

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1981-1982

8 JUIN 1982

Projet de loi portant ratification de l'arrêté royal du 26 mars 1982 réglant certaines modalités et conséquences de la fusion des communes d'Anvers, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem et Wilrijk en une nouvelle commune d'Anvers

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. VAN ROMPAEY

Votre Commission a examiné le présent projet au cours de sa réunion du 8 juin 1982.

Exposé introductif du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, est libellé comme suit :

« Les communes d'Anvers, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem et Wilrijk sont fusionnées en une nouvelle commune qui portera le nom d'Anvers.

La nouvelle commune est autorisée à porter le titre de ville. »

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Paque, président; André, Boel, De Baere, De Kerpel, Gerits, J. Gillet, Gramme, Grosjean, R. Leclercq, Luyten, Mme Panneels-Van Baelen, MM. E. Peetermans, Vandenhaute, Vandermarliere, Vandezande, Van Herreweghe et Van Rompaey, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Matthys, Van In et Verbist.

R. A 12469

Voir :

Document du Sénat :

259 (1981-1982) : N° 1

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1981-1982

8 JUNI 1982

Ontwerp van wet houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 26 maart 1982 houdende regeling van zekere modaliteiten en gevolgen van de samenvoeging van de gemeenten Antwerpen, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk tot een nieuwe gemeente Antwerpen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN ROMPAEY

De Commissie heeft dit ontwerp besproken in haar vergadering van 8 juni 1982.

Inleidende uiteenzetting van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt

1. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 september 1975 houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen, bekrachtigd bij de wet van 30 december 1975, luidt als volgt :

« De gemeenten Antwerpen, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk worden samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Antwerpen.

De nieuwe gemeente wordt gemachtigd de titel van stad te dragen. »

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Paque, voorzitter; André, Boel, De Baere, De Kerpel, Gerits, J. Gillet, Gramme, Grosjean, R. Leclercq, Luyten, Mevr. Panneels-Van Baelen, de heren E. Peetermans, Vandenhaute, Vandermarliere, Vandezande, Van Herreweghe en Van Rompaey, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Matthys, Van In en Verbist.

R. A 12469

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

259 (1981-1982) : N° 1

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 498 du même arrêté royal, les dispositions de l'article 1^{er} ne sortiront cependant leurs effets que le jour de l'installation du nouveau conseil communal issu des élections communales de 1982.

Il résulte des dispositions précitées que, depuis la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 17 septembre 1975, à savoir le 23 janvier 1976, la nouvelle ville d'Anvers a une existence juridique, mais que la fusion ne deviendra effective qu'au début de janvier 1983, et plus précisément le jour de l'installation du nouveau conseil communal.

2. Pour toutes les autres fusions de communes réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975, un arrêté royal du 3 octobre 1975 a réglé certaines modalités et conséquences de la fusion. Ce dernier arrêté royal — qui, tout comme ledit l'arrêté du 17 septembre 1975, a été ratifié par la loi du 30 décembre 1975 — visait essentiellement à régler les opérations électorales lors des premières élections des conseils des nouvelles communes, à sauvegarder leurs intérêts financiers par des dispositions fiscales appropriées ainsi qu'à préserver la sécurité juridique dans les communes fusionnées et dans les nouveaux Centres publics d'aide sociale.

3. Or, pour que la fusion de la ville d'Anvers avec sept communes périphériques puisse sortir ses effets, il importait de prendre un arrêté royal analogue, adapté à l'opération concrète de fusion. C'est ce qui vient d'être fait par l'arrêté royal du 26 mars 1982, publié au *Moniteur belge* du 10 avril 1982 et qui est soumis à la ratification du législateur.

