MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles, a d'abord déclaré que, dans les matières dont il s'agissait, "les décrets peuvent jouer, mais dans la limite et le respect des lois nationales votées en ce domaine".

M. Serge MOUREAUX a justifié l'amendement comme suit :

" ... L'application des lois organiques est la formulation restrictive qui a amené le dépôt de notre amendement visant à revenir à une ancienne formule du 261, première manière : la rationalisation et la coordination des intercommunales. Cela nous paraissait donner aux Régions un pouvoir plus complet en leur attribuant la possibilité de légiférer par décrets dans l'organisation et surtout la rationalisation des intercommunales.

Si j'ai bien entendu ce que vient de dire le Ministre, pour autant que les règles de base de la loi nationale soient respectées, le pouvoir décrétal pourrait intervenir pour, en quelque sorte, améliorer la rationalisation des intercommunales et leur appliquer des règles spécifiques à telle ou telle Région. C'est en tout cas, ce que j'ai cru comprendre de son intervention.

Je crois cependant que notre texte qui attribuerait expressément aux Régions la rationalisation et la coordination des intercommunales, sans limiter leur action à l'application des lois organiques est plus clair. Je maintiens donc ce texte, tout en me réjouissant de l'évolution plutôt favorable de l'interprétation du Gouvernement".

.../...

Le Ministre a répondu en ces termes :

" ... Comme il est expressément prévu par l'exposé des motifs du projet de loi des Régions et des Communautés, les Régions ne sont pas compétentes pour les dispositions légales organiques des intercommunales.

Les dispositions de la loi de 1922 sont organiques. En conséquence, le législateur national est compétent pour toutes les dispositions légales organiques de cette loi. Par le fait même, les Régions ne peuvent pas modifier cette loi. Cette matière reste de la stricte compétence nationale.

On peut se demander alors si une ordonnance régionale pourrait forcer les communes d'un territoire déterminé d'appartenir à l'une ou l'autre intercommunale. A notre sens, il serait anticonstitutionnel de contraindre des communes à appartenir à une intercommunale. Les communes ont le pouvoir d'appartenir ou de ne pas appartenir à l'une ou l'autre intercommunale. On se pose en cette matière - et je vais m'efforcer de répondre à toutes les questions soulevées - le problème du ressort des intercommunales lié à la nouvelle répartition régionale.

D'après le texte même de l'article à l'examen, l'existence d'associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est reconnue. Toutefois la compétence de la Région est limitée à son territoire en manière telle qu'un décret régional ne peut avoir aucune incidence sur une commune d'une autre Région".

L'amendement de MM. Serge MOUREAUX et consorts a été rejeté par 129 non contre 18 oui et une abstention (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, pp. 2419-2420).

La disposition a fait l'objet d'un nouvel examen à la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre des Représentants, nouvel examen au cours duquel le Premier Ministre a fait notamment les déclarations suivantes :

.../...

" ...

Se référant à la Constitution, le Premier Ministre affirme que, conformément à l'accord politique, la législation organique, telle la loi du 1er mars 1922 relative aux associations intercommunales continue à relever de la compétence exclusive du législateur national. Les Régions seront responsables des mesures d'application de cette législation.

Par "association de communes dans un but d'utilité publique", il y a lieu d'entendre toutes les intercommunales.

La liste des intercommunales dont le ressort se situe dans plusieurs Régions a été communiquée lors de la discussion du projet 261. 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.

Aucun décret ne peut contraindre une commune à faire partie d'une intercommunale.

Selon le Premier Ministre, les conseils communaux qui se prononcent en faveur d'une adhésion déterminent par leur décision la fixation du ressort des intercommunales. Puisque les communes ne peuvent être obligées d'adhérer à une intercommunale, la Région ne peut pas déterminer la fixation du ressort. Celui-ci résulte automatiquement des décisions prises par les communes.

Un membre souligne que dans la pratique, l'intercommunale communique à l'autorité compétente ses statuts ainsi que la liste des communes affiliées. L'acceptation de ces statuts entraîne implicitement la fixation du ressort de l'intercommunale !

...

Un membre demande, en vertu de cet article, si la Région peut fixer le ressort des intercommunales au sein des provinces.

Un autre membre souhaite encore poser des questions au sujet des termes "modalités de fonctionnement". Cette matière sera-t-elle également soumise à la tutelle ?

Comment le Premier Ministre concilie-t-il la liberté d'adhésion laissée aux communes et le pouvoir d'intervenir par décret dans la délimitation du ressort d'une intercommunale ?

...

.../...

En ce qui concerne le 1°, il n'y a pas de compétence juridique d'une Région sur une intercommunale interrégionale, donc le texte est inadéquat.

Le Premier Ministre renvoie les intervenants aux §§ 5 et 6 de l'article 6 pour ce qui concerne les intercommunales. En ce qui concerne 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.

L'intervenant reconnaît que le texte du § 5 est clair. Il va dans le sens de ce qu'il disait mais il contredit le 1° du VIII. Le § 5 retire à la Région le pouvoir en ce qui concerne les intercommunales dont le ressort s'étend à plus d'une Région. Ce pouvoir est du ressort de l'accord des Régions concernées. Mais il n'y a pas de Région bruxelloise. Il est donc clair que le 1° du VIII ne s'applique pas aux intercommunales interrégionales.

Un membre signale que son groupe n'est pas si heureux de voir que les Régions peuvent procéder à la fixation du ressort des intercommunales.

Le Premier Ministre répond que certains partis ont insisté sur cette rédaction du texte. Il est d'accord avec l'interprétation du membre. La Région ne peut contraindre une commune à faire partie d'une intercommunale. Elle peut bien exercer la tutelle sur les communes qui veulent faire partie d'une intercommunale" (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 100, 101 et 102).

§ 2. Détermination des règles applicables.

A. La réservation au législateur national du pouvoir de fixer les dispositions organiques des associations de communes.

.../...

Il est incontestable que le législateur national reste compétent pour fixer les dispositions organiques des associations de communes, et notamment pour modifier ou remplacer la loi du 1er mars 1922. C'est ce qui ressort de l'alinéa 4 du texte de l'article 108 de la Constitution, tel qu'il a été établi par les révisions du 20 juillet 1970 et du 17 juillet 1980 : aux termes de cette disposition "... plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun les objets ... d'intérêt communal"(1).C'est ce qui ressort également de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale : ce texte confère aux Régions divers pouvoirs à l'égard des associations de communes, pouvoirs qui ont cependant un simple caractère d'exécution puisqu'ils concernent, en dehors de la "fixation du ressort des associations", leurs "modalités de fonctionnement", leur "contrôle", "ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations". Les déclarations émises au cours de l'examen des trois projets de loi spéciale de réformes institutionnelles qui ont été successivement déposés concordent : les auteurs de ces déclarations ont tous affirmé que la détermination des règles organiques des associations de communes est de la compétence du législateur national (2).

.../...

(1) Sur la portée du terme "loi", voir ci-dessus, p. 1 du projet d'observation préalable.

(2) Justification des amendements proposés par le Gouvernement à l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. 1977-1978, n° 461/20, p. 9).
Déclaration faite par le Premier Ministre et note déposée par le Gouvernement devant la Commission du Sénat au sujet du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 144-147).
Exposé des motifs du projet de loi spéciale des réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 31-32); déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles (F.) devant la Commission du Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 196-197; déclaration du même Ministre à la séance publique du Sénat du 23 juillet 1980 (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, pp. 2419-2420); déclaration du Premier Ministre devant la Commission de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10 p. 100).

B. La liberté d'association de communes.

Dès la formation de l'Etat belge, la Constitution garantit l'autonomie des communes (articles 31 et 108). C'est pourquoi, lorsque, par la révision de l'article 108, alinéa 2, 2°, effectuée le 24 août 1921, le Constituant a prévu expressément l'association de communes "pour régler et gérer en commun des objets ... d'intérêt communal", il a voulu que les communes ne puissent pas être obligées de s'associer. C'est ce que font clairement apparaître les travaux préparatoires de la disposition introduite (1), laquelle est comprise par les auteurs comme laissant intacte la liberté des communes (2). Il ne s'est pas exprimé de conception différente lors de l'insertion du nouvel article 108 dans la Constitution par la revision du 20 juillet 1970 (3).

Les déclarations émises au cours de l'examen des trois projets de loi spéciale de réformes institutionnelles qui ont été successivement déposés concordent aussi sur le point que les communes ont la liberté de s'associer et qu'aucune autorité régionale, même le Conseil, ne pourrait imposer aux communes d'un territoire déterminé de faire partie d'une intercommunale (4).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Le rapport fait par M. BERRYER au nom de la Commission du Sénat souligne avec force la liberté que le Constituant entend assurer aux communes (Pasinomie 1921, p. 579).

(2) Voir notamment A. MAST, "Précis de droit administratif belge", n° 333 et références citées ; Editions scientifiques E. Story-Scientia, Bruxelles, Gand, 1966; A. BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, n° 224, Bruxelles, Larcier, 3e éd. 1966; C. CAMBIER, Droit administratif, Collection des précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, pp. 159-160, Bruxelles, Larcier, 1968.

(3) En ce qui concerne la disposition relative à l'association des provinces et des communes, cette révision a eu pour seul objet d'en faire un alinéa final (Doc. parl. Sénat, sess. 1969-1970, n° 583, p. 11).

(4) Déclaration du Gouvernement à la Commission du Sénat lors de l'examen du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, pp. 146-147). Exposé des motifs du projet de loi spéciale des réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 31-32); déclaration de M. Philippe MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles (F) à la séance du Sénat du 23 juillet 1980 (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 242(déclaration du Premier Ministre à la Commission de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 100, 101 et 102).

C. L'étendue des pouvoirs de la Région à l'égard des associations de communes quant à la fixation du ressort de ces associations.

I. L'exercice de la tutelle.

L'autorité régionale est incontestablement compétente pour exercer le pouvoir de tutelle, qui a déjà été institué ou qui serait encore ultérieurement institué en la matière.

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".

Néanmoins, pour que les objectifs de "la rationalisation et (de) la coordination des intercommunales", présentés tout au long des travaux préparatoires comme la justification de l'attribution, en la matière, de compétences aux Régions, puissent être poursuivis par celles-ci, il est indispensable que la législation

.../...

organique des associations de communes confère à l'autorité régionale le pouvoir d'exercer non seulement un contrôle de légalité mais en outre un contrôle d'opportunité (1).

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.

Pour prévenir un danger de confusion, il faut observer que, selon un principe fondamental qui régit l'exercice du pouvoir de tutelle, l'autorité investie de ce pouvoir ne peut censurer une décision pour le motif qu'elle est contraire à l'intérêt général, sans prendre en considération les circonstances propres à l'espèce. Pour exercer un tel contrôle, l'autorité de tutelle doit faire un examen cas par cas.

.../...

---

(1) Ainsi que le Premier Ministre l'a déclaré devant la Commission de la revision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre : "En ce qui concerne la tutelle d'opportunité, celle-ci ne peut être abrogée sans modification de la Constitution" (Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 117). Cette déclaration, faite au cours de la discussion relative à l'article 7 de la loi spéciale, vaut naturellement aussi pour la tutelle sur les associations intercommunales.

Comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans son arrêt du 10 janvier 1980, Commune de Hensies, n° 20.029/VIe, l'autorité de tutelle ne peut refuser d'autoriser l'affiliation d'une commune à une association de communes "pour le seul motif que (cette autorité) a estimé que toute affiliation d'une commune à plus d'une intercommunale par secteur d'activité était en principe inopportune. L'arrêt conclut "qu'en s'attribuant ainsi le pouvoir de fixer des normes dont l'effet équivaut en fin de compte à celui de véritables règles de droit, la partie adverse a méconnu le principe de l'autonomie communale" (1).

Dans les considérants précédents, l'arrêt fait valoir qu'en la matière, le Gouvernement peut adopter une politique, mais que celle-ci "ne peut conduire à un automatisme dans l'application de cette politique à des cas individuels" (2). C'est donc à tort que le Gouvernement n'a pas pris en considération les circonstances propres au cas d'espèce, notamment celles qui ont été invoquées par la commune requérante.

.../...

---

(1) Recueil, page 40.

(2) Le Gouvernement avait exprimé cette politique "dans un projet de loi portant des dispositions spécifiques aux associations de communes, aux commissions d'assistance publique, aux commissions intercommunales d'assistance publique, aux établissements hospitaliers créés en application de la loi du 6 août 1897, aux régimes de concessions communales et à la Société nationale des distributions d'eau concernées par les fusions, annexions et rectifications de limites de communes, réalisées par la loi du 30 décembre 1975" (Doc. parl. Sénat, sess. 1976-1977, n° 955/1).

II. La Région dispose-t-elle d'un pouvoir normatif ayant pour objet la fixation du ressort des associations intercommunales ?

Le législateur, statuant à la majorité spéciale, a entendu placer dans les attributions de la Région, au titre de "matières visées à l'article 107quater de la Constitution" :

"Article 6.-

§ 1er.

...

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".

La solution qui consiste à reconnaître un pouvoir normatif à la Région en ce qui concerne la fixation du ressort des associations de communes est celle qui concorde le mieux avec le texte considéré isolément.

En effet, ce texte présente nettement la compétence de la Région en matière de "fixation du ressort des associations de communes" comme une compétence distincte du "contrôle" de ces associations et de l' "application des lois organiques relatives (à celles-ci)", et également comme une compétence distincte de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes.

On observera, cependant, que l'argument de texte qui inciterait à reconnaître un pouvoir normatif aux Régions en matière de fixation du ressort des associations intercommunales est singulièrement affaibli, non seulement par les déclarations citées plus haut du Premier Ministre devant la Commission de la Chambre, mais aussi par le paragraphe 5, alinéa 1er, de l'article 6 de la loi spéciale, disposition aux termes de laquelle :

.../...

"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".

Sans aller jusqu'à prétendre avec un membre de la Commission de la Chambre - qui n'a cependant pas été contredit - "que le 1° du VIII ne s'applique pas aux intercommunales interrégionales" il faut bien constater que le paragraphe 5, alinéa ler, ne vise que les décisions des Exécutifs, ce qui concorde parfaitement avec l'exercice de la tutelle, mais se concilie mal avec l'exercice éventuel d'un pouvoir normatif par le Conseil régional. Par ailleurs, il n'a pas été contesté que les associations dites "interrégionales" ne pourraient être affectées par les "décisions" d'une seule Région. Même si un décret pouvait être assimilé à une décision au sens du paragraphe 5, alinéa ler, et si cette dernière disposition devait être appliquée par analogie aux décrets des Conseils régionaux, il s'ensuivrait que les normes de nature législative applicables à la fixation du ressort desdites associations ne pourraient être que le produit de la convergence de deux décrets et, le cas échéant, d'une loi nationale s'il s'agit d'une association dont le ressort s'étend à la Région bruxelloise. Or, un tel mode de législation n'a été prévu ni par la Constitution, ni par la loi spéciale. A l'inverse, étant donné le nombre et l'importance des associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région (1), et particulièrement de celles qui ont pour objet la distribution d'énergie, on peut se demander quelle serait encore la portée réelle du décret d'un seul Conseil régional réglementant la fixation du ressort des associations intercommunales.

