ADV. - 1 - L. 7214/1.

[illegible] 1960

Coordination (1)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 25 juin 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "autorisant le Roi à modifier les limites territoriales des communes", a donné le 7 juillet 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e juni 1960 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "waarbij de Koning gemachtigd wordt de gemeentelijke grenzen te wijzigen", heeft de 7e juli 1960 het volgend advies gegeven :

Le projet a un objet triple. Il tend :

1° à rendre plus souple et plus rapide la procédure des fusions de communes et des modifications de limites communales;

2° à organiser des modalités spéciales et temporaires de l'aide financière de l'Etat à la suite de certaines fusions de communes;

3° à supprimer les sections de communes.

Il importerait donc de diviser le projet en trois chapitres, d'autant plus que la suppression des sections est une question d'organisation interne des communes qui est distincte de la refonte de la carte communale de la Belgique, et que les dispositions financières prévues à l'article 4 concernent aussi bien les fusions de communes effectuées selon la procédure traditionnelle que celles qui le seront de la manière autorisée par le projet.

\+

\+ \+

Le projet soulève plusieurs questions de droit très délicates. Dans le délai de dix jours qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu les étudier de façon exhaustive. Il doit donc limiter son avis aux observations suivantes :

.../...

Les articles 1er, 2, 5 et 6 permettent au Roi, lorsque certaines considérations requièrent une fusion de communes limitrophes ou une modification de leurs limites, de décider celles-ci par des arrêtés royaux délibérés en conseil des Ministres, à charge de soumettre ces arrêtés à la ratification du pouvoir législatif à l'occasion de la présentation du budget du Ministère de l'Intérieur. Dans l'intention du Gouvernement, formellement exprimée dans l'exposé des motifs, ces arrêtés ne sortiront aucun effet avant leur ratification. Il en découle que les "arrêtés" royaux seront d'une nature spéciale puisqu'ils n'auront pas d'effet par eux-mêmes, tandis que l'acte du pouvoir législatif ne sera pas une ratification au sens habituel du mot, puisqu'il n'aura aucun effet rétroactif.

Cette procédure est nouvelle. Elle se distingue de celle des lois de cadre, qui énoncent des principes généraux que le Roi peut appliquer sans autre intervention du pouvoir législatif,et de celle des lois de pouvoirs spéciaux, qui habilitent le Roi à prendre, dans des matières qui relèvent normalement de la compétence du pouvoir législatif, des mesures réglementaires immédiatement obligatoires, auxquelles parfois le pouvoir législatif confère ultérieurement force de loi.

Le projet ne confère au Roi aucun pouvoir de modifier les limites des communes; il lui permet seulement de présenter à cette fin au Parlement les dispositions nécessaires sous forme de projet de loi de "ratification", au lieu d'un projet de loi ordinaire. La raison d'être du procédé apparaît clairement : un projet de ratification se présentant toujours sous la forme d'un

.../...

article unique, il est ainsi possible de réduire les développements des débats parlementaires. Si les membres des Chambres législatives entendent discuter le détail des mesures proposées par le Gouvernement, il leur appartiendra de faire usage de leur droit de division et d'amendement.

Il y a lieu d'examiner si l'article 41 de la Constitution ne fait pas obstacle à l'établissement, par voie législative, d'une procédure, qui restreindra en fait la discussion par les Chambres, des mesures relatives aux fusions des communes et aux modifications de leurs limites.

A cet égard il a été observé que le projet n'exclut pas formellement le vote article par article. Il tend cependant à éluder l'application normale de l'article 41 en prévoyant que les Chambres législatives seront saisies d'un ou plusieurs projets comportant un article unique pour les fusions de communes et les modifications de limites communales relatives à l'année en cours. Pour pouvoir voter séparément sur les diverses dispositions relatives à une fusion de communes ou à une modification de limites communales, les Chambres devront, préalablement, exercer leur droit de division et d'amendement. La procédure prévue par le projet, si elle ne heurte pas ouvertement la lettre de la Constitution, en méconnaît cependant l'esprit.

Lorsqu'une matière relève constitutionnellement de la compétence du législateur, comme c'est le cas en l'espèce (articles 2 et 3 de la Constitution), les Chambres ont l'obligation et non seulement le droit de se

.../...

prononcer expressément et directement sur toutes les dispositions qui impliquent la mise en oeuvre de leur compétence propre. Il n'est pas satisfait à cette obligation par le vote d'un texte qui se borne à faire référence à un ensemble de mesures élaborées par le pouvoir exécutif.