4. Avant d'examiner de plus près les dispositions de l'arrêté royal du 26 mars 1982, je tiens cependant à attirer l'attention de votre Commission sur ce qui suit :

4.1. Le Gouvernement se borne expressément à exécuter ce qui a été prévu juridiquement en 1975.

4.2. Le Gouvernement entend s'en tenir à une procédure identique à celle qui a été suivie en ce qui concerne l'arrêté royal du 3 octobre 1975, c'est-à-dire, concrètement :

a) la ratification par la loi de l'arrêté royal du 26 mars 1982, ce qui est d'ailleurs conforme aux articles 1^{er} et 3 de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et les modifications de leurs limites (*Moniteur belge* du 6 août 1971).

Ces deux articles sont libellés comme suit :

« Article 1^{er}. — Si des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier le requièrent, le Roi peut, avant le 1^{er} janvier 1983, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, fusionner des communes limitrophes, annexer à l'une d'entre elles la totalité ou une fraction d'une ou plusieurs autres ou rectifier leurs limites ».

« Article 3. — Les arrêtés royaux visés à l'article 1^{er} sont soumis à la ratification des Chambres législatives. Ils n'entrent en vigueur qu'après avoir acquis force de loi. »

Luidens het tweede lid van artikel 498 van hetzelfde koninklijk besluit hebben de bepalingen van artikel 1 evenwel eerst uitwerking op de dag van de installatie van de nieuwe gemeenteraad, na de gemeenteraadsverkiezingen van 1982.

Uit deze bepalingen volgt dat sedert de datum van inwerkingtreding van het besluit van 17 september 1975, namelijk op 23 januari 1976, de nieuwe stad Antwerpen juridisch bestaat doch dat deze samenvoeging pas effectief wordt begin januari 1983, meer bepaald de dag van de installatie van de nieuwe gemeenteraad.

2. Voor alle andere samenvoegingen van gemeenten verwezenlijkt bij het koninklijk besluit van 17 september 1975, werden bij een koninklijk besluit van 3 oktober 1975 zekere modaliteiten en gevolgen van de samenvoeging geregeld. Dat koninklijk besluit — dat evenals het eerder genoemde besluit van 17 september 1975 door de wet van 30 december 1975 werd bekrachtigd — beoogde hoofdzakelijk de regeling van de kiesverrichtingen voor de eerste verkiezing van de raden van de nieuwe gemeenten, de beveiliging van de financiële belangen van de nieuwe gemeenten door aangepaste fiscale bepalingen en de vrijwaring van de rechtszekerheid in de samengevoegde gemeenten en in de nieuwe Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

3. Om nu de samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven randgemeenten uitwerking te laten krijgen, diende een analoog koninklijk besluit, aangepast aan de concrete samenvoegingsoperatie, getroffen te worden. Dit is thans gebeurd bij het koninklijk besluit van 26 maart 1982, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 1982, dat aan de bekrachtiging van de wetgever wordt voorgelegd.

4. Alvorens nader in te gaan op de bepalingen van het koninklijk besluit van 26 maart 1982, wens ik toch de aandacht te vestigen van uw Commissie op het volgende :

4.1. De Regering beperkt zich nadrukkelijk tot de uitvoering van wat in 1975 juridisch werd vastgelegd.

4.2. De Regering wenst zich te houden aan identiek dezelfde procedure als deze die gevolgd werd voor het koninklijk besluit van 3 oktober 1975. Concreet betekent zulks :

a) de bekrachtiging bij wet van het koninklijk besluit van 26 maart 1982, hetgeen trouwens in overeenstemming is met de artikelen 1 en 3 van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van de gemeenten en de wijziging van hun grenzen (*Belgisch Staatsblad* van 6 augustus 1971).