.../...

---

(1) Voir Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/2, p. 145.

Ainsi, ni le texte ni les travaux préparatoires de la loi spéciale ne permettent, à eux seuls, d'apporter une réponse décisive à la question de savoir si par les mots "la fixation du ressort", le législateur a entendu viser, selon les expressions utilisées par un membre de la Commission de la Chambre, une "fixation active", c'est-à-dire le pouvoir de prendre des décrets ayant cet objet, ou seulement une "fixation passive", c'est-à-dire celle qui résulte de l'exercice du pouvoir de tutelle (1).

Dans le doute sur l'interprétation de la loi spéciale, il y a lieu de faire prévaloir l'interprétation qui apparaît comme la plus conforme à la Constitution.

Dès lors, il s'indique, tout d'abord d'interpréter l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale dans un sens où il respecte le principe de la liberté des communes de s'associer ou de ne pas s'associer, principe qui est inclus dans l'article 108 de la Constitution. Comme on l'a rappelé plus haut (2), lors de la révision de cet article en 1921, il a été précisé que l'association est un procédé dont les communes ont le droit d'user ou de ne pas user (Ann. parl. Ch. 1920-1921, p. 1124). L'imposition à des communes de l'obligation de s'associer pour un objet d'intérêt communal porterait atteinte à l'autonomie reconnue aux communes par la Constitution et ne serait donc possible que moyennant une révision de celle-ci (R.P.D.B. Complément, T.V. V° Association de communes, n° 10; HAINAUT et

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch.,sess. 1979-1980, n° 627/10, page 102.

(2) Page 16 du présent avis et les notes 1 et 2.

BUTTGENBACH "Les droits respectifs de la commune et de l'Etat dans le domaine de l'énergie électrique", note sous Cass. 3 janvier 1964, Rev. crit. jur. belge, 1964, pp. 244 et ss., spécialement p. 268). La disposition nouvelle n'impliquait aucune modification à l'article 31 de la Constitution (R.P.D.B. loc. cit.).

La volonté de voir respecter la liberté d'association des communes s'est exprimée de manière constante et unanime dans les déclarations des membres du Gouvernement tout au long des travaux préparatoires de la loi spéciale.

Ce serait donc interpréter l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale d'une manière qui le mettrait en contradiction avec l'article 108 de la Constitution que de comprendre l'expression "la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique" comme donnant aux Régions le pouvoir de contraindre une commune à faire partie d'une association ou de le lui interdire ou encore de contraindre une association de communes à accepter l'adhésion d'une ou de plusieurs communes. Le législateur national n'a pas non plus un tel pouvoir.

En outre, 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, § 1er, 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 empiètement de la Région sur une compétence réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national.

+

En conclusion, pour les raisons qui ont été exposées ci-dessus, même en ses dispositions énoncées à l'article 9, alinéas 2 et 3 qui ont trait à la fixation du ressort des associations de communes, le projet relève de la législation organique de ces associations et ressortit à la compétence du législateur national.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de remplacer la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique. Il abroge en outre des lois particulières régissant certaines associations intercommunales.

Ce n'est pas la première tentative de réforme de la législation en cette matière. Un projet de loi relatif aux associations intercommunales et tendant, lui aussi, à remplacer la loi du 1er mars 1922, a été déposé à la Chambre des Représentants le 23 avril 1958 (Chambre, 1957-1958, doc. n° 936/1). Il avait fait l'objet d'un avis et d'une proposition de texte du Conseil d'Etat, section de législation, avis et proposition dont le Gouvernement avait largement tenu compte dans la rédaction de son projet définitif. Frappé de caducité à la suite de la dissolution des Chambres, le projet n'en fut pas relevé par les lois des 18 février 1959 et 2 avril 1959. Son contenu fut en grande partie repris par une proposition de loi déposée au Sénat le 9 octobre 1958 par MM. VERMEYLEN et consorts (Sénat, S.E. 1958, doc. n° 40) et qui n'aboutit pas.

L'exposé des motifs du présent projet ne fait aucune allusion à ce précédent. Il serait cependant intéressant que les intentions actuelles du Gouvernement soient situées par rapport aux lignes directrices et à diverses solutions techniques retenues par un texte qui avait atteint un degré appréciable d'élaboration.

.../...

Cette discrétion a d'autant moins facilité l'examen du projet que l'exposé des motifs de celui-ci ne s'exprime qu'en des termes très généraux, voire abstraits, sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à proposer la réforme du régime de la loi de 1922 et en particulier sur les inconvénients de ce régime, auxquels il y aurait lieu de porter remède.

II.

Complémentairement à l'observation préalable faite en tête de l'avis, il convient de s'interroger à un autre point de vue sur la compétence du législateur national par rapport aux principaux objets que le projet s'assigne.

On rappellera que, suivant l'article 108, alinéa 4, de la Constitution,

> "Plusieurs provinces ou communes peuvent s'entendre ou s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun".

Suivant l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

> "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,
>
> ....".

.../...

A. Selon l'exposé des motifs, le projet

> "répond sur le fond à deux préoccupations essentielles : celle d'une plus grande démocratisation des associations de communes et celle d'un allégement de la tutelle sur celles-ci".

La démocratisation voulue par le projet se manifeste par le renforcement du pouvoir des communes. Le chapitre II du projet met en oeuvre, au sein des organes de l'intercommunale, le double principe de la représentation majoritaire des communes associées et de la représentation exclusive de celles-ci par des conseillers communaux.

L'allégement de la tutelle est présenté par l'exposé des motifs comme la contrepartie logique du renforcement du contrôle démocratique. Par comparaison à la loi du 1er mars 1922, l'allégement de la tutelle est considérable.

En ce qui concerne la tutelle administrative au sens strict, le projet ne maintient que la tutelle d'approbation sur les statuts et leurs modifications ainsi que sur l'entrée et le retrait des associés (article 20, § 1er et § 2). Il supprime la tutelle sur la fixation des tarifs, les expropriations, les emprunts, l'acceptation des libéralités, la prorogation de l'association au-delà du terme fixé par les statuts et la dissolution anticipée. Il conserve la tutelle générale d'annulation, mais la réduit au contrôle de la légalité et de la conformité aux statuts (article 20, § 3); il exclut la lésion de l'intérêt général des causes d'exercice de la tutelle d'annulation. Par ailleurs, le projet fait disparaître, sans que l'exposé des motifs s'explique sur ce point particulier, la tutelle sur les bilans et les comptes, objet de plusieurs dispositions de la loi du 1er mars 1922.

Sachant que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue notamment aux Régions le "contrôle" des associations de communes, il s'indique de déterminer les

.../...

compétences respectives du législateur national et des Régions relativement au contrôle des associations.

B. Comme il a déjà été exposé, la volonté de réserver à la compétence du législateur national les règles organiques du régime des associations de communes ressort indiscutablement des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980. L'attribution de cette compétence au législateur national est impliquée par le texte même de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale qui consacre la compétence des Régions pour "l'application des lois organiques" relatives aux associations de communes. Elle est, par ailleurs, conforme à l'article 108, alinéa 4, de la Constitution.

Il apparaît des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1980 que le législateur a considéré les dispositions de la loi du 1er mars 1922 comme exemplaires du régime organique des associations de communes. La loi du 1er mars 1922 contient des dispositions de tutelle administrative au sens strict et des dispositions de tutelle financière. Si l'on définit la nature de telles dispositions uniquement en fonction de la loi du 1er mars 1922, il faut affirmer qu'elles sont organiques. Sur le plan des principes, par ailleurs, des dispositions ayant pour objet de déterminer le degré d'autonomie d'un pouvoir subordonné sont organiques par nature et l'élaboration cohérente d'une législation de base exige que soient déterminées les règles relatives à la tutelle.

Cette conclusion est toutefois susceptible d'être tempérée en raison de l'attribution, sans restriction, aux Régions du "contrôle" des associations de communes, par le texte de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980.

Le projet paraît tenir pour établi, par une sorte d'analogie avec l'article 7 de la loi du 8 août 1980, que les Régions sont compétentes pour l'organisation et l'exercice du contrôle, tandis que le législateur national reste compétent pour déterminer celui-ci dans ses principes. L'article 20 du projet met en oeuvre cette conception qui, par ailleurs, ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs.

.../...

Il serait difficile de soutenir que le législateur du 8 août 1980 a attribué aux Régions toutes les compétences en matière de contrôle des associations de communes, c'est-à-dire tant la compétence d'en fixer les principes (énumération des actes soumis à tutelle - procédés de tutelle) que celle d'organiser et d'exercer la tutelle.

Dans l'avis L. 13.379/VR, antérieur à la modification de l'article 108 de la Constitution, le Conseil d'Etat a fait l'observation suivante :

> "Régler l'organisation et les attributions de certains pouvoirs subordonnés et, plus particulièrement, la tutelle administrative exercée à leur égard, relève, en vertu des articles 108 et 108bis de la Constitution de la compétence exclusive du législateur.
>
> C'est le cas notamment pour les institutions provinciales, les institutions communales, les agglomérations et les fédérations de communes ainsi que pour les associations provinciales et intercommunales.
>
> Le transfert aux communautés et aux régions de certaines compétences touchant aux pouvoirs subordonnés ne peut dès lors être effectué que pour autant que les dispositions constitutionnelles qui les concernent aient été préalablement modifiées et dans la mesure où elles l'auront été" (1).

Le nouvel alinéa 3 inséré dans l'article 108 de la Constitution dispose comme suit :

> "En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté et de la Région".

.../...

---

(1) Avis L. 13.379/VR (Sénat, S.E. 1979, doc. n° 260/1, Annexe, p. 22). Dans la "note explicative" accompagnant la proposition du Gouvernement, qui est à l'origine de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, il est fait expressément référence à cet avis.

Bien que l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale attribue sans restriction le contrôle des associations de communes aux Régions, le législateur n'a pu le faire que dans la mesure autorisée par l'article 108, alinéa 3, de la Constitution. La disposition de la loi spéciale doit donc s'interpréter comme conférant aux Régions la compétence d'organiser et d'exercer la tutelle, le législateur national conservant le pouvoir d'en définir les principes dans la mesure où ils sont indissociables de l'organisation même des associations intercommunales.

Cependant, l'"allégement" de la tutelle, souligné dans l'exposé des motifs du projet, aboutira pratiquement à réduire le contrôle des Régions sur les associations de communes à l'organisation des procédures des tutelles d'approbation et d'annulation visées à l'article 20 du projet et au seul contrôle de légalité des statuts et de leurs modifications, ainsi que de conformité à la loi et aux statuts de l'entrée et du retrait des associés.

Cette limitation heurte la notion constitutionnelle de tutelle, telle qu'elle ressort de l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, avec lequel doit être combiné l'alinéa 4 du même article.

Considérer l'alinéa 4 comme une disposition autonome ne faisant aucune référence implicite à l'alinéa 2, 6°, aboutirait soit à estimer que le législateur aurait liberté de supprimer toute tutelle sur les associations intercommunales, soit à présumer une incohérence dans l'article 108, la notion de tutelle ayant alors des sens différents aux alinéas ler et 2, et, implicitement, à l'alinéa 4. On n'apercevrait pas, au surplus, comment le législateur pourrait, sans méconnaître l'article 108 dans son ensemble, permettre aux communes de se soustraire, par leur association, à la tutelle fondée sur la violation de l'intérêt général et faire en sorte, dès lors, qu'associées, les communes aient davantage de pouvoirs qu'elles n'en ont isolément.

.../...

Enfin, il apparaît des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1980 que les compétences attribuées aux Régions en la matière ont notamment pour finalité "la rationalisation et la coordination des intercommunales" (1). La suppression pure et simple de tout contrôle de conformité à l'intérêt général irait à l'encontre de la volonté du législateur spécial. Elle serait en effet de nature à priver les Régions d'un moyen essentiel de faire prévaloir, cas par cas, les exigences de la rationalisation et de la coordination des intercommunales en général sur des intérêts particuliers, notamment en matière de fixation du ressort (2).

---

(1) Voir notamment l'exposé des motifs du projet n° 261, pp. 29 et 30.

(2) Sans faire de distinction entre la tutelle sur les communes et la tutelle sur les associations intercommunales, le Premier Ministre a d'ailleurs déclaré :
"En ce qui concerne la tutelle d'opportunité, celle-ci ne peut être abrogée sans modification de la Constitution"
(Rapport fait au nom de la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre par MM. le HARDY de Beaulieu et De Grève, Ch. 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 117)

EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

La détermination, dans le texte du projet, des objets en vue desquels plusieurs communes peuvent former des associations, n'appelle pas d'observation.

On se bornera à relever une discordance entre ce texte et l'exposé des motifs lorsque celui-ci, à propos de l'article 4, énonce que l'objet "doit être d'intérêt communal et bien déterminé". La conjonction "et" devrait donc être supprimée dans l'exposé des motifs pour éviter une confusion possible dans l'interprétation du texte.

Article 4.

1. Le 9° impose qu'il soit fait mention dans les statuts de "l'affectation des bénéfices et des pertes". Outre que l'expression "affectation ... des pertes" manque à la logique, la détermination du sort des pertes dans les statuts n'a de sens que pour les sociétés coopératives (lois coordonnées sur les sociétés commerciales, articles 145, 5°, et 146, 5°). De l'accord du délégué du Ministre, le texte devrait se borner à viser l'affectation des bénéfices, les lois coordonnées sur les sociétés commerciales suffisant à pourvoir au cas des sociétés coopératives.

2. Il y a un manque de concordance entre l'exposé des motifs et le texte relativement aux "modalités de répartition des produits et des charges".

.../...

Article 5.

En portant, en son article 5, 1°, que "les statuts des associations de communes sont conformes aux prescriptions des lois commerciales, pour autant qu'il ne soit pas nécessaire d'y déroger en raison de la nature spéciale de l'association", la loi du 1er mars 1922 a énoncé un principe en des termes dont la généralité a laissé place à une jurisprudence judiciaire et administrative qui a consacré de véritables règles complémentaires des règles légales.

Lorsqu'il dispose que :

> "Les lois relatives aux sociétés commerciales et aux associations sans but lucratif sont, selon le cas, applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature de celles-ci",

l'article 5, alinéa 2, première phrase, du projet recourt à la même méthode, à cela près qu'il n'insiste plus sur le caractère nécessaire de la dérogation au regard de la nature spéciale de l'association intercommunale.

Des dispositions subséquentes limitent dans une certaine mesure la latitude ainsi donnée aux associés, latitude qui, dans l'économie du projet, est d'autant plus grande que la tutelle est fortement restreinte.

L'ensemble laisse-t-il encore place à des règles complémentaires ? L'exposé des motifs n'est guère explicite à ce sujet. Il faut cependant admettre que "les lois du service" (R.P.D.B., compl. V, V° Association de communes, n°s 266 et suivants) continueront nécessairement à prévaloir sur les lois

.../...

relatives aux sociétés commerciales et aux associations sans but lucratif, même dans le silence des statuts.

