

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

21 MAI 1970

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision du Titre III, Chapitre IV, par l'insertion d'un article 108bis (1) relatif aux principes régissant les fédérations de communes et les grandes agglomérations.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (2)

PAR MM. BAUDSON
ET VERROKEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

INTRODUCTION.

L'examen de l'article 108bis est corollaire et complémentaire à celui de l'article 108 de la Constitution qui contient les principes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des institutions provinciales et communales.

L'objectif de l'article 108bis est de fournir le support constitutionnel aux élaborations législatives futures quant à la restructuration des municipalités du Royaume dans le but non seulement de les adapter aux exigences de la décentralisation mais également de promouvoir un meilleur épanouissement tant de leur efficacité que de leur présence économique-sociale.

(1) Cet article a été soumis à revision en vertu de la déclaration de revision de la Constitution du 1^{er} mars 1968 (*Moniteur belge* du 2 mars 1968, n° 44).

(2) Composition de la Commission;

Président; M. Van Acker.

A. — Membres; MM. Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — MM. Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde, — MM. De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — MM. Schiltz, Van der Elst, — M. Perrin.

B. — Suppléants; MM. Banckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — MM. Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — MM. Delraigne, Delorge, Van Lidt; de leude. — M. Belmens. — M. Outers.

Kamer van Volksvertegenwoordigera

ZITTING 1969-1970

21 MEI 1970

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van Titel III, Hoofdstuk IV. door invoeging van een artikel 108bis (I) betreffende de beginselen die van toepassing zijn op de federaties van gemeenten en de grote agglomeraties.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING (2)

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN BAUDSON
EN VERROKEN.

DAMES EN HEREN,

INLEIDING.

Artikel 108bis moet worden gezien in samenhang met en als aanvulling van artikel 108 van de Grondwet, dat de principes inzake inrichting en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen bevat.

Artikel 108bis heeft tot doel de grondwettelijke basls te vormen waarop latere wetten kunnen worden uitgewerkt in verband met de herstructurering van de gemeenten van het Rijk om die niet alleen aan te passen aan de eisen van de decentralisatie, doch ook om ze hun sociaal-economische opdracht doelmatiger te laten vervullen.

(1) Dit artikel werd ter herziening voorgelegd overeenkomstig de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 maart 1968 (*Belgisch Stetsblad* van 2 maart 1968, nr H).

(2) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden: de heren Chabert, De Gryse, Duérinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — de heren Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — de heren De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — de heren Schiltz, Van der Elst. — de heer Perrin.

B. — Plaatsvervangers ; de heeren Blsneckert, Michel, Peetees, Remacle, Vandamme. — de heeren Beudson, Geldolf, RiLJoux, Van Hoorick. — de heren Delreigne, Delforge, Van Lidt; de leude. — de mer Belmans. — de heer Outers,

A cet effet, le Gouvernement présente le texte suivant:

Article 108bis. - La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes sur tout le territoire du Royaume. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108.

Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

Plusieurs fédérations de communes peuvent s'entendre ou s'associer entre elles ou avec une ou plusieurs agglomérations dans les conditions et suivant le mode déterminé par la loi pour régler et gérer en commun des objets qui relèvent de leur compétence. Il n'est pas permis à leurs conseils de délibérer en commun.

Les articles 107 et 129 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et fédérations de communes. »

Il n'est pas inopportun de rappeler les considérations générales exposées par le Ministre de l'Intérieur au sujet des articles 108 et 108bis quant à l'autorité de tutelle.

EXPOSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR.

I. - La conception traditionnelle de la tutelle administrative.

A. But de la tutelle administrative.

L'autonomie des institutions décentralisées, notamment des provinces et des communes, sur lesquelles l'Etat n'exerce aucun pouvoir hiérarchique ne peut pas s'exercer au détriment de la communauté nationale, d'où la nécessité de prévoir des mesures pour que la gestion des institutions décentralisées s'exerce dans la légalité et la régularité et n'aille pas à rencontre des intérêts supérieurs des institutions nationales et de la bonne administration des finances publiques.

