ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 5 mars 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique", a donné le 25 août 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 5 maart 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen, heeft op 25 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

La proposition tend à apporter des modifications à la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique.

Il ne semble pas d'une bonne méthode de se borner à apporter des modifications à une loi qu'un projet de loi relatif aux intercommunales tend à remplacer complètement (Doc. Sénat, session 1982-1983, n° 529, et Doc. Chambre, session 1984-1985, n° 1140, notamment 1, pp. 9 et 10).

+

OBSERVATION GENERALE.

Le Conseil d'Etat est appelé à donner le présent avis après qu'il s'est déjà prononcé sur des amendements au projet de loi relatif aux intercommunales, tel qu'il avait été adopté par la Commission de la Chambre des Représentants (1). Lorsqu'il s'est prononcé alors, le Conseil d'Etat n'a pas manqué de se rallier à la solution adoptée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 28 juin 1985 (Moniteur belge du 6 juillet 1985).

Le Conseil d'Etat ne peut que reprendre ici les mêmes considérations, et, plus particulièrement, rappeler les deux principes autour desquels s'articule cet avis n° L. 17.292/2 :

.../...

---

(1) Avis L. 17.292/2 et VR, des 24 mai et 4 juin 1986 (Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 125/13).

d'une part, la compétence normative des Régions flamande et wallonne s'exerce en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des intercommunales; d'autre part, les décrets des Régions ne s'appliquent ni aux intercommunales dont le ressort s'étend au-delà d'une de ces Régions ni aux intercommunales dont le ressort ne comprend que des communes de la Région bruxelloise. Il convient, dès lors, d'énumérer, dans une disposition générale, les dispositions de la proposition de loi qui empiètent sur la compétence normative des Régions et de préciser qu'elles ne s'appliquent pas aux intercommunales dont le ressort s'étend exclusivement, soit à des communes de la Région flamande, soit à des communes de la Région wallonne. Chaque article sera examiné, ci-après, notamment en tenant compte de cette répartition des compétences et un article 12 nouveau sera suggéré pour tenir compte de cette répartition.

+

EXAMEN DU TEXTE.

DISPOSITIF.

Article 1er.

1. Cette disposition vise à compléter l'article 2 de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique par l'insertion d'un nouvel alinéa 2. Pour ne pas rompre le lien logique existant entre les

.../...

deux alinéas qui forment l'actuel article 2, il est préférable de faire de la disposition nouvelle un alinéa 3 et de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"L'article 2 de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique est complété par l'alinéa suivant :".

2. Cet article, qui concerne les conditions d'affiliation, relève de la compétence du législateur national.

Article 2.

1. C'est probablement par inadvertance que l'article 2, a), vise, à deux reprises, le 3° de l'article 5 de la loi du 1er mars 1922, qui traite de la désignation des associés, alors que la disposition nouvelle concerne la désignation des administrateurs et que cette matière est traitée au 4° de l'article 5. Il faut donc remplacer, les deux fois, "3°" par "4°".

2. L'article 5, 4°, concerne la désignation des administrateurs et l'étendue de leurs pouvoirs. Il s'agit d'une règle de base de l'association qui relève de la compétence du pouvoir national.

.../...

3. L'article 5, 7°, de la loi du 1er mars 1922, que l'article 2 de la proposition de loi vise à supprimer, traite de l'approbation et de la communication des budgets, des comptes et des actes administratifs. Cette disposition concerne le "contrôle" au sens de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : elle relève de la compétence de la Région.

Article 3.

Cette disposition a trait à la représentation des communes au sein de l'association : elle relève de la compétence du pouvoir national.

Article 4.

Cet article, qui insère un article 5ter dans la loi du 1er mars 1922, détermine la durée du mandat d'administrateur et établit des règles relatives aux incompatibilités et aux cumuls. Il contient des règles de base des associations de communes, qui, à ce titre, relèvent de la compétence du pouvoir national.

.../...

Article 5.

1. Il convient d'écrire, dans la phrase liminaire :

"L'article 11, alinéa 1er, de la même loi, modifié par l'arrêté royal n° 279 du 31 mars 1936, est remplacé par les alinéas suivants :".

2. L'article 5, qui remplace l'article 11 de la loi du 1er mars 1922, est relatif au contrôle des comptes de l'association : cette matière est transférée sans réserve à la Région par l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Article 6.