La jurisprudence judiciaire et administrative a éclairé certains aspects de la dérogation visée à l'article 5, 1°, de la loi du 7 mars 1922. L'arrêt de la Cour de cassation du 21 avril 1966 (Pas. 1966, I, 1960) précise que cette dérogation peut découler des règles du droit administratif et notamment du principe général de la continuité du service public.

Pour la même raison, la loi du changement et la loi d'égalité des usagers priment également la conformité au droit privé des sociétés. Des dérogations ont été fréquemment imposées sur cette base à la suite d'instructions émanant de l'autorité de tutelle (voir notamment la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 25 février 1959, Moniteur belge du 11 mars 1959).

L'expérience acquise en la matière n'a pas permis cependant d'éliminer toutes les difficultés. C'est ainsi que demeure controversée l'application aux associations de communes de la loi du 6 mars 1973 qui a pour objet principal d'adapter la législation belgeaux prescriptions de la première directive des Communautés européennes du 9 mars 1968 "tendant à coordonner pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les Etats membres, des sociétés ... pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers" (Journ. Off. Communautés européennes, 14 mars 1968, n° L. 65/8). Dans une dépêche adressée aux procureurs généraux le 15 mars 1974, le Ministre de la Justice constatait qu'"il résulte de l'examen approfondi auquel il a été procédé tant par les Parquets Généraux que par son département, que les sociétés civiles à forme commerciale poursuivant un but d'utilité publique, ne tombaient

pas - en principe - sous le coup de la loi du 6 mars 1973 modifiant la législation sur les sociétés commerciales". La dépêche recommandait cependant aux associations de communes de se soumettre volontairement à la nouvelle loi. L'opinion juridique exprimée dans cette dépêche ne fait pas l'unanimité de la doctrine (en ce sens : VAN OMMESLAGHE, "La première directive du Conseil du 9 mars 1968 en matière de sociétés" - Cahiers de droit européen, 1969, n° 5, p. 522 - SIMONT, "La loi du 6 mars 1973 modifiant la législation relative aux sociétés commerciales", R.P.S., 1974, p. 3; contra : R.P.D.B., compl. V, v° Associations de communes, n° 62). Il s'imposerait donc que le législateur prenne position sur ce point, alors surtout que d'autres directives européennes ont été ou seront prises en matière de sociétés.

Il a été souligné que "les dérogations prévues par la loi en raison de la nature spéciale des associations sont sans doute, quant à leur principe, ce qu'il y a de plus important et aussi de plus original dans le régime légal et statutaire de l'association" (R.P.D.B., compl.V, déjà cité, n° 40). La doctrine n'en a pas moins souvent souhaité la création d'une forme juridique nouvelle adaptée à la situation et aux besoins des associations de communes (D. DE CLERCK, "Intercommunale Maatschappij", n° 70 in "A.P.R."). Il appartient au Gouvernement et aux Chambres législatives de décider si, dans l'intérêt de la sécurité juridique, il ne serait pas préférable de refondre l'article 5 du projet pour répondre à ce voeu.

Il serait en tout cas indispensable que des réponses précises soient données aux questions qui ont été évoquées dans la présente observation.

On notera, au surplus, que l'exposé des motifs ne semble interdire aux intercommunales qui ont adopté la forme d'une association sans but lucratif que les "opérations industrielles ou commerciales", alors que le projet exclut, en plus, et à juste titre, la recherche d'un gain matériel pour les membres de ces associations.

.../...

Article 6.

La disposition, qui reproduit en substance l'article 6 de la loi du 1er mars 1922, ne prévoit plus l'exception d'une autorisation toujours révocable. Si, comme on peut le supposer, la suppression de cette possibilité d'exception est en relation avec la réforme de la tutelle sur les associations intercommunales, elle appelle l'observation générale n° II.

Il n'en demeure pas moins que, sans cette possibilité, la disposition acquiert une portée particulièrement contraignante que l'exposé des motifs ne justifie qu'en partie puisqu'il n'évoque pas l'obligation pour l'intercommunale d'occuper des locaux qui lui appartiennent en propriété ou qui appartiennent en propriété à l'une des personnes de droit public associées.

Article 7.

Suivant cette disposition,

"Sans préjudice de prorogations éventuelles prévues à l'article 21, la durée de l'intercommunale ne peut excéder trente années".

Ce texte, non plus que l'article 21, n'exclut que la durée de l'intercommunale soit prorogée plus d'une fois, et chaque fois pour trente ans. Au contraire, l'exposé des motifs, dans lequel le mot prorogation est au singulier, paraît exclure qu'il y en ait plusieurs. Selon les indications fournies au Conseil d'Etat, c'est cette dernière interprétation qui serait conforme aux intentions du Gouvernement. Le texte devrait la refléter plus fidèlement.

.../...

Dans le régime de la loi du 1er mars 1922, la durée des associations intercommunales n'est pas limitée dans le temps et dépend de la libre volonté des associés telle qu'elle s'est exprimée dans les statuts de l'association. Encore faut-il observer que, selon l'article 13 de la même loi, "A l'expiration du terme fixé, l'association est prorogée pour le même temps, si cette prorogation est demandée par la majorité des communes intéressées, sauf recours au Roi".

La règle que l'article 7 du projet tend à consacrer s'inspire du régime des sociétés commerciales (lois sur les sociétés commerciales coordonnées par arrêté royal du 30 novembre 1935, articles 102 et 139).

On observera toutefois que, tant pour les sociétés coopératives que pour les sociétés anonymes, le législateur a assoupli ce régime de deux manières :

- d'une part, il a prévu que les sociétés "qui ont pour objet l'exploitation d'une concession accordée par le Gouvernement, peuvent être formées pour la durée de la concession";

- d'autre part, il a admis qu'avant l'expiration du terme de 30 ans "la société peut être successivement prorogée dans les formes prescrites pour les modifications des statuts, pour un nouveau terme expirant dans les trente ans de la prorogation".

L'exposé des motifs du projet ne fournit aucune explication quant aux raisons qui ont déterminé le Gouvernement à imposer aux intercommunales un régime différent de celui sous l'empire duquel elles vivent depuis 1922 et qui, au surplus, est plus rigide que celui des sociétés commerciales concessionnaires de services publics (1).

.../...

(1) L'exposé des motifs du projet n° 936, dont il a été fait état dans l'observation générale n° I, était, à cet égard, plus explicite.

Dans le système du projet, lorsque des nécessités administratives, économiques ou autres viendront à justifier la poursuite des activités d'une intercommunale au-delà du second terme de son existence, il sera nécessaire soit de constituer une nouvelle intercommunale après dissolution de la première, soit de faire appel au législateur national.

A titre subsidiaire, il y a lieu de remarquer que ni le texte, ni l'exposé des motifs n'excluent formellement l'éventualité de prorogations multiples dont la durée totale n'excéderait pas trente ans.

Article 9.

Suivant la première phrase de l'alinéa ler,

> "Tout associé peut se retirer après quinze ans à compter, selon le cas, de la constitution de l'intercommunale ou de son affiliation, moyennant l'accord des deux tiers des autres membres présents ou représentés à l'assemblée générale et sous réserve de l'obligation pour celui qui se retire de réparer le préjudice, évalué à dire d'experts, que son retrait cause à l'intercommunale ou aux autres associés".

Cette disposition doit être rapprochée de l'article 18, avec lequel elle est appelée à se combiner. Selon le délégué du Ministre, la majorité des deux tiers qu'elle prévoit doit s'entendre comme n'étant une dérogation à l'article 18 qu'en ce qui concerne la fraction requise. Il s'ensuit que les deux tiers devront comprendre une majorité simple des voix des représentants des communes associées. Il serait bon que le texte soit explicite à cet égard.

L'observation préalable, faite au début du présent avis, a évoqué les questions que soulèvent les alinéas 2 et 3.

.../...

CHAPITRE II. - Des organes de l'intercommunale.

Les dispositions contenues dans le chapitre II tendent à réaliser l'un des objectifs fondamentaux de la loi en projet, savoir le renforcement de l'influence des communes au sein des intercommunales, afin, comme l'exprime l'exposé des motifs, "que les communes, engagées sur la voie de la collaboration intercommunale, restent parfaitement maîtresses de leurs engagements". Cette intention se traduit par des mesures de deux ordres : d'une part, les communes seront majoritaires dans les organes de l'intercommunale (article 11); d'autre part, la "représentation" des communes dans ces organes sera réservée aux conseillers communaux (article 12 et suivants).

Une observation particulière sera faite sous l'article 11 à propos du système choisi pour assurer la majorité aux communes dans les organes de l'intercommunale.

En ce qui concerne le deuxième ordre de mesures, il y a lieu d'éviter que la terminologie du projet et la formulation des règles qu'il contient ne créent une équivoque. Suivant l'article 13, § 1er, alinéa 1er, et l'article 14, alinéa 2, les administrateurs et les commissaires sont nommés par l'assemblée générale. Il ressort des informations fournies au Conseil d'Etat que ces dispositions reflètent exactement les intentions du Gouvernement et que celui-ci n'entend aucunement que les conseils communaux s'immiscent dans la compétence ainsi attribuée, comme il est normal, à l'assemblée générale. Dès lors, s'il est adéquat de mentionner les "représentants" de la commune à l'assemblée générale comme le font l'article 84bis de la loi communale et l'article 12 du projet, il est moins heureux d'utiliser le même terme pour qualifier des administrateurs et des commissaires qui sont, prioritairement, des représentants de l'assemblée générale. Ce n'est qu'en tant que candidat à une fonction d'administrateur ou de commissaire qu'un membre de l'assemblée générale peut être désigné par l'article 84bis précité comme représentant d'une commune (Voir notamment R.P.D.B., complément V, V° Associations de communes, n° 108). De même, l'article 14, alinéa 3, doit être rédigé de telle façon qu'aucune confusion n'y apparaisse entre la nomination à la fonction de commissaire et la désignation d'un conseiller communal comme représentant de la commune à l'assemblée générale.

.../...

Article 11.

La disposition correspondante du projet n° 936 était rédigée comme suit :

"Article 17.-
Quelle que soit la proportion des apports des diverses parties à la constitution du fonds social, les communes et les commissions d'assistance publique disposent toujours de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association".

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si le système fondé sur la majorité des voix, alors retenu, n'était pas à la fois plus adéquat et moins éloigné des principes fondamentaux du droit des sociétés que le système présentement en projet.

+

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas ce que les mots "tous désignés par les conseils communaux" ajoutent à la règle portée aux articles 12 et suivants. De l'accord du délégué du Ministre, ils peuvent être supprimés.

Article 13.

La seconde phrase du paragraphe 1er devrait être rédigée de la manière suivante :

"Toutefois, à la présidence de l'intercommunale, de même qu'aux autres fonctions d'administrateur réservées à des communes associées, ne peuvent être nommés que des conseillers communaux désignés conformément à la procédure prévue à l'article 15".

.../...

Article 14.

Pour les raisons exposées ci-dessus à propos de l'ensemble du chapitre II, l'intention du Gouvernement serait traduite en meilleurs termes de la façon suivante à l'alinéa 3 de l'article :

"Toutefois, aux fonctions de commissaire réservées aux communes associées, ne peuvent être nommés que des conseillers communaux désignés conformément à la procédure prévue à l'article 15".

Article 15.

Les mécanismes mis en place par l'article 15 sont comparables à ceux que prévoit l'article 11, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale.

Pas plus que cette dernière disposition, l'article 15 ne soulève d'objection d'ordre constitutionnel en raison du caractère proportionnel des scrutins pour lesquels les conseillers communaux sont appelés à se réunir en corps électoraux.

Article 18.

La dispositon ne prévoit aucun quorum de présence, ni des pouvoirs publics ni, le cas échéant, des associés privés. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, c'est volontairement que le texte a été rédigé de la sorte, l'intention du Gouvernement étant d'imposer l'application des règles ordinaires des assemblées délibérantes, quelle que soit la forme juridique de l'intercommunale.

L'expression "représentants des communes associées" a déjà été critiquée en tant qu'elle s'appliquerait aux membres du conseil d'administration et du collège des commissaires.

.../...

Par ailleurs, il vaut mieux formuler de manière explicite la règle selon laquelle, pour être valable, la décision doit tout d'abord obtenir la majorité des suffrages exprimés.

Enfin, il conviendrait que le projet se prononce clairement sur la possibilité, pour un membre de l'assemblée générale, du conseil d'administration ou du collège des commissaires, de donner procuration à un autre membre de ce même organe, soit librememt, soit, ce qui semblerait plus conforme à l'économie générale du projet, au sein de la catégorie à laquelle il appartient, s'il s'agit d'un mandataire public.

Si le Gouvernement entendait que cette faculté fût laissée à l'appréciation des fondateurs de l'intercommunale, il se recommanderait, afin de prévenir toute controverse, d'insérer dans l'article 4 une mention obligatoire supplémentaire ayant pour objet d'indiquer à la fois la faculté de donner procuration et les limites de cette faculté.

C'est sous le bénéfice de ces observations que le texte suivant est proposé pour l'alinéa 1er, sur le modèle, d'ailleurs, de l'article 21 du projet :

"Les décisions de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du collège des commissaires ne sont prises valablement que si elles ont obtenu, outre la majorité des suffrages exprimés, la majorité des voix des conseillers communaux présents (ou représentés) au sein de ces organes".

Suivant l'alinéa 2,

"Les statuts peuvent prévoir des dispositions assurant la protection des intérêts des associés minoritaires".

.../...

Cette disposition est rédigée en termes très généraux et elle ne fait l'objet d'aucun commentaire particulier dans l'exposé des motifs.

S'il paraît aller de soi que la liberté laissée aux auteurs des statuts quant aux moyens d'assurer la protection des intérêts des associés minoritaires ne puisse aboutir à énerver la règle fondamentale de la prépondérance des pouvoirs publics, encore faudrait-il veiller à ce qu'en pratique les statuts, sous couvert de protection des intérêts des associés minoritaires, ne puissent conférer à ceux-ci un véritable droit de veto qui paralyserait la gestion de l'intercommunale et qui, d'une autre manière, rendrait illusoire la règle de la prépondérance des pouvoirs publics. Il se recommanderait donc de préciser les limites dans lesquelles les statuts pourraient assurer la protection des intérêts des associés minoritaires, ainsi que les procédés qui pourraient être mis en oeuvre à cette fin.

Article 20.

Suivant le paragraphe 2,

"Cette approbation est réputée acquise faute de décision communiquée à l'intercommunale dans un délai dûment fixé".

Il ressort de ce texte que le législateur national s'abstient, à juste titre, de fixer un délai d'approbation. En effet, ce pouvoir n'a pas pour objet une règle organique, de sorte qu'il relève de la compétence de la Région. Or, à défaut d'un tel délai, l'énoncé d'une obligation d'en fixer un, ou bien est dépourvu de portée pratique, ou bien doit s'analyser en une injonction, qu'il n'appartient pas au législateur national de donner, à la majorité ordinaire, aux Conseils régionaux. Dès lors, la disposition doit être omise.