La tutelle administrative a un double but :

1. *un but administratif* : veiller à ce que les institutions décentralisées soient gérées dans la légalité et la régularité. C'est le contrôle du respect de la loi.

2. *un but politique* : sauvegarder l'intérêt supérieur des institutions nationales et, tout particulièrement, la politique gouvernementale en matière de finances publiques, la bonne administration des finances publiques étant un impératif qui s'impose à tous, et les finances locales étant inéluctablement liées à celles de l'Etat. C'est le contrôle au regard de l'intérêt général.

* * *

B. - Nature de la tutelle administrative.

Eu égard à son but, la tutelle administrative est une tâche d'administration générale et un instrument de politique générale relevant dans ses aspects principaux du gouvernement, qui seul peut tenir en main l'intérêt supérieur des institutions nationales et l'ensemble des finances publiques.

Instrument de politique générale et non de pure technique administrative, la tutelle administrative doit être exercée en

Te dien einde legt de Regering volgende tekst voor :

Artikel 108bis. - De wet richt over liet ganse tFond. gebied van het Rijk at)glomeraties en federaties van gemeenten op. Zij bepaalt hun inrichting en hun bevoegdheid en verzckert daarbij de toepassing van de beginselen verneld in artikel 108.

In de grenzen van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten kan geen verandering of correctie worden aangebracht dan krachtens een wet.

Verscheidene federaties van gemeenten mogen zich met elkaar of met een of meer agglomeraties verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet bepaald om zaken die tot hun bevoegdheid behoren, gemeenschappelijk te regelen en te beheren. Het is hun raden niet toegestaan samen te beraadslagen.

De artikelen 107 en 129 zijn toepasselijk op de besluiten en verordeningen van de agglomeraties en van de lede-
tates van gemeenten. »

Het is wellicht niet overbodig te verwijzen naar de alge-
mene beschouwingen die de Minister van Binnenlandse Zaken naar voren heeft gebracht in verband met de arti-
kelen 108 en 108bis wat betreft de toeziende overheid,

UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN.

I. - Traditionele opvatting van de administratieve voogdij.

A. - Doel van de administratieve voogdij.

De autonomie van de gedecentraliseerde instellingen, inzonderheid de provincies en de gemeenten, waarover de Staat geen enkele hiërarchische macht heeft, mag niet worden uitgeoefend ten nadele van de nationale gemeenschap, zodat het nodig is maatregelen te treffen, opdat het beheer van de gedecentraliseerde instellingen binnen de wettelijkheid en de regelmatigheid blijft en niet ingaat tegen de hogere belangen van de nationale instellingen en tegen een degelijk beheer van de openbare financiën.

De administratieve voogdij beoogt een tweevoudig doel :

1. *een administratieve doel* : ervoor waken dat de gedecentraliseerde instellingen op wettelijke en regelmatige wijze worden beheerd. Dit is de controle inzake eerbiediging van de wet;

2. *een politiek doel* : het hogere belang der nationale instellingen en inzonderheid het regeeringsbeleid inzake openbaren financiën vrijwaren, daar een goed beheer van de openbaren financiën voor elkeen een dwingende noodzaak is en de lokale financiën onafwendbaar met die van de Staat samenhangen. Dit is de controle inzake het algemeen belang.

" " "

B. - Aard van de administratieve voogdij.

Vegens haar doel is de administratieve voogdij een taak van algemeen bestuur en een instrument van algemeen heheid, dat in zijn voornaamste aspecten bij de Regering berust, welke alleen bevoegd is om voor het hoger belang van de nationale instellingen en voor het geheel der openbare financiën in te staan.

Als instrument van algemeen beleid en niet van louter administratieve techniek, moet de administratieve voogdij

voyant les choses de haut, dans la perspective du but général à atteindre, sans entraver systématiquement l'autonomie et la libre expansion des institutions décentralisées, sans s'occuper de toutes sortes de détail, sans substituer les conceptions et les préférences de l'autorité de tutelle à celles de l'autorité décentralisée.