En sens contraire, on ne saurait tirer argument du fait qu'il est toujours loisible à l'auteur d'un projet ou d'une proposition de loi de réduire au minimum le nombre des articles, au risque d'alourdir chacun de ceux-ci. En effet, on ne peut assimiler le fait de rassembler en un seul article toutes les dispositions ayant trait à une matière relevant de la compétence de l'organe législatif et le fait de soumettre au vote des Chambres un article unique portant ratification d'un ensemble de textes dont la substance n'est pas reprise dans cet article unique.

\+

\+ \+

Sous réserve de l'observation générale qui précède, les articles 1er, 2, 5 et 6 appellent les remarques suivantes, dont il est tenu compte dans le texte proposé ci-après.

Il importe que la terminologie employée à l'article 1er du projet et à l'exposé des motifs pour désigner les diverses modifications aux limites ou à l'existence même des communes, soit complétée de manière à couvrir toutes les hypothèses possibles.

Eu égard aux observations générales faites ci-dessus, il est préférable d'éviter, à l'article 5 du projet, l'emploi du terme "ratification".

.../...

Enfin, les "modalités d'exécution" désignées à l'article 6 du projet, sont en réalité - l'exposé des motifs le dit - les conséquences qui doivent être tirées des diverses modifications territoriales communales. Les articles 151 et 152 de la loi communale permettent déjà au Roi ou aux conseils communaux eux-mêmes, selon le cas, de régler certaines de ces conséquences, en matière d'élections communales et de partage des biens, droits et obligations. Une autre loi permettra peut-être incessamment au Roi de diviser les communes en districts au point de vue de l'état civil (Doc. Sénat, 1959-1960, n° 228).Le projet devrait faire référence générale à ces dispositions. Pour le reste, il ne paraît pas possible de laisser le Gouvernement régler, par des arrêtés royaux ordinaires, des problèmes aussi importants que l'indemnité éventuelle à verser après échange de territoires, les dispositions transitoires en matière d'électorat, les modifications des ressorts de justice de paix, voire des limites d'arrondissements et de provinces s'il s'agit de la fusion de communes appartenant à des circonscriptions différentes. Toutes ces mesures doivent figurer, à l'égal des modifications territoriales communales qui les provoquent, à l'arrêté délibéré en conseil, auquel le pouvoir législatif sera sollicité de donner force de loi.

Tel qu'il a été amendé par le Gouvernement, l'article 4 du projet est rédigé comme suit :

.../....

"Article 4.-

§ 1er. En cas de fusion de deux ou plusieurs communes, la nouvelle commune ainsi constituée bénéficie dans la répartition de la tranche du Fonds des Communes visée à l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales, et ce pendant une période de dix ans, d'une quote-part au moins égale au total de celles que les communes auraient obtenues, si la fusion n'avait pas eu lieu.

§ 2. Chaque année, sont inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur, deux crédits spéciaux, destinés :

a) L'un, à l'octroi pendant cinq années consécutives à toute nouvelle commune née d'une fusion de communes, d'un complément de recettes égal à 25 p.c. de sa quote-part dans le Fonds des Communes, établie comme il est dit au § 1er.

Il est disposé de ce crédit par le Ministre de l'Intérieur.

b) L'autre, à l'allocation d'une aide exceptionnelle, soit unique, soit payable en plusieurs versements annuels, en vue de l'apurement de tout ou partie du passif de la nouvelle commune née d'une fusion de communes, s'il est établi que cette commune n'est pas en mesure d'y procéder par ses propres moyens.

§ 3. Les mesures prévues au profit des nouvelles communes par les §§ 1er et 2, a, sont applicables, soit à partir du 1er janvier de l'année qui suit la ratification prescrite par l'article 5, soit à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit cette ratification, selon que celle-ci est intervenue durant le premier trimestre d'une année ou ultérieurement.

.../...

Pendant la période intermédiaire, la quote-part de la nouvelle commune dans la tranche du Fonds des Communes visée à l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948, sera calculée comme si la fusion n'avait pas eu lieu.

§ 4. Les §§ 1er, 2 et 3 ne sont applicables que lorsque la nouvelle commune née d'une fusion de communes ne compte pas plus de ... habitants dénombrés au dernier recensement décennal de la population publié au Moniteur belge".

Cet article concerne, en chacune de ses dispositions, les fusions de communes qui ont pour résultat de constituer une commune unique dont la population n'est pas inférieure à un chiffre déterminé, chiffre qu le Gouvernement n'a pas encore fixé. Ce "plafond" constitue un critère précis, qui rend inutile la distinction que le Gouvernement faisait dans l'exposé des motifs entre la "réunion de communes en vue de former une commune nouvelle" et "l'absorption d'une commune entière par une autre", la première opération étant seule considérée par le Gouvernement comme une "véritable fusion" qui aurait donné lieu au profit de la commune "nouvelle" à application des diverses dispositions de l'article 4. Ces développements de l'exposé des motifs deviennent de ce fait sans intérêt.