.../...

Article 21.

Sous l'article 7, certaines observations ont déjà été faites à propos de l'article 21.

Il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat que l'alinéa 2 vise implicitement tous les engagements quelconques dont les effets se prolongeraient au-delà du terme d'existence de l'intercommunale.

Article 26.

Suivant l'article 26,

> Sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public.

Cette disposition reprend, en en élargissant encore la portée, l'article 17 de la loi du 1er mars 1922.

Par la généralité des termes dans lesquels elle est rédigée, elle pose un problème de compatibilité avec le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne.

En effet, en vertu de l'article 90, 1., de ce Traité, les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du Traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

En vertu de l'article 92, 1., du même Traité,

"Sauf dérogation prévue par le présent Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etats, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".

L'exposé des motifs ne fournit aucun élément d'appréciation sur la difficulté que l'article 26 soulève de la sorte. Il n'indique notamment pas quelle position le Gouvernement a adoptée par rapport à l'application éventuelle de l'article 93, 3., qui concerne l'information de la commission au sujet des projets tendant à instituer ou à modifier des aides.

Certes, il se peut qu'un certain nombre d'associations intercommunales échappent, par l'objet de leurs activités, au champ d'application du Traité. Il suffit cependant que certaines d'entre elles s'y trouvent comprises pour qu'il apparaisse indispensable que les Chambres législatives soient éclairées sur la validité, au regard du droit européen, de la disposition législative qu'il leur est proposé d'adopter.

Article 28.

Les mots "en outre" sont superflus et doivent être omis.

Article 29.

Au paragraphe 2, le projet confère le pouvoir de requérir la dissolution de l'intercommunale notamment à "l'autorité administrative visée par l'arrêté royal du 24 février 1959". Mieux vaudrait écrire : "... soit de l'autorité ayant le contrôle de l'intercommunale dans ses attributions,...".

.../...

1. En effet, l'arrêté royal précité est une mesure d'exécution de l'article 12 de la loi du 1er mars 1922, conférant au Gouvernement le droit de contrôler toutes les opérations de l'association et de s'opposer à l'exécution de toutes mesures contraires à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. L'arrêté royal du 24 février 1959 confie ces missions à un commissaire du Gouvernement désigné auprès des intercommunales par le Ministre de l'Intérieur. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ayant attribué le contrôle des associations de communes aux Régions, le projet ne contient évidemment plus de disposition analogue à l'article 12 précité. Cependant, il y aura matière à application de l'article 94 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que l'arrêté royal du 24 février 1959 continuera à s'appliquer, tant en ce qui concerne la détermination de l'autorité compétente qu'en ce qui concerne la procédure à suivre, aussi longtemps que l'une et l'autre n'auront pas été modifiées par l'autorité régionale.

2. Dans son ensemble, le paragraphe 2 s'inspire visiblement de l'article 18 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique. Il omet cependant de reproduire l'article 19, alinéa 1er, de cette même loi, disposition aux termes de laquelle :

> "En cas de dissolution judiciaire d'une association sans but lucratif, le tribunal désignera un ou des liquidateurs qui, après l'acquittement du passif, détermineront la destination des biens".

Il s'imposerait d'introduire dans la loi en projet une disposition analogue qui pourrait être rédigée comme suit :

"En cas de dissolution judiciaire de l'intercommunale, le tribunal désignera un ou des liquidateurs qui, après l'acquittement du passif, détermineront, conformément à la présente loi et aux statuts, la destination des biens".

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het ontwerp strekt ertoe de oprichting van de intercommunales, alsmede hun statuut, hun organisatie en hun werkwijze te regelen. Het ressorteert dus onder de bevoegdheid van de nationale wetgever. Immers, volgens artikel 108, vierde lid, van de Grondwet is het "onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen (1)" dat "verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar mogen verstaan of zich verenigen om zaken van provinciaal belang of van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren". Bovendien erkent

.../...

---

(1) In elk van de gevallen waarin artikel 108 van de Grondwet een wet vereist, gebruikt dat artikel het woord "wet" in zijn enge betekenis en bedoelt het een regel die is vastgesteld door de wetgevende macht, zoals die bij artikel 26 van de Grondwet is ingesteld. Geen enkel nieuw artikel heeft immers op dat punt de bepalingen van artikel 108 in hun geheel gewijzigd. Wat meer is, de Grondwetgever heeft het bovendien nodig geacht in dat laatste artikel een nieuw derde lid in te voegen om de wetgever, beslissend bij een met bijzondere meerderheid aangenomen wet, te machtigen de Gemeenschapsraden of de Gewestraden bevoegdheid te geven voor het regelen van "de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht (op de provincies en de gemeenten)". Die wijziging van artikel 108 is geschied als gevolg van adviezen van de Raad van State waarin op de noodzaak van een zodanige grondwetsherziening was gewezen (Senaat, buiteng. zitt. 1979, nr 206/1, bijlage I, blz. 21-22 en nr 261/1, bijlage II, blz. 26).

de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de bevoegdheid van de nationale wetgever. Dat blijkt uit de tekst van de wet en wordt zoals men verder zal zien, bevestigd door de parlementaire voorbereiding van die wet. Onder voorbehoud van de toekenning van bevoegdheden betreffende sommige welbepaalde zaken - bevoegdheden waarvan de draagwijdte precies zal moeten worden nagegaan voor zover zij van belang zijn voor het ontwerp -, verleent artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet aan de Gewesten slechts bevoegdheid voor "de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen (van gemeenten)".

De genoemde bepaling luidt aldus :

"Artikel 6, § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater 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 die verenigingen".

De bijzondere wet verleent dus door middel van een uitdrukkelijke bijzondere bepaling een zekere bevoegdheid aan het Gewest wat de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten betreft. Het is nodig uit te maken van welke aard die bevoegdheid is en te bepalen hoe ten aanzien van die vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten, de respectieve bevoegdheden van de gewestelijke overheid en van de nationale overheid in voorkomend geval verdeeld zijn. Artikel 9 van het ontwerp stelt namelijk die kwestie aan de orde : nagegaan moet worden of de nationale wetgever bevoegd is om de in het tweede en in het derde lid van dat artikel vervatte bepalingen vast te stellen.

.../...

Artikel 9 van het ontwerp luidt aldus :

"Artikel 9.-

Iedere deelgenoot mag uit de intercommunale treden na vijftien jaar, volgens het geval, te rekenen vanaf de oprichting van de intercommunale of vanaf zijn aansluiting, mits instemming van twee derden van de andere in de algemene vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden en onder voorbehoud van de verplichting voor degene die uittreedt de door deskundigen geraamde schade te vergoeden die zijn uittreding berokkent aan de intercommunale of aan de andere deelgenoten.

Indien een zelfde activiteit van gemeentelijk belang in de zin van artikel 1, in een zelfde gemeente aan verschillende intercommunales overgelaten is, mag de gemeente beslissen die activiteit, voor haar gehele grondgebied, toe te vertrouwen aan één enkele onder hen, mits instemming van alle belanghebbende partijen, of, bij gebrek aan dergelijk akkoord, eenzijdig.

In de onderstellingen van het vorig lid zijn de voorwaarden, bepaald in het eerste lid, niet van toepassing op de uittredingen die plaatshebben en die gebeuren ondanks elke tegengestelde statutaire bepaling".

Artikel 9, tweede lid, doelt op het geval dat op het grondgebied van een zelfde gemeente "een zelfde activiteit" aan verscheidene intercommunales is opgedragen en het veroorlooft de gemeente die in dat geval verkeert zich onverwijld uit een intercommunale terug te trekken om die activiteit voor het gehele grondgebied van de gemeente aan een enkele intercommunale toe te vertrouwen.

Artikel 9, tweede lid, is een bepaling die rechtstreeks betrekking heeft op de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten. Het derde lid van hetzelfde artikel geldt, naar luid van zijn bewoordingen zelf, slechts wanneer een gemeente zich op grond van het tweede lid uit een vereniging van gemeenten terugtrekt. De in het derde lid geformuleerde bepaling is dus een complementaire bepaling van het tweede lid en een bepaling die van dat lid niet te scheiden valt.

.../...

Er dient te worden nagegaan of artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet de Gewestraad bevoegd maakt om in verband met het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten regels te stellen als die van artikel 9, tweede en derde lid van het onderhavige wetsontwerp, dan wel of zulke regels integendeel van de organieke wetgeving op de verenigingen van gemeenten deel uitmaken en als zodanig tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

+

+ +

§ 1. De parlementaire voorbereiding van artikel 6,§ 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet.

A) Het ontwerp van wet houdende diverse institutionele hervormingen.

Het ontwerp (Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/1) bracht, met zijn artikel 28, § 2, 18° "de rationalisering en de coördinatie van de intercommunale verenigingen" onder de bevoegdheid van de Gewesten.

In de verantwoording van de amendementen die de Regering met het oog op de wijziging van de tekst van artikel 28 heeft voorgesteld, heeft zij in verband met 18° verklaard dat "om de gewestelijke dimensie" vast te leggen, die zij op het gebied van de "globale coördinatie" en van de "toekomstvisie" van de werking van de intercommunale verenigingen wilde beklemtonen, die bepaling "voorziet ... dat de Gewestraad bij ordonnantie de rationalisering en de coördinatie van de intercommunale verenigingen zal regelen". De verantwoording van het

.../...

amendement vervolgde : "Met uitzondering van de basiswetgeving betreffende de intercommunale verenigingen (wet van 1 maart 1922) die tot de nationale bevoegdheid blijft behoren, zullen het ambtsgebied, de werkingsmodaliteiten en de controle van die intercommunale verenigingen behoren tot de bevoegdheid van de Gewestraden. Deze ordonnanties kunnen hetzij rechtstreeks, hetzij langs uitvoeringsnormen, erkenningen, fusies, opslorpingen, splitsingen of ontbindingen van intercommunales meebrengen" (Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/20, blz. 9).

B) Het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet.

Het ontwerp (Gedr. St. Senaat, bijz. zitt. 1979, nr 261/1) bevatte in artikel 29, § 1, 32°, een formulering die enigszins verschilde van de voorgaande :

"§ 1. Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren :

...

32° Werkwijze, controle en vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen, en toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen".

De memorie van toelichting stelde echter : "de Gewesten (zijn) bevoegd voor de rationalisering en de coördinatie van de intercommunale verenigingen" en leek die oogmerken voorop te stellen als een van de redenen waarom aan de Gewesten sommige bevoegdheden ten opzichte van de verenigingen van gemeenten werden toegekend (geciteerd st., blz. 29-30).

.../...

Diverse kwesties zijn aan de orde geweest in de Commissie van de Senaat voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, blz. 144-147).

- Een lid heeft zich afgevraagd of paragraaf 1, 32°, wel in overeenstemming is met artikel 108 van de Grondwet. De Minister van Institutionele Hervormingen (N) "antwoordt hierop dat de Grondwet enkel bepaalt dat deze materie door de wet moet geregeld worden en dat de voorliggende tekst wet zal worden". Hij voegt eraan toe dat "bovendien de organieke wetten aan de nationale wetgever (worden) voorbehouden ...".

- Een lid "stelt een vraag naar de grensoverschrijdende intercommunales". De Eerste Minister antwoordt onder meer "dat de tekst van § 1, 32°, ter zake in "specifieke beschikkingen voorziet ..." (1). Op verzoek van

---

.../...

(1) Het genoemde artikel 29, § 1, 32°, bevatte aanvankelijk een als volgt luidend lid 2, b :
"Echter,
b) Wordt iedere beslissing betreffende verenigingen waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, genomen in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Gewesten en wordt de Minister van Binnenlandse Zaken door de toezichthoudende overheid ingelicht over het beheer van deze verenigingen".

Afgezien van een aantal wijzigingen zijn die bepalingen overgenomen in artikel 6, § 5, eerste lid, en in artikel 6, § 6, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

"§ 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.

een lid heeft de Regering de lijst bekendgemaakt van de intercommunale verenigingen waarvan het ambtsgebied de grenzen van één Gewest overschrijdt : die verenigingen zijn vrij talrijk; op de lijst worden er voor de energiesector zeventien opgenoemd. In dezen wijst de Regering erop : "De tekst zelf van artikel 29, 32°, b, erkent het bestaan van een intercommunale vereniging waarvan het ambtsgebied meer dan één Gewest bestrijkt", " ... de bevoegdheid van het Gewest is nochtans beperkt tot zijn eigen grondgebied, zodat een gewestelijke ordonnantie niet de minste weerslag heeft op een gemeente van een ander Gewest".

- Leden van de Commissie hebben een amendement ingediend om de tekst van paragraaf 1, 32°, door de volgende tekst te laten vervangen : "de rationalisering en de coördinatie van de intercommunales, daaronder begrepen de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen"(1). De indieners van het amendement voeren aan "dat de door de Regering voorgestelde tekst de bevoegdheid der Gewesten schijnt te beperken tot de toepassing van de organieke wetten en de ordonnanties ter zake uit te sluiten". De Regering heeft een nota medegedeeld waarin zij verklaard heeft dat alle organieke bepalingen betreffende de verenigingen van gemeenten tot de bevoegdheid van de nationale wetgever zouden blijven behoren en waarin zij er zelfs nadrukkelijk aan toegevoegd heeft dat geen enkele van die bepalingen door de Gewesten bij ordonnantie gewijzigd kunnen worden.

.../...

(1) Afgezien van een lichtjes verschillende formulering is deze tekst gelijk aan die van de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Regering.

Het amendement is als gevolg van het indienen van de nota, met zestien neen-stemmen en één onthouding verworpen. In deze nota werd echter in genen dele nader bepaald of, en zo ja tot op welke hoogte, het ontwerp de Gewestraad normatieve bevoegdheid liet en hem machtigde om, buiten de organieke bepalingen betreffen de verenigingen van gemeenten, algemene bijkomende bepalingen uit te vaardigen die bij voorbeeld betrekking hebben op de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten.

- Ten slotte heeft de Regering op een door een lid van de Commissie gestelde vraag "of een ordonnantie de verplichting mag opleggen dat alle gemeenten van een bepaald gebied deel moeten uitmaken van een intercommunale" ontkennend geantwoord. Zij heeft verklaard : "Het zou ongrondwettig zijn de gemeenten te dwingen om tot een intercommunale vereniging toe te treden" aangezien de Grondwet in de artikelen 31 en 108, tweede lid, 2°, de autonomie van de gemeenten en hun vrijheid om zich al dan niet te verenigen garandeert.

C) Het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/1) dat artikel 29, § 1, 32°, eerste lid, van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet overneemt, houdt in artikel 6, § 1, VII, 1°, een bepaling in die ongewijzigd naar de inhoud artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden.