Il en résulte que la tutelle administrative doit être exercée par des agents politiques à vue étendue, et non par des fonctionnaires techniques qui s'en tiennent uniquement à leur spécialité et n'envisagent pas le but général à poursuivre et à atteindre.

Lorsque la tutelle est confiée par la loi à un organe décentralisé sur lequel le Gouvernement n'exerce pas l'autorité hiérarchique, cet organe n'accomplit pas une tâche propre à l'institution dont il relève, mais exerce par délégation légale, une tâche d'administration générale.

Comme cet organe de tutelle n'est pas lié par les instructions et directives générales du Gouvernement, ou bien il ne peut exercer la tutelle que sur des actes pouvant sortir leurs effets sans léser gravement l'intérêt général, ou bien le Gouvernement doit être à même de contrôler cette tutelle et d'être saisi, en vue de la réformer, dans les cas où elle ne répond pas au but de politique générale, particulièrement de politique financière générale que le Gouvernement a le droit et le devoir de poursuivre.:

1.1 1.1 1.1

C. - Modes d'exercice de la tutelle administrative.

Comment s'exerce habituellement la tutelle sur les actes des provinces et des communes?

On distingue la tutelle générale et la tutelle spéciale.

La tutelle générale est celle qui peut s'exercer sur tous les actes et qui consiste essentiellement dans le pouvoir de les suspendre et de les annuler (art. 89, 116 et 125 de la loi provinciale, 86 et 87 de la loi communale).

Elle est toujours exercée soit par le Roi, soit par les gouverneurs qui incarnent le pouvoir exécutif et sont les agents politiques du Gouvernement dans les provinces, c'est-à-dire par le Gouvernement ou par ses représentants sur place.

Pour les provinces, où le Gouvernement a son représentant près des autorités provinciales, l'annulation est subordonnée à un recours suspensif à prendre par le gouverneur dans les dix jours, ce qui permet à la province d'être fixée dès le dixième jour, donc très vite, dans tous les cas où il n'y a pas de recours.

La tutelle spéciale n'est applicable qu'aux actes expressément déterminés par la loi.

Le mode principal de tutelle spéciale est l'approbation requise pour que les actes qui y sont soumis puissent sortir leurs effets (en ordre principal art. 86 de la loi provinciale, 76, 77 et 81 de la loi communale).

L'approbation qui porte notamment sur les budgets, les comptes, les emprunts, les impôts, les opérations immobilières, les adjudications, relève, dans certains cas, du Gouvernement - soit du Roi, soit du gouverneur représentant du Gouvernement sur place - clans d'autres cas de la députation permanente, qui exerce, par délégation légale, cette tâche d'administration générale avec ou sans possibilité de recours au Gouvernement contre sa décision.

L'exercice de la tutelle d'approbation par une autorité qui n'est pas hiérarchiquement subordonnée au Gouvernement

exercice exercé par le Gouvernement, ou bien il ne peut exercer la tutelle que sur des actes pouvant sortir leurs effets sans léser gravement l'intérêt général, ou bien le Gouvernement doit être à même de contrôler cette tutelle et d'être saisi, en vue de la réformer, dans les cas où elle ne répond pas au but de politique générale, particulièrement de politique financière générale que le Gouvernement a le droit et le devoir de poursuivre.:

Daaruit volgt dat de administratieve voogdij moet worden uitgeoefend door ruim ziende politieke ambtenaren en niet door technische ambtenaren, die slechts hun specialiteit en niet het beoogde algemeen doel voor ogen hebben,

Wanneer de voogdij bij de wet wordt opgedragen aan een gedecentraliseerd lichaam, waarover de Regering geen hiërarchisch gezag heeft, vervult dat lichaam geen taak welke eigen is aan de instelling waaronder het ressorteert, maar wel, bij wettelijk delegatie, een taak van algemeen bestuur.

Daar dit voogdijlichaam niet gebonden is door de algemene onderrichtingen en richtlijnen van de Regering, mag het de voogdij slechts uitoefenen over akten die uitwerking mogen hebben zonder het algemeen belang ernstig te schaden of moet de regering in staat zijn die voogdij te controleren en er, met het oog op hervorming, kennis van te nemen in de gevallen waarin zij niet beantwoordt aan het doel inzake algemeen beleid, inzonderheid inzake algemeen financieel beleid, dat de Regering tot recht en plicht heeft na te streven.