Beide artikelen luiden als volgt :

« Artikel 1. — Indien overwegingen van geografische, economische, sociale, culturele of financiële aard zulks vergen, kan de Koning, vóór 1 januari 1983, bij in Ministerraad overlegde besluiten, aangrenzende gemeenten samenvoegen, bij een gemeente het geheel of een gedeelte van één of meer andere gemeenten aanhechten of correcties aanbrengen in de grenzen tussen gemeenten. »

« Artikel 3. — De in artikel 1 bedoelde koninklijke besluiten worden aan de wetgevende Kamers ter bekrachtiging voorgelegd. Zij treden eerst in werking nadat zij kracht van wet hebben verkregen. »

b) Le Gouvernement estime qu'il appartient aux Chambres de se prononcer par oui ou par non sur l'arrêté royal du 26 mars 1982. Cet arrêté, tel qu'il leur est soumis, ne peut être amendé.

4.3. Un dernier point reste à préciser : comme l'arrêté royal du 26 mars 1982 se limite aux modalités de la fusion d'Anvers, déjà décidée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 septembre 1975, le Conseil d'Etat a considéré dans son avis que, dès lors, la consultation de l'Exécutif flamand n'était pas obligatoire.

5. Qu'il me soit permis de conclure cette brève introduction par un commentaire de l'arrêté royal du 26 mars 1982, tel qu'il a été publié au *Moniteur belge* du 10 avril 1982. Cet arrêté reprend en ordre principal les dispositions de l'arrêté royal du 3 octobre 1975, adaptées à la fusion spécifique de la commune d'Anvers avec sept communes limitrophes.

5.1. Les articles 1^{er} à 11 règlent tout ce qui a trait aux opérations électorales, notamment à l'organisation des premières élections communales dans la future nouvelle commune d'Anvers et à l'installation du nouveau conseil communal issu de ces élections.

5.2. Les articles 12 à 15 tendent à préserver la sécurité juridique (art. 12 et 13) et à régler les répercussions de la fusion sur les Centres publics d'aide sociale (art. 14 et 15).

5.3. Ainsi que votre Commission le remarquera à juste titre, le Gouvernement a estimé devoir supprimer du projet d'arrêté royal les dispositions en matière de fiscalité. En effet, le Conseil d'Etat, en son avis sur le projet, a fait observer que les dispositions visant à sauvegarder les intérêts financiers de la nouvelle commune d'Anvers pendant la période qui suivra immédiatement l'installation de son conseil communal, étaient contraires aux articles 31, 108, alinéa 2, 2^o, et 110, § 4, de la Constitution. C'est, d'une part, pour tenir compte des objections d'ordre constitutionnel émises par le Conseil d'Etat et, d'autre part, parce que l'article 14 de l'arrêté offre des garanties suffisantes pour éviter, le cas échéant, un vide fiscal qu'il a été décidé de supprimer les dispositions fiscales.

Discussion et vote

Un membre rappelle en quoi consiste le problème de la ratification d'un arrêté royal relatif aux fusions de communes. Il considère comme inadmissible la thèse selon laquelle un tel arrêté royal ne pourrait être amendé, mais devrait être adopté ou rejeté sans aucune modification. Pareil point de vue est en effet contraire au droit d'amendement que la Constitution reconnaît au Parlement. L'intervenant rappelle d'ailleurs également que, lors des débats animés qui ont eu lieu au Sénat en 1975, l'on avait cité toute une série d'auteurs faisant autorité qui combattaient la thèse du Gouvernement, lequel voulait un vote par oui ou par non.

b) De Regering gaat ervan uit dat het koninklijk besluit van 26 maart 1982 een besluit is waarover de Kamers zich met een ja of neen uit te spreken hebben. Het besluit zoals het thans wordt voorgelegd, kan niet worden geamendeerd.

4.3. Een laatste punt tenslotte. Daar het koninklijk besluit van 26 maart 1982 zich enkel beperkt tot de modalisering van de samenvoeging Antwerpen, waartoe reeds besloten is in artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 september 1975, bestond, aldus de Raad van State in haar advies, er bijgevolg geen verplichting van raadpleging van de Vlaamse Executieve.