Bien qu'il soit nettement défini par l'amendement, le champ d'application de l'article 4 appelle plusieurs observations. Il importe de souligner d'abord que la modalité particulière d'application de l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948 et les mesures de faveur

.../...

complémentaires ont autant de raison d'être à l'égard des fusions qui seraient encore opérées selon la procédure traditionnelle qu'à l'égard de celles qui se feront selon la procédure spéciale organisée par le projet. Le Gouvernement ne paraît pas voir d'inconvénient à l'extension de ces dispositions aux fusions réalisées par des lois ordinaires, qui se feront d'ailleurs rares si le présent projet devient loi. Il faudrait donc omettre, dans les dispositions de l'article 4, toute référence aux autres articles du projet.

De plus, en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 4, les raisons d'ordre pratique par lesquelles l'exposé des motifs justifie le régime transitoire instauré par cette disposition, existent aussi bien pour l'application normale aux communes fusionnées, de l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948, que pour l'application des mesures spéciales prévues aux paragraphes 1er et 2 de l'article 4 du projet. Le Gouvernement semble disposé à tirer la conclusion logique de cette constatation. Si l'on donne, en conséquence, au paragraphe 3 une portée tout à fait générale, il importe d'y omettre toute référence aux autres dispositions de l'article 4 du projet et de le placer avant celles-ci.

Il a été dit plus haut que les paragraphes 1er et 2 s'appliqueraient aux fusions aboutissant à la formation de communes de moins de ... habitants. L'amendement du Gouvernement ajoute : "d'après le dernier recensement décennal publié au Moniteur belge". Il ressort d'informations données par le fonctionnaire compétent qu'il

.../...

s'agit du dernier recensement antérieur à l'entrée en vigueur de la fusion : le texte devrait porter cette précision. Un recensement décennal survenant ultérieurement ne saurait donc avoir d'effet sur l'application ou la non-application des dispositions précitées, ni à fortiori les changements de population survenus entre deux recensements décennaux.

En ce qui concerne les mesures de faveur prévues au paragraphe 2, il importe de faire remarquer que l'allocation de 25 p.c., complémentaire de la quote-part régie par l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948, sera de droit. Au contraire, l'octroi de l'allocation exceptionnelle en vue d'apurer le passif sera laissé à la discrétion du Ministre. Celui-ci ne sera pas tenu de prendre l'avis du conseil d'administration du Fonds des communes, alors qu'il a cette obligation pour disposer du Fonds spécial prévu à l'article 18 de la loi du 24 décembre 1948.

Enfin, du fait que les périodes quinquennale et décennale d'application des paragraphes 1er et 2 ne prendront cours qu'à l'expiration de la période transitoire prévue au paragraphe 3, le complément de 25 p.c. ne saurait être accordé pendant cette période transitoire; la dernière phrase du paragraphe 3 est donc inexacte et doit être omise.

\+

\+ \+

.../...

L'article 3 du projet supprime les sections de communes. Alors que l'exposé des motifs conclut à la nécessité de supprimer les "privilèges" de ces sections, le texte du dispositif ne permet nullement de se rendre compte si l'intention du Gouvernement est uniquement de supprimer les sections en tant qu'entités administratives, ou d'abolir également les droits individuels ou collectifs dont bénéficient éventuellement les habitants des sections.

Dans la seconde hypothèse, le problème de l'indemnisation des habitants pourrait se poser.

\+

\+ +

Le nouveau texte proposé ci-après tient compte des observations qui précèdent et réalise en outre un certain nombre de modifications de forme qui ne nécessitent aucun commentaire.

PROJET DE LOI CONCERNANT LA PROCEDURE ET LES EFFETS DES FUSIONS ET DES MODIFICATIONS TERRITORIALES DES COMMUNES ET SUPPRIMANT LES SECTIONS DE COMMUNE.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

.../...

Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

CHAPITRE Ier. - DE LA FUSION DES COMMUNES ET DE LA MODIFICATION DE LEURS LIMITES.

Article 1er.-

Si des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent, le Roi peut demander au pouvoir législatif de donner force de loi à des arrêtés délibérés en conseil des Ministres, tendant à fusionner des communes limitrophes ou à apporter à leurs limites les modifications qu'il détermine.

Ces arrêtés n'entreront en vigueur qu'après avoir acquis force de loi.

Ils règlent les conséquences de la fusion ou de la modification, pour autant que leur règlement ne soit pas prévu par d'autres dispositions légales.