1.1 * .

C. - Wijzen van uitoefening van de administratieve voogdij.

Hoe wordt de voogdij over de akten der provincies en gemeenten gewoonlijk uitgeoefend?

Men onderscheidt de algemene voogdij en de bijzondere voogdij.

De algemene voogdij is die, welke kan worden uitgeoefend over alle akten en welke hoofdzakelijk bestaat in de bevoegdheid om deze te schorsen of te vernietigen (art. 89, 116 en 125 van de provinciale wet, 86 en 87 van de gemeentewet).

Zij wordt steeds uitgeoefend hetzij door de Koning, hetzij door de gouverneurs, die de uitvoerende macht belichamen en de politieke agenten van de Regering in de provincies zijn, d.w.z. door de Regering of door haar plaatselijke vertegenwoordigers.

Voor de provincies, waar de Regering haar vertegenwoordiger bij de provinciale overheden heeft, is de vernietiging ondergeschikt aan een opschortend beroep dat door de gouverneur binnen tien dagen moet worden ingesteld, zodat het voor de provincie mogelijk is vanaf de tiende dag, dus zeer vlug, zekerheid te hebben omtrent de gevallen, waarvoor geen beroep is ingesteld.

De bijzondere voogdij geldt alleen voor de akten welke door de wet uitdrukkelijk zijn bepaald.

De voornaamste wijze van bijzondere voogdij is de goedkeuring welke vereist is opdat daaraan onderworpen akten uitwerking kunnen hebben (in hoofdzaak art. 86 van de provinciale wet, 76, 77 en 81 van de gemeentewet).

De goedkeuring welke inzonderheid slaat op de begrotingen, de rekeningen, de leningen, de belastingen, de onroerende verrichtingen, de aanbestedingen, ligt in bepaalde gevallen bij de Regering, hetzij bij de Koning, hetzij bij de gouverneur die de Regering ter plaatse vertegenwoordigt, in andere gevallen bij de bestendige deputatie, welke, bij wettelijke delegatie, die taak van algemeen bestuur uitoefent met of zonder mogelijkheid van beroep bij de Regering tegen haar beslissing.

Aan de uitoefening van de goedkeuringsvoogdij door een overheid, welke niet hiërarchisch aan de Regering is onder-

présente des inconvénients dans les matières où l'intérêt général peut être gravement lésé, inconvénients auxquels il a fallu remédier parfois par des moyens indirects.

L'exemple typique est celui de l'approbation des budgets communaux. Cette approbation a été confiée à la députation permanente parce que lors de l'élaboration de la loi communale, en 1836, cette matière était d'intérêt exclusivement local; il n'y avait aucune interdépendance entre les finances de l'Etat et celles des communes, et la mauvaise gestion des finances d'une commune n'avait aucune incidence grave sur l'intérêt général en matière de finances publiques. Lorsque cette matière a posé de graves problèmes d'intérêt général, il a fallu instituer, en 1934, un recours du gouverneur contre la décision d'approbation de la députation permanente et, par la voie de ce recours, l'administration centrale s'est de plus en plus substituée en fait, à la députation pour exercer la tutelle d'approbation sur les budgets déficitaires des communes.

Comme autres mesures de tutelle spéciale, il faut citer notamment la possibilité de réformation, comme c'est le cas pour les budgets, les mesures d'office, telles que l'inscription d'office par l'autorité de tutelle d'une recette ou d'une dépense au budget, l'envoi de commissaires spéciaux soit pour recueillir les renseignements dont l'autorité de tutelle a besoin pour remplir sa mission, soit pour prendre en lieu et place de l'institution décentralisée défaillante, les mesures qui lui sont prescrites par les lois et règlements généraux.

Il importe de remarquer que les gouvernements provinciaux constituent les pivots de la tutelle administrative.