5. Sta mij toe tot slot van deze korte inleiding even in te gaan op het koninklijk besluit van 26 maart 1982, zoals het verschenen is in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 1982. Dit besluit neemt in hoofdzaak de bepalingen over van het besluit van 3 oktober 1975, aangepast aan de specifieke samenvoeging van de gemeente Antwerpen met zeven randgemeenten.

5.1. De artikelen 1 tot en met 11 regelen alles wat met de kiesverrichtingen verband houdt, meer bepaald de inrichting van de eerste gemeenteraadsverkiezingen in de toekomstige, nieuwe gemeente Antwerpen en de installatie van de uit die verkiezingen voorspruitende gemeenteraad.

5.2. De artikelen 12 tot en met 15 hebben tot doel de rechtszekerheid te vrijwaren (art. 12 en 13) en de gevolgen van de samenvoeging op de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn te regelen (art. 14 en 15).

5.3. Zoals uw Commissie terecht zal opmerken, heeft de Regering geoordeeld de fiscale bepalingen uit het ontwerp van koninklijk besluit te moeten schrappen. Inderdaad, in haar advies over dit ontwerp heeft de Raad van State doen opmerken dat de bepalingen ter vrijwaring van de financiële belangen van de nieuwe gemeente Antwerpen tijdens de periode, onmiddellijk volgend op de installatie van haar gemeenteraad, strijdig waren met de artikelen 31, 108, tweede lid, 2^o, en 110, § 4, van de Grondwet. Om enerzijds tegemoet te komen aan de grondwettigheidsbezwaren van de Raad van State en anderzijds omdat artikel 14 van het besluit voldoende waarborgen inhield om een eventueel fiscaal vacuum te voorkomen, werd besloten de fiscale bepalingen te schrappen.

Bespreking en stemming

Een lid bracht het probleem van de ratificatie van een koninklijk besluit betreffende de fusies van de gemeenten in herinnering. De stelling dat een dergelijk koninklijk besluit niet kan geamendeerd worden en alleen met een ja kan goedgekeurd worden of met een neen kan verworpen worden achtte dit lid onaanvaardbaar. Deze zienswijze doet afbreuk aan het grondwettelijk amenderingsrecht van het Parlement. Het lid verwees naar de geanimeerde debatten die in de Senaat in 1975 werden gehouden, tijdens welke een reeks gezaghebbende auteurs werden aangehaald die de stelling van de Regering, te antwoorden met een ja of een neen, bestreden.

Un autre membre regrette l'exception prévue à l'époque pour la fusion d'Anvers. Juridiquement, cette fusion a certes été décidée par l'arrêté royal du 17 septembre 1975, mais son entrée en vigueur était rapportée à janvier 1983. On aurait pu espérer, ajoute l'intervenant, que ces six années soient mises à profit pour préparer concrètement ladite fusion, mais cela ne semble pas avoir été le cas. Les autres communes fusionnées n'ont pas bénéficié d'une telle possibilité. L'intervenant estime néanmoins qu'il convient d'adopter le projet, et ce pour rétablir enfin l'égalité entre toutes les communes fusionnées.

Plusieurs commissaires et d'autres sénateurs posent des questions sur le mode de financement. A ce propos, un sénateur est d'avis que si l'on veut un système logique, il faut choisir entre deux solutions : soit majorer des intérêts le montant de l'emprunt de consolidation de 1976, soit actualiser ce montant. Un autre sénateur se prononce en faveur de l'actualisation, parce que c'est la ville d'Anvers qui a supporté les charges de l'emprunt depuis 1975. Le montant actualisé serait de 4,75 milliards environ.

Dans sa réponse, le Ministre fait observer que, si l'on considère les choses globalement, il n'y a aucun rapport direct entre la fusion des communes et leur situation financière. C'est ce que confirment d'ailleurs les statistiques.