De memorie van toelichting zet de bevoegdheid van de Gewesten in dezen zeer bondig uiteen, en geeft aan

wat zij wel en wat zij niet omvat :

> "Het Gewest is bevoegd voor de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen. Dit houdt nochtans niet in dat een decreet een bepaling van de organieke wet van 1922 op de intercommunales zou mogen wijzigen. Een decreet kan eveneens de verplichting niet opleggen dat alle gemeenten van een bepaald gebied deel moeten uitmaken van een intercommunale.
>
> Het zou ongrondwettig zijn de gemeenten te dwingen om tot een intercommunale vereniging toe te treden. De gemeenten zijn vrij al dan niet tot een intercommunale vereniging toe te treden".

Een lid van de Senaatscommissie heeft een amendement ingediend dat juist hetzelfde was als dat wat bij de behandeling van ontwerp 261 werd ingediend en dat 1° in artikel 6, § 1, VII, door de volgende tekst beoogde te vervangen : "1° De rationalisering en de coördinatie van de intercommunale verenigingen, met inbegrip van de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen". De indiener van het amendement heeft het als volgt gerechtvaardigd : "De aldus gewijzigde tekst is volledíger en minder beperkend dan het ontwerp van de Regering, die met name de bevoegdheid lijkt te beperken tot de toepassing van de organieke wetten en ieder initiatief van de Gewesten op dit gebied door middel van decreten schijnt uit te sluiten". Volgens het verslag heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (F) gevraagd "dit amendement te verwerpen omdat in de regeringsverklaring staat dat het de bedoeling is de organieke wetten betreffende de verenigingen van de gemeenten te handhaven". Het amendement is met vijftien stemmen tegen één stem verworpen (Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr. 434/2, blz. 196-197).

.../...

In de Senaatsvergadering van 23 juli 1980 heeft de heer Serge MOUREAUX en consoorten het amendement dat in de Commissie was verworpen opnieuw ingediend. In een eerste interventie heeft de heer Philippe MOUREAUX, Minister van Binnenlandse Zaken en van Institutionele Hervormingen, omtrent de aangelegenheden in kwestie in de eerste plaats verklaard : "les décrets peuvent jouer, mais dans la limite et le respect des lois nationales votées en ce domaine".

De heer Serge MOUREAUX heeft het amendement als volgt verantwoord :

" ...L'application des lois organiques est la formulation restrictive qui a amené le dépôt de notre amendement visant à revenir à une ancienne formule du 261, première manière : la rationalisation et la coordination des intercommunales. Cela nous paraissait donner aux Régions un pouvoir plus complet en leur attribuant la possibilité de légiférer par décrets dans l'organisation et surtout la rationalisation des intercommunales.

Si j'ai bien entendu ce que vient de dire le Ministre, pour autant que les règles de base de la loi nationale soient respectées, le pouvoir décrétal pourrait intervenir pour, en quelque sorte, améliorer la rationalisation des intercommunales et leur appliquer des règles spécifiques à telle ou telle Région. C'est en tout cas, ce que j'ai cru comprendre de son intervention.

Je crois cependant que notre texte qui attribuerait expressément aux Régions la rationalisation et la coordination des intercommunales, sans limiter leur action à l'application des lois organiques est plus clair. Je maintiens donc ce texte, tout en me réjoüissant de l'évolution plutôt favorable de l'interprétation du Gouvernement".

De Minister heeft het volgende geantwoord :

" ... Comme il est expressément prévu par l'exposé des motifs du projet de loi des Régions et des Communautés, les Régions ne sont pas compétentes pour les dispositions légales organiques des intercommunales.

.../...

Les dispositions de la loi de 1922 sont organiques. En conséquence, le législateur national est compétent pour toutes les dispositions légales organiques de cette loi. Par le fait même, les Régions ne peuvent pas modifier cette loi. Cette matière reste de la stricte compétence nationale.

On peut se demander alors si une ordonnance régionale pourrait forcer les communes d'un territoire déterminé d'appartenir à l'une ou l'autre intercommunale. A notre sens, il serait anticonstitutionnel de contraindre des communes à appartenir à une intercommunale. Les communes ont le pouvoir d'appartenir ou de ne pas appartenir à l'une ou l'autre intercommunale. On se pose en cette matière - et je vais m'efforcer de répondre à toutes les questions soulevées - le problème du ressort des intercommunales lié à la nouvelle répartition régionale.

D'après le texte même de l'article à l'examen, l'existence d'associations dont le ressort s'étend à plus d'une Région est reconnue. Toutefois la compétence de la Région est limitée à son territoire en manière telle qu'un décret régional ne peut avoir aucune incidence sur une commune d'une autre Région".

Het amendement van de heer Serge MOUREAUX en consoorten is verworpen met 129 neen- tegen 18 ja-stemmen en één onthouding (Handel. Senaat, zitt. 1979-1980, blz. 2419-2420).

De bepaling is opnieuw onderzocht in de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen. In de loop van dat nieuwe onderzoek heeft de Eerste Minister onder meer de volgende verklaringen afgelegd :

" ...

Onder verwijzing naar de Grondwet, stelt de Eerste Minister dat conform het politiek akkoord de organieke

.../...

wetgeving, zoals de wet van 1 maart 1922 betreffende de intercommunales, tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever blijft behoren. De Gewesten zullen instaan voor de toepassingsmaatregelen van deze wetgeving.

Onder "verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen" worden alle intercommunales begrepen.

De lijst van de grensoverschrijdende intercommunales werd naar aanleiding van de bespreking van het wetsontwerp 261 medegedeeld. De bevoegdheid van het Gewest is beperkt tot zijn eigen grondgebied, zodat een gewestelijk decreet geen toepassing heeft buiten het Gewest.

Via een decreet kan een gemeente niet verplicht worden tot een intercommunale toe te treden.

De Eerste Minister wijst erop dat het ambtsgebied van de intercommunales in wezen wordt bepaald door de beslissing van de gemeenteraden, die zich voor toetreding uitspreken. Vermits de gemeenten niet tot aansluiting bij een intercommunale kunnen worden verplicht, kan het Gewest het ambtsgebied niet van bovenuit bepalen, maar vloeit het automatisch voort uit de door de gemeenten genomen beslissingen.

Een lid wijst erop dat de intercommunale in de praktijk haar statuten samen met de lijst van de aangesloten gemeenten aan de bevoegde overheid overmaakt. Door deze statuten te aanvaarden, wordt ook impliciet het ambtsgebied van de intercommunale omschreven !

...

Een lid vraagt of het Gewest krachtens dit artikel het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen kan vastleggen binnen de provincies.

Een ander lid heeft nog steeds vragen over het woord "werkwijze". Zal dit tot voogdij aanleiding geven ?

Hoe combineert de Eerste Minister de aansluitingsvrijheid van de gemeenten met de decretale macht om in te grijpen in de gebiedsafbakening van een intercommunale ?

...

.../...

De tekst van het 1° is niet degelijk want een Gewest kan geen juridische bevoegdheid uitoefenen over een intergewestelijke intercommunale maatschappij.

Wat de intercommunale maatschappijen betreft, wijst de Eerste Minister de sprekers op de §§ 5 en 6 van artikel 6. Met betrekking tot de grensoverschrijdende intercommunales bevat § 5 een regeling en de gewone wet bevat eveneens een artikel om die procedure te doen naleven.

Het lid geeft toe dat de tekst van § 5 duidelijk is. Hij gaat in dezelfde richting als wat hij gezegd heeft. Hij is echter in tegenspraak met 1° van VIII. Paragraaf 5 onttrekt aan het Gewest de bevoegdheid inzake de intercommunales waarvan het grondgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt. Deze bevoegdheid is ondergeschikt aan het akkoord van de betrokken Gewesten. Er is echter geen Brusselse Gewest. Het is dus duidelijk dat 1° van VIII niet van toepassing is op de intergewestelijke intercommunales.

Een lid wijst erop dat zijn fractie niet gelukkig is met de formulering dat de Gewesten kunnen overgaan tot de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales.

De Eerste Minister antwoordt dat bepaalde partijen sterk hebben aangedrongen op deze formulering van de tekst. De Eerste Minister gaat akkoord met de interpretatie van het lid. Het Gewest kan een gemeente niet dwingen om tot een intercommunale toe te treden. Het Gewest kan echter wel het toezicht uitoefenen op de gemeenten die willen toetreden". (Gedr. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr. 627/10, blz. 100, 101 en 102).

§ 2. Het bepalen van de toepasselijke regels.

A. De bevoegdheid om de organieke bepalingen betreffende de verenigingen van gemeenten vast te stellen die voor de nationale wetgever is weggelegd.

Het lijdt geen twijfel dat de nationale wetgever bevoegd blijft om de organieke bepalingen van de verenigingen van gemeenten vast te stellen en bepaaldelijk om de wet van 1 maart 1922 te wijzigen of te vervangen. Dat blijkt uit het vierde lid van de tekst van artikel 108 van de Grondwet

.../...

zoals hij als gevolg van de herzieningen van 20 juli 1970 en 17 juli 1980 luidt : " ... verscheidene gemeenten mogen zich met elkaar verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken ... van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren" (1). Dat blijkt eveneens uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet : die tekst verleent de Gewesten ten aanzien van de verenigingen van gemeenten diverse bevoegdheden die echter gewoon uitvoeringsbevoegdheden zijn aangezien zij buiten "de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen", betrekking hebben op hun "werkwijze", op hun "controle" alsmede op "de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen". De verklaringen die zijn afgelegd tijdens de behandeling van de drie achtereenvolgens ingediende ontwerpen van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, stemmen overeen : degenen die de verklaringen hebben afgelegd, hebben allen bevestigd dat de nationale wet-

---

.../...

(1) Wat de draagwijdte van de term "wet" betreft, zie hierboven onder "voorafgaande opmerking, blz. 47.

gever bevoegd is voor het vaststellen van de organieke bepalingen betreffende de verenigingen van gemeenten (1).

B. De vrijheid van gemeenten om zich te verenigen.

Van bij de oprichting van de Belgische Staat heeft de Grondwet de autonomie van de gemeenten gewaarborgd (artikelen 31 en 108). Daarom is het dat de Grondwetgever, toen hij bij de herziening van artikel 108, tweede lid, 2°, op 24 augustus 1921 uitdrukkelijk voorzien heeft in de vereniging van gemeenten "om zaken ... van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren", gewild heeft dat de gemeenten niet gedwongen kunnen worden zich te verenigen. Dat blijkt duidelijk uit de voorbereiding van de ingevoegde bepaling (2) die door de auteurs zo wordt

---

.../...

(1) Verantwoording van de amendementen door de Regering voorgesteld bij artikel 28 vanhet ontwerp van wet houdende diverse institutionele hervormingen (Gedr. St. Senaat, zitt. 1977-1978, nr. 461/20, blz. 9).
Verklaring die de Eerste Minister heeft afgelegd en nota die de Regering in verband met het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet heeft ingediend bij de Senaatscommissie (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, blz. 144-147).
Memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr. 434/1, blz. 31-32); verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) ten overstaan van de Senaatscommissie (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr. 434/2, blz. 196-197); verklaring van dezelfde Minister op de openbare vergadering van de Senaat van 23 juli 1980 (Handel. Senaat, zitt. 1979-1980, blz. 2419-2420); verklaring van de Eerste Minister ten overstaan van de Commiss. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr. 627/10, blz. 100).

(2) In het door de heer BERRYER namens de Senaatscommissie uitgebrachte verslag wordt met klem gewezen op de vrijheid die de Grondwetgever de gemeenten wil garanderen (Pasinomie 1921, blz. 579).

opgevat dat zij de vrijheid van de gemeenten onaangetast laat (1). Er is geen nieuwe opvatting naar voren gebracht toen bij de herziening van 20 juli 1970 het nieuwe artikel 108 in de Grondwet werd ingevoegd (2).

Ook in de verklaringen die zijn afgelegd in de loop van de behandeling van de drie achtereenvolgens ingediende ontwerpen van bijzondere wet tot hervorming der instellingen is er overeenstemmig over het feit dat het de gemeenten vrij staat zich te verenigen en dat geen enkele gewestelijke overheid, zelfs niet de Raad, de gemeenten

---

.../...

(1) Zie onder meer A. MAST "Overzicht van het Belgisch administratief recht" nr. 316 (blz. 333) en aangehaalde verwijzingen; Wetenschappelijke Uitgeverij E. Story-Scientia, Gent, 1966;
A. BUTTGENBACH, "Manuel de droit administratif", nr. 224, Brussel, Larcier, 3e druk 1966;
C. CAMBIER, "Droit administratif, Collection des précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain", blz. 159-160, Brussel, Larcier, 1968.

(2) Wat de bepaling omtrent de vereniging van provincies en gemeenten betreft, is het enige doel van de herziening geweest dat lid in fine van het artikel te plaatsen. (Gedr. St. Senaat, zitt. 1969-1970, nr. 583, blz. 11).

van een bepaald gebied kan verplichten tot een intercommunale vereniging te behoren (1).

C. Omvang van de bevoegdheid van het Gewest ten aanzien van de verenigingen van gemeenten wat betreft de vaststelling van hun ambtsgebied.

I. Het uitoefenen van het toezicht.

De gewestelijke overheid is ontegenzeglijk bevoegd om het toezicht uit te oefenen dat in dezen al is ingesteld of later nog ingesteld zou worden.

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

---

.../...

(1) Verklaring van de Regering in de Senaatscommissie bij het onderzoek van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, blz. 146-147). Memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr. 434/1, blz. 31-32); verklaring van de heer Philippe MOUREAUX, Minister van Binnenlandse Zaken en van Institutionele Hervormingen (F) op de vergadering van de Senaat van 23 juli 1980 (Handel. Senaat, zitt. 1979-1980, blz. 2420); verklaring van de Eerste Minister aan de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr. 627/10, blz. 100, 101 en 102).

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.

Willen de Gewesten echter de doelstellingen kunnen verwezenlijken van "de rationalisering en (van) de coördinatie van de intercommonale verenigingen", die gedurende de hele parlementaire voorbereiding zijn voorgesteld als de rechtvaardigingsgrond voor de bevoegdheden die hun in dezen zijn toegekend, dan is het hoogst nodig dat de organieke wetgeving op de verenigingen van gemeenten de gewestelijke overheid de macht geeft om niet alleen een wettigheidscontrole, maar daarnaast ook een opportuniteitscontrole uit te oefenen (1).

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

---

.../...

(1) De Eerste Minister heeft in de Commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen verklaard : "Wat de opportuniteitsvoogdij betreft, deze kan niet afgeschaft worden zonder een Grondwetswijziging" (Kamer, 1979-1980, Gedr. St. nr. 627/10, blz. 117). Deze verklaring, welke gedurende de bespreking van artikel 7 van de bijzondere wet is afgelegd, geldt uiteraard ook voor het toezicht op de intercommunale 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, inzover 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.