Les actes de la province s'y trouvent nécessairement et y sont soumis dès leur origine au contrôle du gouverneur, représentant du gouvernement, qui en saisit, le cas échéant, l'administration centrale.

Les actes des communes y arrivent, et c'est à partir de ce moment que court le délai de suspension et d'annulation: ils y sont examinés des renseignements et documents complémentaires nécessaires sont recueillis; ils sont enfin soumis à la décision immédiate du gouverneur ou à celle de la députation permanente, ou envoyés, le cas échéant, après examen et constitution du dossier complet, à l'administration centrale.

Les gouvernements provinciaux disposent, pour s'éclairer dans tous les cas où c'est nécessaire, du service technique provincial, organe qui n'existe pas à l'administration centrale.

L'administration centrale ne peut pas exercer efficacement et rapidement la tutelle, sans passage par les gouvernements provinciaux où doit s'effectuer tout le travail préparatoire et où le plus grand nombre possible de décisions doivent être prises.

* * *

II. Répercussion de la révision projetée de la Constitution sur l'exercice de la tutelle.

Le texte proposé pour remplacer l'article 108 de la Constitution maintient, en ce qui concerne la tutelle, le système de l'article 108 actuel sauf que « l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif » (5° du texte actuel), devient « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif » (6° du texte nouveau), et ce système est rendu applicable, par référence explicite dans l'article 108bis nouveau, aux institutions nouvelles prévues dans cet article.

geschikt, zijn bezwaren verboden. wanneer het gaat om materies waarbij het algemeen belang ernstig geschaad kan worden, welke bezwaren soms door indirecte middelen moesten worden verholpen.

Het typisch voorbeeld daarvan is de goedkeuring van de gemeentebegrotingen. Die goedkeuring werd aan de bestendige deputatie opgedragen, daar dit punt bij het uitwerken van de gemeentewet in 1836 uitsluitend van plaatselijk belang was, zonder dat er enige samenhang was tussen de Rijkshandelen en de gemeentefinanciën, en het slecht beheer van de financiën van de gemeenten geenszins een ernstige terugslag had op het algemeen belang van de openbare financiën. Wanneer er echter zware problemen van algemeen belang rezen, moest, in 1934, een beroep van de gouverneur tegen de goedkeuringsbeslissing van de bestendige deputatie worden ingevoerd en door dit beroep heeft het centraal bestuur zich in feite meer en meer in de plaats gesteld van de bestendige deputatie om de goedkeuringsvoogdij over de deficitaire gemeentebegrotingen uit te oefenen.

Als andere maatregelen van bijzondere voogdij dienen o.m. te worden vermeld de mogelijkheid tot hervorming, zoals dit het geval is voor de begrotingen, de maatregelen van ambtswege, zoals ambtshalve inschrijving, door de voogddijverhield, van een ontvangst of van een uitgave op de begroting, het zenden van bijzondere commissarissen hetzij om de inlichtingen te verzamelen welke de voogddijverheid nodig heeft om haar taak te vervullen, hetzij om in de plaats van de in gebreke blijvende gedecentraliseerde instelling de maatregelen te treffen welke haar bij de wetten en algemene reglementen zijn voorgeschreven.

Aan te stippen valt dat de provinciale gouvernementen de spil zijn van de administratieve voogdij.

De akten van de provincie bevinden zich ter plaatse en zijn vanaf hun ontstaan onderworpen aan de controle van de gouverneur, vertegenwoordiger van de Regering, die ze, in voorkomend geval, bij het centraal bestuur aanhangig maakt.

De akten der gemeenten komen daar toe en de schorsings- en vernietigingstermijnen gaan op dat ogenblik in: zij worden onderzocht, de nodige aanvullende inlichtingen en bescheiden worden ingezameld; zij worden ten slotte aan de gouverneur ter onmiddellijke beslissing, of aan de bestendige deputatie voorgelegd dan wel, waar zulks nodig is, na onderzoek en samenstelling van het volledig dossier, naar het hoofdbestuur gezonden.

De provinciale gouvernementen kunnen zich, telkens als daar aanleiding toe bestaat, om voorlichting tot de technische dienst van de provincie wenden: het hoofdbestuur beschikt niet over een dergelijke dienst.