1. Cette disposition complète l'article 12ter de la loi du 1er mars 1922 qui contient les règles relatives à la dissolution de l'association : cette matière relève de la compétence du législateur national.

2. Il convient d'écrire 12^3 au lieu de 12ter.

.../...

Article 7.

Cette disposition, qui concerne les conditions de retrait, relève de la compétence du pouvoir national.

Article 8.

Cet article contient une disposition fiscale qui est de la compétence du législateur national.

Article 9.

1. Par analogie avec l'alinéa 3, il convient d'écrire, à l'alinéa 4, dans le texte français : "... ne peut être soustrait ...'

2. Cet article introduit, dans la loi communale, une modification concernant les prérogatives des conseillers communaux, qui relève de la compétence du législateur national.

Article 10.

1. Il convient d'écrire "article 71, alinéa 1er, 1°".

Dans le texte néerlandais du membre de phrase proposé pour compléter l'article 71, alinéa 1er, 1°, il faudrait écrire : "..., alsook de jaarrekeningen ... (la suite comme au projet)".

2. L'article, qui modifie la disposition de la loi communale relative à la publicité des séances du conseil communal, relève de la compétence du législateur national.

Article 11.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 140 de la même loi, modifié par l'arrêté royal n° 24 du 26 juillet 1959, est complété par l'alinéa suivant :".

2. Cette disposition modifie un article de la loi communale relatif à la publicité des budgets et des comptes : elle relève de la compétence du législateur national.

Article 12 (nouveau).

Pour tenir compte de l'observation générale et des répartitions de compétence propres à chacune des matières traitées, il est suggéré d'introduire un article 12 nouveau, ainsi rédigé :

"Article 12.-

Les articles 2, b), et 5 ne s'appliquent pas aux associations de communes dont le ressort s'étend exclusivement, soit à des communes de la Région flamande, soit à des communes de la Région wallonne".

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het voorstel beoogt de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen, te wijzigen.

Het lijkt geen goede methode te zijn zich te beperken tot het aanbrengen van wijzigingen in een wet in welker volledige vervanging voorzien wordt door een wetsontwerp betreffende de intercommunales (Gedr. St. Senaat, zitt. 1982-1983, nr. 529, en Gedr. St. Kamer, zitt. 1984-1985, nr. 1140, inzonderheid 1, blz. 9 en 10).

+

ALGEMENE OPMERKING.

De Raad van State heeft het onderhavige advies uit te brengen nadat hij zich reeds heeft uitgesproken over amendementen op het wetsontwerp betreffende de intercommunales, zoals het was goedgekeurd door de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1). Toen de Raad van State zich destijds heeft uitgesproken, heeft hij niet nagelaten zich aan te sluiten bij de oplossing waarvoor het Abritagehof in zijn arrest van 28 juni 1985 heeft gekozen (Belgisch Staatsblad van 6 juli 1985).

De Raad van State kan niet anders dan dezelfde overwegingen hier over te nemen en, in het bijzonder, te herinneren aan de twee beginselen waarop het advies L. 17.292/2 was toege-

.../...

---

(1) Advies L. 17.292/2 en VR, van 24 mei en 4 juni 1986 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 125/13).

spitst : enerzijds het beginsel dat de normatieve bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest uitgeoefend wordt wat de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales betreft; anderzijds het beginsel dat de decreten van de Gewesten geen toepassing vinden op de intercommunales waarvan het ambtsgebied zich buiten een van die Gewesten uitstrekt en evenmin op de intercommunales waarvan het ambtsgebied slechts gemeenten van het Brusselse Gewest omvat. Het is derhalve zaak om de bepalingen van het wetsvoorstel die afbreuk doen aan de normatieve bevoegdheid van de Gewesten op te noemen in een algemene bepaling en te preciseren dat zij niet toepasselijk zijn op de intercommunales waarvan het ambtsgebied zich uitsluitend tot gemeenten van het Vlaamse Gewest of tot gemeenten van het Waalse Gewest uitstrekt. Verderop wordt ieder artikel onderzocht, onder meer met inachtneming van die bevoegdheidsverdeling, en wordt een nieuw artikel 12 voorgesteld om met die verdeling rekening te houden.

+

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

1. Deze bepaling beoogt artikel 2 van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen, aan te vullen door invoeging van een nieuw tweede lid. Om het logisch verband tussen de twee leden die het huidige artikel 2 vormen niet te verbreken, is het verkieslijk om

van de nieuwe bepaling een derde lid te maken en de inleidende volzin als volgt te redigeren :

"Artikel 2 van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen, wordt aangevuld met het volgende lid :".