Opdat geen verwarring kan ontstaan, moge worden opgemerkt dat de overheid die de toezichtsbevoegdheid bezit, volgens een grondbeginsel ter zake van de uitoefening van die bevoegdheid geen beslissing wegens strijdigheid met het algemeen belang kan afkeuren zonder de omstandigheden die aan de zaak eigen zijn in overweging te nemen. Om een dergelijke controle uit te oefenen, dient de toezichthoudende overheid ieder geval afzonderlijk te onderzoeken.

Zoals de Raad van State in zijn arrest van 10 januari 1980, Gemeente Hensies, nr. 20.029/VIe, heeft verklaard, mag de toezichthoudende overheid de machtiging tot toetreding van een gemeente tot een vereniging van gemeenten niet weigeren "om de ene reden dat (die overheid) toetreding

.../...

van een gemeente tot méér dan één intercommunale vereniging per bedrijfssector in beginsel inopportuun achtte". Het arrest besluit "dat de tegenpartij zich aldus de bevoegdheid heeft toegeëigend om normen te stellen die in hun uitwerking tenslotte gelijk komen te staan met echte rechtsregels; dat zij daardoor het beginsel van de gemeentelijke autonomie heeft miskend" (1).

In de daaraan voorafgaande consideransen stelt het arrest dat de Regering in dezen wel een beleid mag voeren maar dat dit "niet mag leiden tot automatisme in de toepassing van dat beleid op individuele gevallen" (2). De Regering had dus ten onrechte de omstandigheden genegeerd die eigen waren aan het specifieke geval, met name die waarop de verzoekende gemeente zich had beroepen.

II. Beschikt het Gewest over normatieve bevoegdheid ten aanzien van het vaststellen van het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen ?

De wetgever heeft met een bijzondere meerderheid als "aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet", onder de bevoegdheid van de Gewesten gebracht :

.../...

(1) Verzameling, blz. 48.

(2) De Regering had dat beleid te kennen gegeven "in een ontwerp van wet houdende bijzondere bepalingen voor de verenigingen van gemeenten, de Commissie van Openbare Onderstand, de Intercommunale Commissies van Openbare Onderstand, de verplegingsgestichten opgericht bij toepassing van de wet van 6 augustus 1897, de gemeentelijke concessies, de Nationale Maatschappij der Waterleidingen, die betrokken zijn bij de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van de gemeenten tot stand gebracht door de wet van 30 december 1975.(Gedr. St. Senaat, zitt. 1976-1977, nr. 955/1).

"Artikel 6.-

§ 1.

...

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 die verenigingen".

De oplossing die erin bestaat aan het Gewest een normatieve bevoegdheid voor het vaststellen van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten toe te kennen, is die welke het best overeenkomt met de tekst als men die op zichzelf beschouwt.

Die tekst stelt immers de bevoegdheid van het Gewest inzake "de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten" duidelijk voor als een bevoegdheid die los staat van de "controle" op die verenigingen en van de "toepassing van de organieke wetten betreffende (deze laatste)" en ook als een bevoegdheid die te onderscheiden is van de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten.

Op te merken valt echter dat het tekstargument dat zou kunnen doen besluiten tot een normatieve bevoegdheid van de Gewesten inzake het vaststellen van het ambtsgebied van de intercommunale verenigingen aanmerkelijk afgezwakt wordt, niet alleen door de hogervermelde verklaringen van de Eerste Minister ten overstaan van de Kamercommissie, maar ook door paragraaf 5, eerste lid, van artikel 6 van de bijzondere wet, welke bepaling aldus luidt :

.../...

"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".

Zonder zover te willen gaan als een lid van de Kamercommissie dat, zonder daarin te worden tegengesproken, heeft verklaard dat 1° van VIII niet geldt voor de intergewestelijke intercommunale verenigingen, moet toch worden geconstateerd dat paragraaf 5, eerste lid, slechts op de beslissingen van de Executieven doelt, hetgeen volkomen overeenstemt met het uitoefenen van het toezicht maar bezwaarlijk samengaat met de eventuele uitoefening van een normatieve bevoegdheid door de Gewestraad. Bovendien is niet betwist dat de "beslissingen" van één enkel Gewest de zogenaamde "intergewestelijke verenigingen" niet zouden kunnen raken. Zelfs als een decreet gelijkgesteld zou kunnen worden met een beslissing in de zin van paragraaf 5, eerste lid, en als die laatste bepaling bij analogie op de decreten van de Gewestraden toegepast zou worden, dan nog zou daaruit volgen dat de normen van wetgevende aard die op de vaststelling van het ambtsgebied van de bewuste verenigingen toepasselijk zijn, slechts zouden kunnen resulteren uit de samenloop van twee decreten en, in voorkomend geval, uit een nationale wet wanneer het een vereniging betreft waarvan het ambtsgebied zich uitstrekt tot het Brusselse Gewest. Welnu, noch de Grondwet noch de bijzondere wet voorzien in een dergelijke wijze van wetgeving. Integendeel, wegens het aantal en de omvang van de verenigingen welker ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt (1), vooral van die verenigingen welke voor de energiedistributie zorgen, rijst de vraag welke dan nog de reële draagwijdte zou zijn van het decreet van één enkele Gewestraad dat de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunale

---

.../...

(1) Zie Senaat, B.Z. 1979, Gedr. St. nr. 261/2, blz. 145.

verenigingen zou regelen.

Noch aan de hand van de tekst, noch aan de hand van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet kan dus uitsluitsel worden gegeven over de vraag of de wetgever met de woorden "de vaststelling van het ambtsgebied" een "actieve vaststelling" heeft bedoeld, zoals een lid van de Kamercommissie het heeft genoemd, dit wil zeggen de bevoegdheid om decreten met dat doel uit te vaardigen, dan wel gewoon een "passieve vaststelling", dat is een vaststelling die volgt uit de uitoefening van de toezichtsbevoegdheid (1).

Bij twijfel omtrent de uitlegging van de bijzondere wet moet de interpretatie die het best met de Grondwet overeenstemt de overhand hebben.

Vandaar dat in de eerste plaats artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet in dier voege moet worden uitgelegd dat het beginsel van de vrijheid van de gemeenten om zich al dan niet te verenigen ontzien wordt, welk beginsel vervat is in artikel 108 van de Grondwet. Zoals hierboven in herinnering is gebracht (2), is bij de herziening van dat artikel in 1921 duidelijk gesteld dat vereniging een procédé is dat de gemeenten het recht hebben al dan niet aan te wenden (Hand., Kamer 1920-1921, blz. 1124). De gemeenten ertoe verplichten om zich voor een zaak van gemeentelijk belang te verenigen, zou een aantasting betekenen van de autonomie die de Grondwet aan de gemeenten toekent en zou dus alleen mogelijk zijn mits deze wordt herzien ("R.P.D.B. Complément, T.V, V° Association de communes",nr. 10. HAINAUT

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1979-1980, nr. 627/10, blz. 102.

(2) Blz.61 van dit advies en de nota 2, alsmede blz. 62, nota 1.

et BUTTGENBACH : "Les droits respectifs de la commune et de l'Etat dans le domaine de l'énergie électrique", noot onder Cass. 3 januari 1964, "Rev. crit. jur. belge", 1964, blz. 244 en volgende, inzonderheid blz. 268). De nieuwe bepaling bracht geen enkele wijziging van artikel 31 van de Grondwet met zich mee (R.P.D.B., loc cit).

De wil de vrijheid van de gemeenten om zich te verenigen geëerbiedigd te zien, is voortdurend en eenstemmig tot uiting gekomen in de verklaringen die Regeringsleden in de loop van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet hebben afgeled.

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet zou dus uitgelegd worden op een wijze waardoor het in tegenspraak zou komen met artikel 108 van de Grondwet, als de uitdrukking "de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen" zo werd opgevat dat zij de Gewesten de macht geeft om een gemeente te dwingen tot een vereniging te behoren of het haar te verbieden, of ook nog om een vereniging van gemeenten te dwingen de toetreding van een of meer gemeenten te aanvaarden. Die macht heeft ook de nationale wetgever niet.

Bovendien behoort artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet 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.

+

De conclusie is dat het ontwerp, om de hierboven uiteengezette redenen, zelfs voor de bepalingen die het formuleert in artikel 9, tweede en derde lid met betrekking tot de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten, tot de organieke wetgeving betreffende die verenigingen behoort en onder de bevoegdheid van de nationale wetgever ressorteert.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Het ontwerp waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd, strekt tot vervanging van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen. Het heft bovendien bijzondere wetten op die op sommige intercommunale verenigingen van toepassing zijn.

Dit is niet de eerste poging tot hervorming van de ter zake geldende wetgeving. Een ontwerp van wet betreffende de intercommunale verenigingen dat eveneens strekte tot vervanging van de wet van 1 maart 1922, is bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend op 23 april 1958 (Kamer, 1957-1958, Gedr. St. nr 936/1). Hieromtrent had de Raad van State, afdeling wetgeving, een advies gegeven en een tekstvoorstel gedaan, met welk advies en voorstel de Regering in ruime mate rekening heeft gehouden in de eindredactie van haar ontwerp. Ten gevolge van de ontbinding van de Wetgevende Kamers kwam het ontwerp te vervallen en het werd noch door de wet van 18 februari 1959 noch door die van 2 april 1959 van verval ontheven. De inhoud ervan werd grotendeels overgenomen in een wetsvoorstel dat op 9 oktober 1958 bij de Senaat werd ingediend door de H. VERMEYLEN en consoorten (Senaat, B.Z. 1958, Gedr. St. nr 40) maar dat het niet verder heeft gebracht.

De memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp maakt nergens gewag van dat precedent. Het zou nochtans lonend zijn de huidige bedoeling van de Regering te zien in het licht van de hoofdlijnen en de diverse technische oplossingen die neergelegd waren in een tekst die al een eind ver uitgewerkt was.

.../...

Deze discretie heeft het onderzoek des te minder vergemakkelijkt, daar de memorie van toelichting zich slechts in zeer algemene zoal niet abstracte termen uitlaat over de redenen die de Regering ertoe hebben aangezet de hervorming van het stelsel van de wet van 1922 voor te stellen, en vooral over de nadelen van dat stelsel die verholpen zouden moeten worden.

II.

In aansluiting op de vooraan in het advies gemaakte voorafgaande opmerking moge vanuit een ander oogpunt de vraag worden gesteld naar de bevoegdheid van de nationale wetgever ten aanzien van de voornaamste oogmerken van het ontwerp.

Er zij nogmaals op gewezen dat artikel 108, vierde lid, van de Grondwet bepaalt :

> "Verscheidene provincies of verscheidene gemeenten mogen zich met elkaar verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken van provinciaal belang of van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen".

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

> "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 die verenigingen;

... ".

A. Volgens de memorie van toelichting is de hoofdzorg van het ontwerp in wezen tweeërlei "een meer doorgedreven democratisering van de verenigingen van gemeenten en een verlichting van de voogdij die op hen rust".

De democratisering waar het ontwerp naar streeft, spiegelt zich af in de versterking van de macht der gemeenten. Hoofdstuk II van het ontwerp werkt, binnen de organen van de intercommunale, met het dubbele beginsel dat de aangesloten gemeenten de meerderheid moeten hebben en dat ze uitsluitend door gemeenteraadsleden worden vertegenwoordigd.

De verlichting van de voogdij wordt door de memorie van toelichting voorgesteld als de logische tegenhanger van de versterking van de democratische controle. Vergeleken bij de wet van 1 maart 1922 wordt het toezicht aanzienlijk verlicht.

Wat het administratief toezicht sensu stricto betreft, behoudt het ontwerp alleen het goedkeuringstoezicht op de statuten en hun wijzigingen en op het toetreden en uittreden van de deelgenoten (artikel 20, § 1 en § 2). Het schaft het toezicht af dat betrekking heeft op het vaststellen van de tarieven, op de onteigeningen, op de leningen, op het aanvaarden van giften, op de verlenging van de vereniging na de door de statuten bepaalde termijn en op de vervroegde ontbinding. Het handhaaft het algemeen vernietigingstoezicht, maar beperkt het tot de controle van de wettigheid en van de overeenstemming met de statuten (artikel 20, § 3); het sluit de schending van het algemeen belang uit als grond voor het uitoefenen van de vernietigingsbevoegdheid. Boven-

.../...

dien maakt het ontwerp, zonder dat de memorie van toelichting over dat bijzonder punt enige uitleg geeft, een eind aan het toezicht op de balansen en de rekeningen, waaraan in de wet van 1 maart 1922 verschillende bepalingen zijn gewijd.

Ervan uitgaand dat artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 met name aan de Gewesten "de controle" van de verenigingen van gemeenten toewijst, behoort te worden uitgemaakt welke bevoegdheden ter zake van de controle van de verenigingen bij de nationale wetgever respectievelijk bij de Gewesten berusten.

B. Zoals reeds is aangetoond,blijkt de wil om alleen de nationale wetgever bevoegdheid te geven ten aanzien van de organieke regels van het stelsel van de verenigingen van gemeenten onbetwistbaar uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat die bevoegdheid aan de nationale wetgever is toegekend, ligt besloten in de tekst zelf van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet die de Gewesten bevoegdheid geeft wat betreft "de toepassing van de organieke wetten" betreffende de verenigingen van gemeenten. Dat strookt bovendien met artikel 108, vierde lid, van de Grondwet.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1980 toont aan dat de wetgever de bepalingen van de wet van 1 maart 1922 als kenschetsend voor het organiek stelsel van de verenigingen van gemeenten heeft beschouwd. De wet van 1 maart 1922 bevat bepalingen inzake administratief toezicht sensu stricto en bepalingen inzake financieel toezicht. Uitsluitend getoetst aan de hand van de wet van 1 maart 1922, zijn dergelijke bepalingen stellig organiek van aard. Op het vlak van de principes zijn bepalingen die tot doel hebben aan te geven in hoever een ondergeschikt bestuur autonoom is, overigens uit zichzelf organieke bepalingen, en wil men tot een sluitende basiswetgeving komen, dan moeten de regels inzake toezicht worden vastgesteld.

.../...

Die conclusie kan echter worden afgezwakt doordat aan de Gewesten, zonder enige beperking, de "controle" van de verenigingen van gemeenten wordt opgedragen door de tekst van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de wet van 8 augustus 1980.

Het ontwerp lijkt er, door een soort van analogie met artikel 7 van de wet van 8 augustus 1980, van uit te gaan dat de Gewesten bevoegd zijn voor het organiseren en het uitoefenen van de controle, terwijl de nationale wetgever bevoegd blijft om de beginselen ter zake van die controle vast te stellen. Artikel 20 van het ontwerp verwerkelijkt die opvatting, zonder dat de memorie van toelichting daarbij enige commentaar verstrekt.

Bezwaarlijk zou kunnen worden betoogd dat de wetgever van 8 augustus 1980 alle bevoegdheden inzake controle op de verenigingen van gemeenten aan de Gewesten heeft verleend, dit wil zeggen evengoed de bevoegdheid om de beginselen ervan te bepalen (opsomming van de aan toezicht onderworpen handelingen - wijzen van uitoefening van het toezicht), als de bevoegdheid om het toezicht te organiseren en uit te oefenen.