En théorie, poursuit-il, on pouvait envisager quatre hypothèses pour fixer le montant de l'emprunt de consolidation :

1. le déficit de l'exercice 1975, ce qui donnerait un montant de quelque 2,5 milliards. Cette solution a été retenue il y a six ans pour la ville de Liège;
2. le déficit de l'exercice 1975, mais à majorer des intérêts cumulés à partir de 1977 jusqu'à ce jour; le montant serait alors de 4,5 milliards environ;
3. le déficit des exercices 1974 et 1975, ce qui ferait à peu près un montant de 4,5 milliards;
4. le déficit de 1974 et de 1975, mais à majorer des intérêts cumulés; le montant passerait alors à quelque 8 milliards.

Le Gouvernement opte pour la première possibilité, c'est-à-dire uniquement le déficit de l'exercice 1975. Le montant de l'emprunt de consolidation sera donc de 2,5 milliards.

En choisissant cette solution, le Gouvernement ne fait qu'appliquer rigoureusement la loi.

Le projet de loi a été adopté par 12 voix et 5 abstentions.

La Commission a fait confiance au rapporteur pour la rédaction du rapport.

Le Rapporteur,
R. VAN ROMPAEY.

Le Président,
G. PAQUE.

Een ander lid betreunde de uitzondering die destijds voor de fusie Antwerpen werd gemaakt. Juridisch werd deze fusie wel vastgelegd bij het koninklijk besluit van 17 september 1975 doch de inwerkingtreding werd verdaagd naar januari 1983. Men had kunnen verhoppen, aldus dit lid, dat gedurende zes jaar, deze fusie ook in feite zou zijn voorbereid geworden wat niet het geval schijnt te zijn. De andere gefusioneerde gemeenten hebben een dergelijke mogelijkheid niet gekregen. Niettemin meent dit lid dat het ontwerp moet goedgekeurd worden om eindelijk de gelijkheid tussen alle gefusioneerde gemeenten te herstellen.

Verschillende leden en senatoren stellen vragen omtrent het financieringssysteem. Zo meent een senator dat voor een logische financiële regeling er tussen twee oplossingen moet gekozen worden : ofwel het bedrag van de consolidatielening van 1976 te verhogen met de interesten, ofwel het bedrag van de consolidatielening van 1976 te actualiseren. Het voorstel tot actualisering wordt bijgetreden door een ander senator vermits Antwerpen sinds 1975 de lasten heeft gedragen. Het geactualiseerd bedrag zou neerkomen op ongeveer 4,75 miljard.

In zijn antwoord doet de Minister opmerken dat er globaal gezien geen direct verband is tussen de fusie van gemeenten en de financiële toestand. Dit wordt bevestigd door statistieken.

Er waren, aldus de Minister, theoretisch vier hypothesen om het bedrag van de consolidatielening te bepalen :

1. het tekort van het jaar 1975. Dit zou neerkomen op een bedrag van $\pm$ 2,5 miljard. Deze stelling werd aangenomen zes jaar geleden voor de stad Luik;
2. het tekort eigen aan het jaar 1975, te verhogen met de gecumuleerde intrest vanaf 1977 tot nu. Dit zou $\pm$ 4,5 miljard bedragen;
3. het tekort over de jaren 1974 en 1975. Dit zou $\pm$ 4,5 miljard bedragen;
4. het tekort van 1974 en 1975 te verhogen met de gecumuleerde intresten. Dit zou neerkomen op een bedrag van $\pm$ 8 miljard.

De Regering opteert voor de eerste mogelijkheid, nl. het tekort eigen aan het jaar 1975. Het bedrag van de consolidatielening zal derhalve 2,5 miljard bedragen.

Door deze oplossing te verkiezen past de Regering strikt de wet toe.

Het ontwerp werd aangenomen met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

De Commissie heeft vertrouwen geschonken aan de verslaggever voor het uitbrengen van dit verslag.

De Verslaggever,
R. VAN ROMPAEY.

De Voorzitter,
G. PAQUE.