Article 2.-

Les propositions relatives aux fusions et aux modifications mentionnées à l'article 1er, sont soumises aux conseils communaux et, par dérogation à l'article 83 de la loi provinciale, aux députations permanentes des conseils provinciaux intéressés.

.../...

Le défaut d'avis de l'une de ces autorités dans les deux mois du jour où elle a été saisie de la proposition, vaut avis favorable.

Article 3 (article 5 du projet).

Les arrêtés visés à l'article 1er sont soumis au pouvoir législatif à l'occasion de la présentation du budget du Ministère de l'Intérieur.

Article 4 (article 1er, alinéa 2, du projet).

Les articles 1er à 3 ne sont pas applicables aux communes qui sont réputées constituer, pour l'application des règlements relatifs aux allocations de foyer et de résidence, les agglomérations bruxelloise, anversoise, liégeoise, gantoise et carolorégienne.

CHAPITRE II. - DES CONSEQUENCES DES FUSIONS DE COMMUNES A L'EGARD DU FONDS DES COMMUNES.

Article 5 (article 4, § 3, du projet).

Après une fusion de communes, la quote-part de la commune unique dans la répartition de la tranche du Fonds des communes régie par l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948, ne sera calculée en fonction de la population de l'ensemble de son territoire qu'à partir du 1er janvier de la première ou de la seconde année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, selon que celle-ci est intervenue avant le 1er avril ou après le 31 mars.

.../...

Pendant la période comprise entre l'entrée en vigueur de la fusion et le 1er janvier de la première ou de la seconde année suivante, selon le cas, la quote-part précitée sera calculée comme si la fusion n'avait pas eu lieu.

Article 6 (article 4, § 1er, du projet).

Pendant dix années à partir de la date fixée à l'article 5, alinéa 1er, si la commune unique a une population inférieure à ... habitants d'après le dernier recensement décennal publié au Moniteur belge, avant l'entrée en vigueur de la fusion, la quote-part désignée au même alinéa sera égale à la somme des quotes-parts que les communes fusionnées auraient obtenues séparément, à moins que l'application normale de l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948 ne procure à la commune intéressée une quote-part supérieure.

Article 7 (§ 2, a, du projet).

Pendant cinq années à partir de la date fixée à l'article 5, alinéa 1er, toutes communes mentionnées à l'article 6 recevront une allocation complémentaire égale à 25 p.c. de la quote-part liquidée conformément à cet article 6.

Article 8 (§ 2, b, du projet).

Le Ministre de l'Intérieur pourra en outre octroyer aux communes désignées à l'article 6, une allocation exceptionnelle, payable en une fois ou en plusieurs versements annuels, afin de leur permettre d'apurer tout ou partie de leur passif, s'il est établi qu'elles ne sauraient le faire par leurs propres moyens.

.../...

Article 9 (§ 2, liminaire, du projet).

Deux crédits spéciaux sont inscrits chaque année au projet de budget du Ministère de l'Intérieur, en vue de permettre au Ministre de faire face aux dépenses résultant respectivement de l'exécution des articles 7 et 8.

CHAPITRE III. - DE LA SUPPRESSION DES SECTIONS DE COMMUNES.

Article 10.-

Les sections de communes sont supprimées.

Article 11.-

Sont abrogés :

1° l'article 132, alinéa 3, et l'article 149 de la loi communale;

2° l'article 6 de la loi du 6 juin 1839 sur la circonscription judiciaire du Luxembourg.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur,

Het ontwerp heeft een drieledig doel :

1° de procedure tot samenvoeging van en grenswijziging tussen gemeenten versoepelen en bespoedigen;

2° speciale en tijdelijke regelen bepalen waarop in bepaalde gevallen van samenvoeging van gemeenten Rijkstegemoetkoming wordt verleend;

3° de gemeentesecties opheffen.

Het zou derhalve in drie hoofdstukken moeten worden ingedeeld, des te meer daar de opheffing van de gemeentesecties als kwestie van intern-organisatorische aard los staat van de omwerking van de Belgische kaart der gemeenten, terwijl ook de financiële bepalingen van artikel 4 zowel gelden voor samenvoeging van gemeenten volgens de traditionele procedure als voor samenvoeging op de in dit ontwerp bepaalde wijze.