In het advies L. 13.379/VR, dat aan de wijziging van artikel 108 van de Grondwet vooraf is gegaan, merkte de Raad van State op :

> "De inrichting en de bevoegdheden van bepaalde ondergeschikte besturen en meer bepaald het administratief toezicht op die besturen, behoren krachtens de artikelen 108 en 108bis van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever.
>
> Zulks is meer bepaald het geval voor de provinciale instellingen, de gemeentelijke instellingen, de agglomeraties en de federaties van gemeenten en de interprovinciale en de intercommunale verenigingen.
>
> Het overdragen van bevoegdheden betreffende die ondergeschikte besturen aan de gemeenschappen of aan

de gewesten is derhalve slechts mogelijk voor zover als en in de mate dat de desbetreffende grondwetsbepalingen vooraf worden gewijzigd" (1).

Het in artikel 108 van de Grondwet ingevoegde derde lid luidt als volgt :

"In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest".

Ofschoon artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet de controle van de verenigingen van gemeenten zonder enige beperking aan de Gewesten toewijst, heeft de wetgever hun die bevoegdheid slechts kunnen toekennen in de mate dat artikel 108, derde lid, van de Grondwet dat mogelijk maakt. De bepaling van de bijzondere wet moet dan ook zo worden uitgelegd dat zij aan de Gewesten de bevoegdheid verleent om het toezicht te organiseren en uit te oefenen, terwijl de nationale wetgever de bevoegdheid behoudt om de ter zake geldende beginselen te bepalen voor zover die niet los te maken zijn van de organisatie zelf van de intercommunale verenigingen.

In de praktijk nochtans zal de in de memorie van toelichting van het ontwerp beklemtoonde "verlichting" van de voogdij erop neerkomen dat de controle van de Gewesten op de verenigingen van de gemeenten wordt beperkt tot het organiseren van de procedures van het goedkeuringstoezicht en het vernietigingstoezicht bedoeld in artikel 20 van het ontwerp en tot de uitsluitende controle van de wettigheid van de statuten en hun wijzigingen alsook van de overeenstemming van de toetreding en de uittreding van de deelgenoten met de wet en de statuten.

.../...

---

(1) Advies L. 13.379/VR (Senaat, B.Z. 1979, Gedr. St. nr 260/1, Bijlage, blz. 22). In de "toelichtende nota", bij het Regeringsvoorstel dat aan de basis ligt van artikel 108, derde lid, van de Grondwet, wordt uitdrukkelijk naar dat advies verwezen.

Die beperking komt in strijd met het grondwettelijk begrip toezicht, zoals dat blijkt uit artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, waarmee samengelezen moet worden het vierde lid van datzelfde artikel.

Het vierde lid beschouwen als een autonome bepaling zonder enige impliciete verwijzing naar het tweede lid, 6°, zou er op neerkomen ofwel dat wordt aangenomen dat de wetgever ieder toezicht op de intercommunale verenigingen zou kunnen afschaffen, ofwel dat er van uitgegaan wordt dat er een incoherentie bestaat in artikel 108 waar het begrip toezicht dan een verschillende betekenis zou hebben in het eerste en het tweede lid en, impliciet, in het vierde lid. Bovendien zou het niet duidelijk zijn hoe de wetgever, zonder veronachtzaming van artikel 108 in zijn geheel, de gemeenten zou kunnen toestaan om zich, door het feit van hun vereniging, te onttrekken aan het toezicht dat op de schending van het algemeen belang gegrond is, met als gevolg dat de gemeenten als zij verenigd zijn, meer macht zouden bezitten dan wanneer zij alleenstaan.

Ten slotte blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1980 dat de in dezen aan de Gewesten toegekende bevoegdheden onder meer tot finaliteit hebben "de rationalisering en de coördinatie van de intercommunale verenigingen" (1). Het ontzien van het algemeen belang buiten enige controle laten, zou ingaan tegen de wil van de bijzondere wetgever. De Gewesten zouden hierdoor een essentieel mid-

.../...

---

(1) Zie onder meer de memorie van toelichting bij ontwerp nr 261, blz. 29 en 30.

del verliezen om, geval per geval, de eisen van de rationalisering en de coördinatie van de intercommunales in het algemeen boven de particuliere belangen te laten gaan, onder meer inzake de vaststelling van het ambtsgebied (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

Bij de in de tekst van het ontwerp gegeven bepaling van de oogmerken waarmede verscheidene gemeenten verenigingen mogen oprichten, is geen opmerking te maken.

Alleen moge worden gewezen op een discrepantie tussen die tekst en de memorie van toelichting, waar deze in verband met artikel 4 stelt dat het doel "van gemeentelijk belang en welbepaald moet zijn". Het voegwoord "en" zou in de memorie van toelichting moeten worden weggewerkt om mogelijke verwarring bij de interpretatie van de tekst te voorkomen.

Artikel 4.

1. De tekst onder 9° legt de verplichting op in de statuten melding te maken van "de besteding van de winsten en verliezen". Niet alleen is de wending "besteding van ... verliezen" in strijd met de logica, maar in de statuten bepalen

.../...

---

(1) Zonder dat de Eerste Minister een onderscheid gemaakt heeft tussen het toezicht op de gemeenten en het toezicht op de intercommunale verenigingen, heeft hij trouwens verklaard :
"Wat de opportuniteitsvoogdij betreft, deze kan niet afgeschaft worden zonder een Grondwetswijziging"(Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen uitgebracht door de heren De Greve en le Hardy de Beaulieu, Kamer 1979-1980, stuk nr 627/10, blz. 117).

welk het lot is van de verliezen heeft alleen zin voor coöperatieve vennootschappen (gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, artikelen 145, 5°, en 146, 5°). De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat de tekst alleen van de besteding van de winsten zou moeten spreken, daar met de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen kan worden volstaan om te voorzien in het geval van de coöperatieve vennootschappen.

2. Er is gemis van overeenstemming tussen de memorie van toelichting en de tekst van het ontwerp wat betreft de "modaliteiten van verdeling van de opbrengsten en lasten".

Artikel 5.

Doordat de wet van 1 maart 1922 in haar artikel 5, 1°, heeft bepaald dat "de statuten moeten overeenstemmen met de voorschriften der handelswetten, voor zover het niet nodig is daarvan af te wijken uit hoofde van de bijzondere aard der vereniging", heeft zij een beginsel geformuleerd in dermate algemene bewoordingen dat er ruimte ontstond voor een justitiële en administratieve rechtspraak waarin regels werden gehuldigd die echte aanvullingen van de wettelijke regels zijn geworden.

Waar het ontwerp in artikel 5, tweede lid, eerste volzin, bepaalt :

> "De wetten betreffende de handelsvennootschappen en de verenigingen zonder winstoogmerk zijn, naargelang het geval, op de intercommunales van toepassing van zover de statuten er niet van afwijken wegens de aard van die intercommunales",

.../...

neemt het zijn toevlucht tot dezelfde methode, met dien verstande dat het niet meer de nadruk legt op het noodzakelijkheidskarakter van de afwijking ten aanzien van de bijzondere aard van de intercommunale vereniging.

In verdere bepalingen wordt dan in zekere mate een beperking gelegd op de aldus aan de deelgenoten gelaten vrijheid van handelen die, in de economie van het ontwerp, des te groter is daar het toezicht sterk wordt ingekrompen.

Laat dit alles nog ruimte voor aanvullende regels ? De memorie van toelichting zegt daar weinig of niets over. Toch moet worden aangenomen dat de zogeheten "lois du service (R.P.D.B., compl. V, V° Association de communes, nrs 266 en volgende) noodzakelijk zullen blijven primeren aan de wetten betreffende de handelsvennootschappen en de verenigingen zonder winstoogmerk, zelfs bij stilzwijgen van de statuten.

De justitiële en administratieve rechtspraak heeft bepaalde aspecten van de in artikel 5, 1°, van de wet van 7 maart 1922 bedoelde afwijking verhelderd. Het arrest van het Hof van Cassatie van 21 april 1966 (Pas. 1966, I, 1960), stelt dat die afwijking kan volgen uit de regels van het administratief recht en inzonderheid uit het algemeen beginsel van de continuïteit van de openbare dienst.

Om dezelfde redenen heeft ook de "wet" dat verandering mogelijk moet zijn en dat de gebruikers gelijkelijk behandeld moeten worden voorrang boven de overeenstemming met het private vennootschapsrecht. Op die basis zijn vaak afwijkingen opgelegd ingevolge onderrichtingen van de toezichthoudende overheid (zie onder meer de omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 25 februari 1959, Belgisch Staatsblad van 11 maart 1959).

.../...

Zelfs met de in dezen opgedane ervaring konden niet alle moeilijkheden worden ondervangen. Zo is het nog altijd een twistvraag of de verenigingen van gemeenten onder toepassing vallen van de wet van 6 maart 1973, die in hoofdzaak tot doel heeft de Belgische wetgeving aan te passen aan de eerste richtlijn van de Europese Gemeenschappen van 9 maart 1968 "strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de Lid-Staten worden verlangd van de vennootschappen ... om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden" (Publikatieblad Europese Gemeenschappen, 14 maart 1968, nr L. 65/8). In een dienstbrief van 15 maart 1974 aan de procureurs-generaal, stelde de Minister van Justitie vast "dat uit een grondig onderzoek, zowel door de Parketten-generaal als door zijn departement, was gebleken dat burgerlijke vennootschappen met handelsvorm die een oogmerk van openbaar nut nastreven - in beginsel - niet onder toepassing vielen van de wet van 6 maart 1973 tot wijziging van de wetgeving betreffende de handelsvennootschappen". In die dienstbrief werd de verenigingen van gemeenten nochtans aangeraden zich vrijwillig aan de nieuwe wet te onderwerpen. Over de in die dienstbrief te kennen gegeven juridische opvatting bestaat in de rechtsleer geen eenstemmigheid (in die zin : VAN OMMESLAGHE, "La première directive du Conseil du 9 mars 1968 en matière de sociétés" - Cahiers de droit européen, 1969, nr 5, blz. 522 - SIMONT, "La loi du 6 mars 1973 modifiant la législation relative aux sociétés commerciales", R.P.S. 1974, blz. 3; contra : "R.P.D.B., compl. V, V° Association de communes", nr 62). De wetgever zou in dit opzicht een standpunt moeten innemen, vooral daar andere Europese richtlijnen inzake vennootschappen zijn of zullen worden uitgevaardigd.

Er is nadrukkelijk gesteld : "les dérogations prévues par la loi en raison de la nature spéciale des associations sont sans doute, quant à leur principe, ce qu'il y a de plus important et aussi de plus original dans le régime

.../...

légal et statutaire de l'association" ("R.P.D.B.", compl. V, eerdervermeld, nr 40). In de rechtsleer is niettemin herhaaldelijk de wens uitgesproken dat een volledig nieuw type van vennootschapsvorm, aangepast aan de toestand en de behoeften van de verenigingen van gemeenten zou worden ingevoerd (D. DE CLERCK, "Interkommunale Maatschappij", nr 70, in A.P.R.). Het is zaak van de Regering en van de Wetgevende Kamers te beslissen of het ter wille van de rechtszekerheid niet verkieslijk zou zijn artikel 5 van het ontwerp om te werken ten einde aan die wens tegemoet te komen.

Het zou in ieder geval volstrekt noodzakelijk zijn dat precieze antwoorden worden gegeven op de vragen die in deze opmerking zijn opgeworpen.

+

Op te merken valt bovendien dat de memorie van toelichting aan de intercommunales die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk hebben aangenomen alleen "nijverheids- of handelsverrichtingen" lijkt te verbieden, terwijl het ontwerp bovendien, en terecht, uitsluit dat voor de leden van die verenigingen een stoffelijk voordeel wordt nagestreefd.

Artikel 6.

De bepaling, die in hoofdzaak artikel 6 van de wet van 1 maart 1922 herhaalt, voorziet niet meer in de uitzondering die geformuleerd is in de bewoordingen "behoudens steeds herroepbare machtigingen". Houdt het weglaten van die mogelijkheid om een uitzondering te maken, zoals mag worden verondersteld, verband met de hervorming van het toezicht op de intercommunale verenigingen, dan geldt hier de algemene opmerking nr II.

.../...

Dit neemt niet weg dat de bepaling, zonder die mogelijkheid, wel een bijzonder dwingende strekking krijgt welke de memorie van toelichting slechts gedeeltelijk verantwoordt daar zij niet spreekt van de verplichting voor de intercommunale om zich te vestigen in lokalen die haar of een van de aangesloten publiekrechtelijke personen in eigendom toebehoren.

Artikel 7.

Deze bepaling luidt :

"Onverminderd eventuele verlengingen voorzien bij artikel 21, mag de duur van de intercommunale dertig jaar niet overschrijden".

Deze tekst sluit, evenmin als artikel 21, uit dat de duur van de intercommunale meer dan eenmaal, en telkens voor dertig jaar, wordt verlengd. De memorie van toelichting daarentegen, waarin het woord "verlenging" in het enkelvoud staat, lijkt uit te sluiten dat die duur meer dan eenmaal wordt verlengd. Naar aan de Raad van State is verklaard, zou deze laatste interpretatie aan de bedoeling van de Regering beantwoorden. Deze zou in de tekst getrouwer moeten worden weergegeven.

In het stelsel van de wet van 1 maart 1922 is de duur van de intercommunale verenigingen niet in de tijd beperkt en is hij afhankelijk van de vrije wil van de deelgenoten zoals die in de statuten van de vereniging te kennen is gegeven. Men bedenke daarbij ook dat artikel 13 van dezelfde wet bepaalt : "Na het verstrijken van de bepaalde termijn wordt de vereniging voor een gelijke termijn verlengd, indien deze verlenging voor de meerderheid van de betrokken gemeenten wordt aangevraagd, behoudens beroep bij de Koning".

.../...

De regel welke artikel 7 van het ontwerp beoogt te stellen, sluit aan bij het stelsel van de handelsvennootschappen (wetten op de handelsvennootschappen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 30 november 1935, artikelen 102 en 139).

Op te merken valt evenwel dat de wetgever, zowel voor de coöperatieve vennootschappen als voor de naamloze vennootschappen dat stelsel op tweeërlei wijze heeft versoepeld :

- enerzijds heeft hij bepaald dat de vennootschappen "welke tot voorwerp hebben de exploitatie van een door de Regering verleende vergunning, voor de duur dezer vergunning mogen worden tot stand gebracht";

- anderzijds heeft hij toegestaan dat de vennootschap, vóór het verstrijken van de termijn van dertig jaar "overeenkomstig de regelen bepaald voor de wijzigingen in de statuten, achtereenvolgens mag worden verlengd over een verdere termijn eindigende binnen de dertig jaar der verlenging".

De memorie van toelichting van het ontwerp verstrekt niet in het minst uitleg over de redenen die de Regering ertoe hebben aangezet aan de intercommunales een regeling op te leggen die verschilt van die waaronder zij sedert 1922 werken en die bovendien strakker is dan die welke geldt voor de handelsvennootschappen die openbare diensten in concessie hebben (1).