2. Dit artikel, dat betrekking heeft op de toetredingsvoorwaarden, behoort tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Artikel 2.

1. Het is waarschijnlijk door onachtzaamheid dat in artikel 2, a), tweemaal verwezen wordt naar 3° van artikel 5 van de wet van 1 maart 1922, waarin de aanduiding van de deelgenoten behandeld wordt, terwijl de nieuwe bepaling de aanduiding van de beheerders betreft, welke aangelegenheid in 4° van artikel 5 aan de orde is. De beide "3°" moeten dus door "4°" worden vervangen.

2. Artikel 5, 4°, betreft de aanduiding van de beheerders en de omvang van hun bevoegdheden. Het gaat hier om een tot de bevoegdheid van de nationale overheid behorende basisregel van de vereniging.

3. Artikel 5, 7°, van de wet van 1 maart 1922, dat door artikel 2 van het wetsvoorstel zou worden opgeheven, handelt over de goedkeuring en de mededeling van de begrotingen, de rekeningen en de bestuursakten. Deze bepaling betreft de "controle" in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen : zij behoort tot de bevoegdheid van het Gewest.

.../...

Artikel 3.

Deze bepaling heeft betrekking op de vertegenwoordiging van de gemeenten in de vereniging : zij behoort tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

Artikel 4.

Dit artikel, dat een artikel 5ter invoegt in de wet van 1 maart 1922, bepaalt de duur van het mandaat van beheerder en stelt regels vast in verband met onverenigbaarheden en cumulaties. Het bevat basisregels van de verenigingen van gemeenten, welke regels als zodanig tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren.

Artikel 5.

1. In de inleidende volzin schrijve men :

"Artikel 11, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 279 van 31 maart 1936, wordt vervangen door de volgende leden :".

2. Artikel 5, dat artikel 11 van de wet van 1 maart 1922 vervangt, heeft betrekking op de controle op de rekeningen van de vereniging : die aangelegenheid is zonder voorbehoud aan het Gewest overgedragen bij artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1986.

.../...

Artikel 6.

1. Deze bepaling strekt tot aanvulling van artikel 12ter van de wet van 1 maart 1922, dat de voorschriften aangaande de ontbinding van de vereniging bevat : die aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

2. Men schrijve 12^3 in plaats van 12ter.

Artikel 7.

Deze bepaling, die betrekking heeft op de terugtrekkingsvoorwaarden, behoort tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

Artikel 8.

Dit artikel bevat een fiscale bepaling die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

Artikel 9.

1. Naar analogie met het derde lid behoort men in het vierde lid van de Franse tekst te schrijven : "... ne peut être soustrait ...".

2. Het artikel voegt in de gemeentewet een wijziging betreffende de prerogatieven van de gemeenteraadsleden in, voor welke wijziging de nationale wetgever bevoegd is.

.../...

Artikel 10.

1. Men zou moeten schrijven : "artikel 71, eerste lid, 1°".

In de Nederlandse tekst van het ter aanvulling van artikel 71, eerste lid, 1°, voorgestelde zinsdeel zou men moeten schrijven : "..., alsook de jaarrekeningen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

2. Het artikel, dat de bepaling van de gemeentewet aangaande de openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraad wijzigt, behoort tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Artikel 11.

1. De inleidende volzin zou als volgt gesteld moeten worden :

"Artikel 140 van dezelfde wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 24 van 26 juli 1959, wordt aangevuld met het volgende lid :".

2. De bepaling wijzigt een artikel van de gemeentewet aangaande de openbaarheid van de begrotingen en de rekeningen : zij behoort tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

.../...

Artikel 12 (nieuw).

Ter voldoening aan de algemene opmerking en aan de bevoegdheidsverdelingen die eigen zijn aan elke besproken aangelegenheid, wordt voorgesteld een aldus luidend nieuw artikel 12 in te voeren :

"Artikel 12.-

De artikelen 2, b, en 5 zijn niet van toepassing op de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich uitsluitend tot gemeenten van het Vlaamse Gewest of tot gemeenten van het Waalse Gewest uitstrekt".

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. MARTENS, staatsraden,

F. DE KEMPENEER, assesseurs de la
section de législation,
P. GOTHOT, assessoren van de
afdeling wetgeving,

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

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

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

CH. HUBERLANT.