\+

\+ +

Bij het ontwerp rijzen een aantal zeer delicate rechtsvraagstukken. De Raad van State heeft die vraagstukken binnen de hem gestelde termijn van tien dagen niet volledig kunnen bestuderen, zodat hij zich in zijn advies tot de volgende opmerkingen moet bepalen :

Volgens de artikelen 1, 2, 5 en 6 van het ontwerp kan de Koning, indien samenvoeging van of grenswijziging tussen aangrenzende gemeenten om bepaalde redenen noodzakelijk blijkt, zulke samenvoeging of wijziging

.../...

voorschrijven bij in ministerraad overlegde koninklijke besluiten, mits deze bij de indiening van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan het Parlement ter bekrachtiging worden voorgelegd. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk verklaard, dat de bedoeling is,die besluiten geen uitwerking te laten hebben vóór ze zijn bekrachtigd. Die koninklijke "besluiten" zullen dus van speciale aard zijn, aangezien zij uit zich zelf geen uitwerking zullen hebben; daartegenover staat dat de bekrachtiging door het Parlement geen bekrachtiging in de gewone betekenis van het woord zal zijn, vermits ze niet zal terugwerken.

Dit is wel een nieuwe procedure. Ze verschilt niet alleen van de procedure derkaderwetten, waarin algemene beginselen worden aangegeven die de Koning zonder verdere bemoeiïng van de wetgever kan toepassen, maar ook van de procedure der volmachtenwetten die de Koning ertoe machtigen op een gebied dat normaal tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort, verordeningen uit te vaardigen, die onmiddellijk bindend zijn en waaraan de wetgever achteraf soms kracht van wet verleent.

Het ontwerp draagt aan de Koning geen enkele bevoegdheid op inzake grenswijziging tussen gemeenten; het laat hem enkel toe de daartoe vereiste bepalingen aan het Parlement voor te leggen als een ontwerp van bekrachtigingswet en niet als een gewoon wetsontwerp. De reden ligt voor de hand : daar een ontwerp van bekrachtigingswet altijd uit één artikel bestaat, kan de bespreking in het Parlement worden ingekort.

.../...

Willen de Parlementsleden de door de Regering voorgestelde maatregelen uitvoerig bespreken, dan zullen zij gebruik moeten maken van hun recht van splitsing en amendering.

Nagegaan moet worden of artikel 41 van de Grondwet niet verhindert, dat een wet een procedure invoert, die neerkomt op beperking van de parlementaire bespreking van de maatregelen inzake samenvoeging van en grenswijziging tussen gemeenten.

In dat verband is erop gewezen, dat het ontwerp de artikelsgewijze stemming niet formeel uitsluit. Toch wil het de normale toepassing van artikel 41 van de Grondwet ontwijken door te bepalen, dat aan het Parlement voor al de samenvoegingen en grenswijzigingen over het lopende jaar één of meer ontwerpen met slechts één artikel zullen worden voorgelegd. Om over de verschillende bepalingen betreffende een samenvoeging van of een grenswijziging tussen gemeenten afzonderlijk te kunnen stemmen, zullen de Kamers vooraf van hun recht van splitsing en amendering gebruik moeten maken. De ontworpen procedure, al is ze niet openlijk in strijd met de letter van de Grondwet, miskent niettemin de geest ervan.

In een materie die, zoals deze, volgens de artikelen 2 en 3 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de wetgever behoort, zijn de Wetgevende Kamers niet alleen gerechtigd maar zelfs verplicht zich uitdrukkelijk en rechtstreeks uit te spreken over iedere bepaling die de uitoefening van de hun eigen bevoegdheid inhoudt. Aan die verplichting is niet voldaan als gestemd wordt over een tekst die alleen maar verwijst naar een stel maatregelen uitgewerkt door de uitvoerende macht.

.../...

Andersom is het geen argument, dat het de steller van een ontwerp of voorstel van wet vrij staat het aantal artikelen zoveel mogelijk te beperken, ook al verzwaart dit ieder artikel. Het verwerken van de gezamenlijke bepalingen betreffende eenzelfde, tot de bevoegdheid van het Parlement behorende materie tot één artikel, is immers niet hetzelfde als het voorleggen aan de Wetgevende Kamers van een ontwerp met slechts één artikel houdende bekrachtiging van een reeks teksten waarvan de hoofdinhoud niet in dat énig artikel is aangegeven.

\+

\+ \+

Afgezien van de zoëven gemaakte algemene opmerking, zijn bij de artikelen 1, 2, 5 en 6 van het ontwerp de volgende opmerkingen te maken, waarmede in de hierna voorgestelde tekst trouwens rekening is gehouden.

De terminologie waarmede in artikel 1 van het ontwerp en in de memorie van toelichting de verschillende wijzigingen aan de grenzen of aan het bestaan zelf van gemeenten worden aangeduid, zou zó moeten worden aangevuld, dat in alle mogelijkheden wordt voorzien.

Gelet op de bovenstaande algemene opmerkingen wordt de term "bekrachtiging" in artikel 5 liefst vermeden.