In de regeling van het ontwerp, wanneer administratieve, economische of andere behoeften later mochten vereisen dat een intercommunale haar werkzaamheden voortzet na het

.../...

---

(1) De memorie van toelichting van het ontwerp nr 936, genoemd in de algemene opmerking nr I, was in dat opzicht explicieter.

verstrijken van de tweede termijn van haar bestaan, zal het nodig zijn ofwel een nieuwe intercommunale op te richten nadat de eerste is ontbonden, ofwel een beroep te doen op de nationale wetgever.

Subsidiair dient te worden opgemerkt dat noch de tekst noch de memorie van toelichting formeel de mogelijkheid van meervoudige verlengingen met een totale duur van niet meer dan dertig jaar uitsluiten.

Artikel 9.

De eerste volzin van het eerste lid luidt :

"Iedere deelgenoot mag uit de intercommunale treden na vijftien jaar, volgens het geval, te rekenen vanaf de oprichting van de intercommunale of vanaf zijn aansluiting, mits instemming van twee derden van de andere in de algemene vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden en onder voorbehoud van de verplichting voor degene die uittreedt de door deskundigen geraamde schade te vergoeden die zijn uittreding berokkent aan de intercommunale of aan de andere deelgenoten".

Deze bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 18, waarmee zij zal moeten worden gecombineerd. Volgens de gemachtigde van de Minister moet de tweederde meerderheid die zij voorschrijft, geacht worden van artikel 18, alleen af te wijken wat het bepaalde breukgetal betreft. Daaruit volgt dat die tweederde meerderheid een gewone meerderheid van de stemmen van de vertegenwoordigers der aangesloten gemeenten zal moeten omvatten. Het ware goed de tekst in dat opzicht te verduidelijken.

In de vooraan in dit advies gemaakte voorafgaande opmerking is gehandeld over de vragen die in verband met het tweede en het derde lid rijzen.

.../...

HOOFDSTUK II. - Over de organen van de intercommunale.

De bepalingen die in hoofdstuk II zijn opgenomen, strekken tot het verwezenlijken van een van de fundamentele oogmerken van de ontwerp-wet, met name het versterken van de invloed van de gemeenten in de intercommunales "zodanig dat - aldus de memorie van toelichting - de gemeenten, die de weg van de intercommunale samenwerking opgaan, geheel meester blijven van de door hen aangegane verbintenissen". Dat voornemen wordt verwerkelijkt met maatregelen van tweeërlei aard : enerzijds zullen de gemeenten de meerderheid hebben in de organen van de intercommunale (artikel 11); anderzijds zal de "vertegenwoordiging" van de gemeenten in die organen uitsluitend uit gemeenteraadsleden bestaan (artikel 12 en volgende).

Bij artikel 11 zal een bijzondere opmerking worden gemaakt in verband met het stelsel dat gekozen is opdat de gemeenten de meerderheid hebben in de organen van de intercommunale.

Wat de tweede soort maatregelen betreft, dient te worden voorkomen dat de terminologie van het ontwerp en de formulering van de daarin vervatte regels tot misverstand leiden. Volgens artikel 13, § 1, eerste lid, en artikel 14, tweede lid, worden de beheerders en de commissarissen door de algemene vergadering benoemd. Blijkens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen geven die bepalingen de bedoeling van de Regering exact weer en wil deze in genen dele dat de gemeenteraden zich mengen in de bevoegdheid die aldus, zoals normaal is, aan de algemene vergadering is verleend. Past het derhalve te spreken van de "vertegenwoordigers" van de

.../...

gemeente in de algemene vergadering, zoals artikel 84bis van de gemeentewet en artikel 12 van het ontwerp doen, veel minder past het dezelfde term te gebruiken voor de beheerders en commissarissen die, vóór alles, vertegenwoordigers van de algemene vergadering zijn. Het is alleen als kandidaat voor een ambt van beheerder of van commissaris dat een lid van de algemene vergadering door het vermelde artikel 84bis als vertegenwoordiger van een gemeente kan worden aangewezen (zie onder meer "R.P.D.B.", complément V, V° Association de communes, nr 108). Artikel 14, derde lid, moet dan ook zo worden geredigeerd dat er geen verwarring kan bestaan tussen de benoeming tot het ambt van commissaris en de aanwijzing van een gemeenteraadslid als vertegenwoordiger van de gemeente in de algemene vergadering.

Artikel 11.

De overeenkomstige bepaling van ontwerp nr 936 luidde als volgt :

"Artikel 17.-

Welke ook de verhouding zij van de inbreng van de verschillende partijen in de samenstelling van het maatschappelijk kapitaal, beschikken de gemeenten en de commissies van openbare onderstand steeds over de meerderheid van de stemmen in de onderscheiden bestuurs- en beheersorganen van de vereniging".

De Regering en de Wetgevende Kamers behoren uit te maken of het toen aangenomen stelsel, dat berustte op de meerderheid van de stemmen, niet dienstiger was en niet dichter bij de grondbeginselen van het vennootschapsrecht stond dan het thans ontworpen stelsel.

+

.../...

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de woorden "en die alleen (lees : allen) door de gemeenteraden zijn aangewezen" toevoegen aan de regel die in de artikelen 12 en volgende staat. De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat die woorden worden weggelaten.

Artikel 13.

De tweede volzin van paragraaf 1 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Tot het ambt van voorzitter van de intercommunale alsook tot de andere voor de aangesloten gemeenten voorbehouden ambten van beheerder kunnen echter alleen gemeenteraadsleden worden benoemd die zijn aangewezen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 15".

Artikel 14.

Om de redenen die hiervoren zijn opgegeven in verband met hoofdstuk II in zijn geheel, zou de bedoeling van de Regering in het derde lid van het artikel beter als volgt worden weergegeven :

"Tot de voor de aangesloten gemeenten voorbehouden ambten van commissaris kunnen echter alleen gemeenteraadsleden worden benoemd die zijn aangewezen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 15".

.../...

Artikel 15.

De door artikel 15 tot stand gebrachte mechanismen zijn te vergelijken met die welke bepaald zijn in artikel 11, § 3, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Evenmin als laatstgenoemde bepaling roept artikel 15 een grondwettigheidsbezwaar op wegens het evenredig karakter van de stemmingen waarvoor de gemeenteraadsleden als kiescolleges bijeen zullen hebben te komen.

Artikel 18.

De bepaling voorziet niet in enig aanwezigheidsquorum, noch voor de openbare overheden, noch voor de particuliere aangeslotenen. Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is de tekst bewust zo geredigeerd. De Regering wil immers dat de gewone voor beraadslagende vergaderingen geldende regels worden toegepast, ongeacht de juridische vorm van de intercommunale.

Tegen de woorden "vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten" is reeds bezwaar gemaakt in zover ze mochten slaan op de leden van de raad van beheer en van het college van commissarissen.

Voorts is het beter de regel volgens welke de beslissing, wil zij geldig zijn, in de eerste plaats de meerderheid van de uitgebrachte stemmen moet krijgen, uitdrukkelijk te formuleren.

.../...

Ten slotte zou het ontwerp zich duidelijk moeten uitspreken over de mogelijkheid voor een lid van de algemene vergadering, van de raad van beheer of van het college van commissarissen, om aan een ander lid van hetzelfde orgaan volmacht te geven, hetzij vrij, hetzij, en dat lijkt meer in overeenstemming te zijn met de algemene economie van het ontwerp, binnen de categorie waartoe hij behoort, wanneer het een openbaar mandataris betreft.

Ziet de Regering het zo dat die mogelijkheid ter beoordeling van de oprichters van de intercommunale blijft, dan zou het aanbeveling verdienen, om iedere betwisting te voorkomen, in artikel 4 een bijkomende verplichte vermelding op te nemen waarin zou worden bepaald dat volmacht kan worden gegeven en binnen welke grenzen.

Het is met inachtneming van deze opmerkingen dat voor het eerste lid de volgende tekst wordt voorgesteld, overigens naar het model van artikel 21 van het ontwerp :

"De beslissingen van de algemene vergadering, van de raad van beheer en van het college van commissarissen zijn alleen geldig indien zij, behalve de meerderheid van de uitgebrachte stemmen, ook de meerderheid van de stemmen van de in die organen aanwezige (of vertegenwoordigde) gemeenteraadsleden hebben verkregen".

Het tweede lid luidt :

"De statuten kunnen bepalingen voorzien die de belangen van de minoritaire deelgenoten veilig stellen".

.../...

Deze bepaling is in zeer algemene bewoordingen gesteld en de memorie van toelichting heeft er geen bijzondere commentaar aan gewijd.

Al lijkt het vanzelfsprekend te zijn dat de vrijheid die aan de ontwerpers van de statuten wordt gelaten voor het bepalen van de middelen ter vrijwaring van de belangen van de minoritaire deelgenoten, niet zover mag gaan dat de fundamentele regel van het overwicht van de overheid zou worden uitgehold, toch moet ervoor gewaakt worden dat de statuten in de praktijk en onder het voorwendsel de belangen van de minoritaire deelgenoten te vrijwaren, deze geen echt vetorecht toekennen waardoor het beheer van de intercommunale zou worden verlamd en anderzijds de regel van het overheidsoverwicht iedere betekenis zou verliezen. Het verdient dan ook aanbeveling de grenzen te bepalen binnen welke de statuten de bescherming van de belangen van de minoritaire deelgenoten zouden kunnen verzekeren, en de procédés aan te geven die daarvoor kunnen worden aangewend.

Artikel 20.

Paragraaf 2 bepaalt :

> "Deze goedkeuring wordt, bij ontstentenis van een beslissing medegedeeld aan de intercommunale binnen een wel bepaalde termijn, als verkregen geacht".

Uit deze tekst blijkt dat de nationale wetgever er zich terecht van onthoudt een termijn voor goedkeuring vast te stellen. De bevoegdheid daartoe betreft immers geen organieke regel en berust dus bij het Gewest. Nu is het zo dat,

.../...

als er geen termijn is bepaald, het vermelden van de verplichting om er een vast te stellen ofwel geen praktische betekenis heeft, ofwel moet worden gezien als een bevel dat de nationale wetgever niet bij gewone meerderheid aan de Gewestraden vermag te geven. De bepaling moet derhalve vervallen.

Artikel 21.

Bij de bespreking van artikel 7 zijn reeds enkele opmerkingen gemaakt in verband met artikel 21.

Uit de inlichtingen die aan de Raad van State zijn verstrekt, blijkt dat het tweede lid stilzwijgend doelt op enigerlei verbintenis die nog zou blijven doorwerken na het verstrijken van de bestaanstermijn van de intercommunale.

Artikel 26.

Artikel 26 luidt :

> "Onverminderd de bestaande wetsbeschikkingen zijn de intercommunales vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon".

Deze bepaling herhaalt artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 maar geeft het een nog ruimere strekking.

Zij is zo algemeen gesteld dat de vraag rijst of zij wel overeen te brengen is met het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

.../...

Krachtens artikel 90, 1., van dat Verdrag nemen of handhaven de Lid-Staten "met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van het Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 7 en 85 tot en met 94".

Artikel 92, 1., van hetzelfde Verdrag bepaalt :

> "Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt".

De memorie van toelichting verschaft geen enkel beoordelingsgegeven met betrekking tot de moeilijkheid welke artikel 26 zodoende doet rijzen. Zij zegt onder meer niet welke houding de Regering heeft aangenomen ten aanzien van de eventuele toepassing van artikel 93, 3., dat betrekking heeft op de informatie van de commissie omtrent "elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen".

Het is stellig mogelijk dat een aantal intercommunale verenigingen ter wille van hun werkzaamheden buiten het toepassingsgebied van het Verdrag blijven. Het is echter voldoende dat sommige van hen daar wel onder vallen opdat het noodzakelijk zij de Wetgevende Kamers voor te lichten omtrent de geldigheid, ten aanzien van het Europese recht, van de wetsbepaling die hun ter aanneming wordt voorgelegd.

.../...

Artikel 28.

Het woord "bovendien" is overbodig en moet vervallen. De woorden "onder mekaar" vervange men door het woord "onderling".

Artikel 29.

In paragraaf 2 kent het ontwerp de bevoegdheid om de ontbinding van de intercommunale te vorderen onder meer toe aan "de administratieve overheid bedoeld in het koninklijk besluit van 24 februari 1959". Beter zou worden geschreven : "... ofwel van de overheid tot wier bevoegdheid de controle van de intercommunale behoort, ...".

1. Het genoemde koninklijk besluit is immers een maatregel tot uitvoering van artikel 12 van de wet van 1 maart 1922, krachtens hetwelk de Regering gerechtigd is om controle uit te oefenen op alle verrichtingen van de vereniging en zich te verzetten tegen de tenuitvoerlegging van alle maatregelen die zij in strijd acht te zijn met de wet, met de statuten of met het algemeen belang. Het koninklijk besluit van 24 februari 1959 verleent daartoe opdracht aan een Regeringscommissaris die bij de intercommunales wordt aangesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken. Nu de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de controle van de verenigingen van gemeenten aan de Gewesten heeft opgedragen, komt in het ontwerp vanzelfsprekend geen bepaling meer voor als die van het genoemde artikel 12. Er zal echter grond zijn tot toepassing van artikel 94 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zodat het koninklijk besluit van 24 februari 1959 voort toepassing zal vinden, zowel wat

.../...

het bepalen van de bevoegde overheid als wat de te volgen procedure betreft, en wel zolang beide door de gewestelijke overheid niet gewijzigd zullen zijn.

2. In zijn geheel genomen, gaat paragraaf 2 kennelijk uit van artikel 18 van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend. Hij laat echter na artikel 19, eerste lid, van diezelfde wet over te nemen, welke bepaling luidt :

> "Wordt een vereniging zonder winstgevend doel door de rechtbank ontbonden, dan stelt de rechtbank een of meer vereffenaars aan, die, na vereffening van het passief, de bestemming der goederen vaststellen".

In de ontworpen wet zou een soortgelijke bepaling moeten worden opgenomen; deze zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Wordt de intercommunale door de rechtbank ontbonden, dan stelt de rechtbank een of meer vereffenaars aan die, na vereffening van het passief, de bestemming der goederen vaststellen overeenkomstig deze wet en de statuten".

Les chambres réunies étaient composées de :

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre, président,
de Heren : kamervoorzitter, voorzitter,

G. BAETEMAN, président de chambre,
kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS, conseillers d'Etat,
J. BORRET, staatsraden,
P. FINCOEUR,

G. VAN HECKE,
P. DE VISSCHER, assesseurs de la
R. PIRSON, section de législation,
S. FREDERICQ, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mesdames : M. VAN GERREWEY, greffiers assumés,
Mevrouwen : S. VAN AELST, toegevoegde griffiers.

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

Les rapports ont été présentés par M. J. DE BRABANDERE et Mme M.-L. THOMAS, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de H.J. DE BRABANDERE en Mevr. M.-L. THOMAS, auditeurs.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.