Het hoofdbestuur kan zijn voogdijtaak niet snel en doeltreffend vervullen zonder langs de provinciale gouvernementen om te gaan, waar al het voorbereidend werk moet worden verricht en een zo groot mogelijk aantal beslissingen moet worden genomen.

* * *

II. - Terugspraak van de inzicht gestelde Grondwetsherziening op de voogdijuitoefening.

De ter vervanging van artikel 108 van de Grondwet voorgestelde tekst handhaaft, wat de voogdij aangaat, het in het huidige artikel 108 aangehouden stelsel, behalve dat « het optreden van de Koning of van de wetgevende macht » (5° in de huidige tekst) vervangen wordt door « het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht » (6° in de nieuwe tekst), welk stelsel door een uitdrukkelijke verwijzing in artikel 108bis nieuw, toepasselijk wordt gemaakt op de in dat artikel bepaalde nieuwe instellingen.

Cela veut dire que le pouvoir législatif est tenu d'organiser un système de tutelle générale d'annulation, mais qu'il organise la tutelle comme il l'entend, de la manière qui lui paraît la plus adéquate.

L'article 108, dans sa rédaction actuelle, confie la tutelle soit au pouvoir exécutif, le Roi, soit au pouvoir législatif. C'est pour ce motif que le législateur n'a pas, lorsqu'il a voulu décentraliser la tutelle administrative en 1962, donné au seul gouverneur le pouvoir d'annuler les actes des communes de moins de dix mille habitants et a prévu que l'arrêt d'annulation du gouverneur pourrait être mis à néant par le Roi.

Les autorités de tutelle ne seront plus désormais citées dans le texte constitutionnel.

La plus grande liberté est donc donnée au pouvoir législatif pour organiser la tutelle, ce qui veut dire que le système actuel d'exercice de la tutelle administrative peut être maintenu ou modifié par la loi.

Le gouvernement et le législateur pourront donc examiner et résoudre cette question sans être spécialement liés par des textes constitutionnels.

La déclaration gouvernementale a abordé, d'une manière très sommaire, le problème de la révision de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes en prévoyant pour les communes, la tutelle par les députations permanentes avec, dans certains cas, un recours au gouvernement, et pour les grandes agglomérations et les communes qui les composent, l'exercice direct de la tutelle par le gouvernement.

L'exercice de la tutelle par le gouvernement n'exclut ni l'intervention des gouvernements provinciaux, qui prolongent le gouvernement dans les provinces et qui sont les pivots de la tutelle administrative, ni celle des gouverneurs, qui sont les représentants du gouvernement dans les provinces.

Ces réformes devront, cela va de soi, faire l'objet d'un examen très attentif tenant compte du but à atteindre et des possibilités pratiques, le but recherché devant être de rendre la tutelle administrative plus efficace, moins lourde et beaucoup plus rapide, ce qui doit conduire à un système où les décisions sont prises sur place, là où les situations locales sont connues, et exclure toute intervention systématique de l'administration centrale.

Les modifications projetées de la Constitution ont, dans l'état actuel des textes proposés, mis le problème de la tutelle administrative dans le domaine de la loi. Aucun préalable constitutionnel ne se posera lors de l'examen de ce problème par le législateur.

W * *

D'autre part, le Ministre des Relations communautaires (secteur néerlandais) a également précisé son attitude au sujet des problèmes soulevés par le contenu de l'article 108bis.

EXPOSE DE M. LE MINISTRE DES RELATIONS COMMUNAUTAIRES. (Secteur néerlandais.)

La déclaration de révision du Titre III, Chapitre IV de la Constitution étant libellée comme suit:

«Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre III, chapitre IV de la Constitution, par l'insertion d'un article 108bis permettant de déterminer éventuellement les

Dit betekent dat de wetgevende macht ertoe gehouden is een stelsel van algemene annuleringsvoogdij tot stand te brengen, maar dat zij de voogdij regeert zoals het haar goeddunkt, op de wijze die haar als de meest doeltreffende voorkomt.