.../...

Ten slotte is hetgeen in artikel 6 van het ontwerp "modaliteiten van uitvoering" heet, volgens de memorie van toelichting eigenlijk het geheel van de gevolgtrekkingen die uit de verschillende wijzigingen van het grondgebied der gemeente moeten worden gemaakt. Nu reeds staan de artikelen 151 en 152 van de gemeentewet toe, dat de Koning of, naargelang van het geval, de gemeenteraad zelf sommige van die gevolgen regelt, onder meer inzake gemeenteraadsverkiezingen en verdeling van goederen, rechten en verplichtingen. Een andere wet zal wellicht eerlang de Koning machtigen om de gemeenten ten aanzien van de burgerlijke stand in districten in te delen (Doc. Senaat 1959-1960, nr 228). Het ontwerp zou een algemene verwijzing naar die bepalingen moeten bevatten. Overigens lijkt het niet mogelijk aan de Regering de zorg over te laten bij gewone koninklijke besluiten zulke belangrijke kwesties te regelen als het bepalen van de bij gebiedsruiling eventueel te betalen vergoeding, het vaststellen van de overgangsbepalingen inzake kiesrecht en het wijzigen van het rechtsgebied van de vredegerechten, ja zelfs van arrondissements- en provinciegrenzen wanneer het een samenvoeging betreft van gemeenten die tot een verschillend gebied behoorden. Al die maatregelen moeten samen met de gebiedswijzigingen waarvan ze het gevolg zijn, voorkomen in het in Ministerraad overlegd besluit waaraan het Parlement zal worden verzocht kracht van wet te geven.

Het door de Regering geamendeerde artikel 4 van het ontwerp luidt als volgt :

.../...

"Article 4.-

§ 1er. En cas de fusion de deux ou plusieurs communes, la nouvelle commune ainsi constituée bénéficie dans la répartition de la tranche du Fonds des Communes visée à l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales, et ce pendant une période de dix ans, d'une quote-part au moins égale au total de celles que les communes auraient obtenues, si la fusion n'avait pas eu lieu.

§ 2. Chaque année, sont inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur, deux crédits spéciaux, destinés :

a) L'un, à l'octroi pendant cinq années consécutives à toute nouvelle commune née d'une fusion de communes, d'un complément de recettes égal à 25p.c. de sa quote-part dans le Fonds des Communes, établie comme il est dit au § 1er.

Il est disposé de ce crédit par le Ministre de l'Intérieur.

b) L'autre, à l'allocation d'une aide exceptionnelle, soit unique, soit payable en plusieurs versements annuels, en vue de l'apurement de tout ou partie du passif de la nouvelle commune née d'une fusion de communes, s'il est établi que cette commune n'est pas en mesure d'y procéder par ses propres moyens.

§ 3. Les mesures prévues au profit des nouvelles communes par les §§ 1er et 2, a, sont applicables, soit

.../...

à partir du 1er janvier de l'année qui suit la ratification prescrite par l'article 5, soit à partir du 1er janvier de la deuxième année qui suit cette ratification, selon que celle-ci est intervenue durant le premier trimestre d'une année ou ultérieurement.

Pendant la période intermédiaire, la quote-part de la nouvelle commune dans la tranche du Fonds des Communes visée à l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948, sera calculée comme si la fusion n'avait pas eu lieu.

§ 4. Les §§ 1, 2 et 3 ne sont applicables que lorsque la nouvelle commune née d'une fusion de communes ne **compte pas plus de** ... habitants dénombrés au dernier recensement décennal de la population publié au Moniteur belge".

Alle bepalingen van dat artikel hebben betrekking op de samenvoeging van gemeenten waaruit een nieuwe gemeente ontstaat met een bevolking die niet beneden een bepaald cijfer ligt, dat de Regering nog niet heeft vastgesteld. Dit cijfer is een zeer preciese maatstaf die het in de memorie van toelichting gemaakte onderscheid tussen de "samenvoeging van gemeenten voor het vormen van een nieuwe gemeente" en "de opslorping van een ganse gemeente door een andere" overbodig maakt, aangezien de Regering alleen de eerstgenoemde verrichting beschouwt als een echte samenvoeging die ten voordele van de "nieuwe gemeente" aanleiding zou hebben gegeven tot toepassing van artikel 4. De commentaar die de memorie van toelichting daaraan wijdt, wordt hierdoor ondienstig.

.../...

Al is het toepassingsgebied van artikel 4 door het amendement duidelijk afgebakend, toch dienen daarover enkele opmerkingen te worden gemaakt. Allereerst zij erop gewezen, dat de speciale toepassingswijze voor artikel 11 van de wet van 24 december 1948 en de aanvullende gunstmaatregelen evenzeer gerechtvaardigd zijn ten aanzien van samenvoegingen die nog volgens de traditionele procedure zouden worden verricht als ten aanzien van die welke op de thans ontworpen speciale wijze zullen plaatshebben. De Regering schijnt er geen bezwaar tegen te hebben dat die bepalingen ook toepassing zouden vinden op bij gewone wetten tot stand gebrachte samenvoegingen die, indien dit ontwerp wet wordt, trouwens vrij zelden zullen voorkomen. In artikel 4 zou dus iedere verwijzing naar de overige artikelen van het ontwerp achterwege moeten blijven.

Bovendien gelden de overwegingen van praktische aard waarmede de memorie van toelichting het in paragraaf 3 van artikel 4 ingevoerde overgangsstelsel verantwoordt, zowel voor de normale toepassing, op de samengevoegde gemeenten, van artikel 11 van de wet van 24 december 1948, als voor de toepassing van de bijzondere maatregelen bepaald in de paragrafen 1 en 2 van artikel 4 van het ontwerp. De Regering schijnt bereid te zijn hieruit de logische conclusie te trekken. Geeft men aan paragraaf 3 dus een volkomen algemene strekking, dan moet daarin iedere verwijzing naar de overige bepalingen van artikel 4 van het ontwerp vervallen en moet die paragraaf vóór die bepalingen komen.

.../...

Hierboven is gezegd, dat de paragrafen 1 en 2 zouden gelden voor samenvoegingen waaruit nieuwe gemeenten met minder dan ... inwoners ontstaan. Het amendement van de Regering voegt eraan toe "d'après le dernier recensement décennal publié au Moniteur belge". Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar wordt hier bedoeld de jongste telling vóór het van kracht worden van de samenvoeging : de tekst zou dit moeten aangeven. Geen nadien gehouden telling, en a fortiori geen wijziging van het bevolkingscijfer tussen twee tienjaarlijkse tellingen in, zou dus gevolgen kunnen hebben ten aanzien van het al dan niet toepassen van voornoemde bepalingen.

In verband met de in paragraaf 2 bepaalde gunstmaatregelen zij opgemerkt, dat de toelage van 25 t.h. ter aanvulling van het aandeel bepaald in artikel 11 van de wet van 24 december 1948, van rechtswege zal worden verleend. De toekenning van de buitengewone toelage ter aanzuivering van het passief daarentegen wordt overgelaten aan het oordeel van de Minister die daartoe niet eens het advies van de raad van beheer van het Fonds der gemeenten moet inwinnen, terwijl hij dat wél moet doen om te kunnen beschikken over het bijzonder fonds bedoeld in artikel 18 van de wet van 24 december 1948.

Aangezien ten slotte het tijdvak van vijf, onderscheidenlijk tien jaar voor de toepassing van de paragrafen 1 en 2 eerst ingaat na verloop van de in § 3 bepaalde overgangsperiode, kan de bijslag van 25 t.h. tijdens die overgangsperiode niet worden verleend; de laatste zin van paragraaf 3 is dus niet juist en moet vervallen.

\+
\+ \+

.../...

Artikel 3 schaft de gemeentesecties af. Ofschoon in de memorie van toelichting geconcludeerd wordt tot de noodzaak de aan die secties verbonden "voorrechten" te doen vervallen, kan uit de artikelen zelf geenszins worden opgemaakt of de Regering enkel bedoelt de secties af te schaffen als bestuurseenheden, dan wel of zij ook de individuele of collectieve rechten wil laten vervallen welke de inwoners van die secties mochten genieten. In het laatste geval zou de vraag kunnen rijzen of die inwoners niet schadeloos moeten worden gesteld.

\+

\+ +

In de hierna voorgestelde tekst is rekening gehouden met de gemaakte opmerkingen en zijn bovendien enige vormwijzigingen verwerkt die geen commentaar behoeven.

ONTWERP VAN WET BETREFFENDE DE PROCEDURE EN DE GEVOLGEN TERZAKE VAN SAMENVOEGING EN GEBIEDSWIJZIGING VAN GEMEENTEN EN HOUDENDE AFSCHAFFING VAN GEMEENTESECTIES.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

.../...

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I. - SAMENVOEGING VAN GEMEENTEN EN WIJZIGING VAN GEMEENTEGRENZEN.

Artikel 1.-

Indien het om geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele redenen noodzakelijk blijkt, kan de Koning de wetgevende macht verzoeken kracht van wet te verlenen aan in Ministerraad overlegde besluiten die ertoe strekken aaneengrenzende gemeenten samen te voegen of aan dezer grenzen de wijzigingen aan te brengen die hij bepaalt.

Zodanige besluiten treden eerst in werking nadat zij kracht van wet hebben verkregen.

Zij regelen de gevolgen van de samenvoeging of wijziging voor zover in die regeling niet door andere wetsbepalingen is voorzien.

Artikel 2.-

Voorstellen betreffende de in artikel 1 bedoelde samenvoegingen en wijzigingen worden aan de gemeenteraden en, in afwijking van artikel 83 van de provinciale wet, aan de bestendige deputaties van de betrokken provincieraden voorgelegd.

.../...

Wordt door een van deze overheidslichamen geen advies uitgebracht binnen twee maanden te rekenen van de dag waarop het voorstel bij haar aanhangig is gemaakt, dan wordt het advies geacht gunstig te zijn.

Artikel 3. (artikel 5 van het ontwerp).

De in artikel 1 bedoelde besluiten worden aan de wetgevende macht onderworpen bij de indiening van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Artikel 4 (artikel 1, tweede lid, van het ontwerp).

De artikelen 1 tot 3 zijn niet toepasselijk op gemeenten die voor de toepassing van de regelingen betreffende haard- en standplaatstoelagen geacht worden deel uit te maken van de agglomeraties Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi.

HOOFDSTUK II. - GEVOLGEN VAN DE SAMENVOEGING VAN GEMEENTEN TEN AANZIEN VAN HET FONDS DER GEMEENTEN.

Artikel 5 (artikel 4, § 3, van het ontwerp).

Na een samenvoeging van gemeenten wordt het aandeel van de nieuwgevormde gemeente in de verdeling van de onder artikel 11 van de wet van 24 december 1948 vallende tranche van het Fonds der gemeenten, eerst naar verhouding van de bevolking van haar ganse grondgebied berekend vanaf de 1ste januari van het eerste of van het

.../...

tweede jaar dat volgt op het van kracht worden van de samenvoeging naar gelang deze vóór 1 april dan wel na 31 maart heeft plaatsgehad.

Over de periode tussen het van kracht worden van de samenvoeging en de 1ste januari van het eerste of van het tweede daaropvolgende jaar, naar gelang van het geval, wordt het voornoemde aandeel berekend alsof de samenvoeging niet had plaatsgehad.

Artikel 6 (artikel 4, § 1, van het ontwerp).

Gedurende tien jaar te rekenen van de datum vastgesteld in artikel 5, eerste lid, is het aldaar bedoelde aandeel, indien de nieuwgevormde gemeente, vóór het van kracht worden van de samenvoeging, volgens de jongste in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte, tienjaarlijkse volkstelling, minder dan ... inwoners heeft, gelijk aan de som van de aandelen, die de samengevoegde gemeenten afzonderlijk zouden hebben gekregen, tenzij de normale toepassing van artikel 11 van de wet van 24 december 1948 aan de betrokken gemeente een hoger aandeel verschaft.

Artikel 7 (§ 2, a, van het ontwerp).

Gedurende vijf jaar te rekenen van de datum vastgesteld in artikel 5, eerste lid, ontvangen alle in artikel 6 bedoelde gemeenten een aanvullende toelage,, gelijk aan 25 t.h. van het aandeel dat overeenkomstig artikel 6 wordt uitgekeerd.

.../...

Artikel 8 (§ 2, b, van het ontwerp).

De Minister van Binnenlandse Zaken kan bovendien aan de in artikel 6 bedoelde gemeenten een buitengewone toelage verlenen, uitkeerbaar ineens of in verschillende jaarlijkse stortingen, ten einde ze in staat te stellen hun passief geheel of gedeeltelijk aan te zuiveren, indien vaststaat dat zij dit niet met eigen middelen kunnen.

Artikel 9 (§ 2, inleidende volzin, van het ontwerp).

Op het ontwerp van begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden telken jare twee speciale kredieten uitgetrokken, opdat de Minister de uitgaven kan bestrijden die onderscheidenlijk uit de toepassing van de artikelen 7 en 8 voortvloeien.

HOOFDSTUK III. - AFSCHAFFING VAN GEMEENTESECTIES.

Artikel 10.-

Gemeentesecties worden afgeschaft.

Artikel 11.-

Opgeheven worden :

1° artikel 132, derde lid, en artikel 149 van de gemeentewet;

2° artikel 6 van de wet van 6 juni 1839 op het rechterlijk gebied Luxemburg.

Gegeven te , de

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Binnenlandse Zaken.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

P. ANSIAUX, assesseurs de la section de législation,
P. DE VISSCHER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.