De huidige redactie van artikel 108 draagt de voogdij op, hetzij aan de uitvoerende macht - de Koning - hetzij aan de wetgevende macht. Om die reden heeft de wetgever, wanneer hij de administratieve voogdij in 1962 heeft willen decentraliseren, niet aan de gouverneur alleen de bevoegdheid tot vernietiging van de akten der gemeenten met minder dan tienduizend inwoners verleend, en heeft hij vastgesteld dat het annuleringsbesluit van de gouverneur door de Koning ongedaan kan worden gemaakt.

De voogdijoverheden zullen voortaan niet meer in de grondwettekst vermeld worden.

Aan de wetgevende macht wordt dus de ruimste vrijheid gelaten in het regelen van de voogdij, wat meebrengt dat de wet de huidige regeling van de uitoefening der administratieve voogdij kan handhaven of wijzigen,

De Regering en de wetgever zullen dat vraagstuk dus kunnen onderzoeken en oplossen zonder speciaal aan grondwettelijke teksten te zijn gebonden.

De regeringsverklaring heeft zeer summier het vraagstuk van de herziening der uitoefening van de administratieve voogdij over de gemeenten aangeraakt door de voogdij van de bestendige deputaties over de gemeenten in uitzicht te stellen, met, in sommige gevallen, een beroep bij de Regering, en, voor de grote agglomeraties zomede de gemeenten waaruit die zijn samengesteld, rechtstreekse voogdijuitoefening door de Regering.

De uitoefening van de voogdij door de Regering sluit noch de tussenkomst uit van de provinciale gouvernementen, die het verlengstuk van de Regering in de provincies zijn en tevens de spil der administratieve voogdij, noch die van de gOllverneurs, die haar in de provincies vertegenwoordigen.

Die hervormingen moeten natuurlijk zeer grondig worden onderzocht met inachtneming van het gestelde doel en de praktische mogelijkheden, waarbij ernaar moet worden gestreefd de administratieve voogdij doeltreffender, lichter en vooral veel sneller te maken, zodat er een stelsel nodig is waarbij de beslissingen ter plaatse worden genomen, waar men beter de lokale toestanden kent, en de stelselmatige tussenkomst van het hoofdbestuur is uitgesloten.

De in overweging genomen grondwetswijzigingen hebben, in de huidige stand der voorstellen, het vraagstuk van de administratieve voogdij binnen het raam van de wet gebracht. Bij de behandeling ervan door de wetgever zal geen enkel voorfagaand grondwettelijk probleem rijzen.

.P. * .P.

Andertzj ds heeft de Münster van Communautaire betrekkingen (Nederlandse sector) zijn houding betreffende de door artikel 108bis opgeworpen problemen nader toege-licht.

UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN COMMUNAUTAIRE BETREKKINGEN. (Nederlandse sector.)

De verklaring betreffende de herziening van Titel III, Hoofdstuk IV, van de Grondwet luidde als volgt :

«De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III, Hoofdstuk IV, van de Grondwet, door invoeging van een artikel 108bis waarbij het mogelijk wordt

principes régissant les fédérations de communes et les grandes agglomérations.»

La préconstituante a ainsi suggéré que la Constitution se borne - ainsi qu'elle le fait pour la province et la commune - à énumérer quelques principes généraux constituant le fondement de l'organisation des fédérations de communes et des grandes agglomérations.

La Commission sénatoriale de la Revision de la Constitution s'est vue obligée, l'an dernier, de discuter des articles 108 et 108bis, bien que l'examen de ces dispositions eût été confié en principe à la Chambre des Représentants.

Quelle en a été la raison ?

C'est que la Commission sénatoriale ne pouvait pas traiter de l'organisation de l'agglomération bruxelloise - matière de l'article 126 - indépendamment des principes généraux qui sont valables pour l'organisation des agglomérations.

Aussi la Commission sénatoriale a-t-elle rédigé un texte qui a été admis comme suggestion à la Chambre.

Comme l'article 108bis est étroitement lié à l'article 108, il a été également suggéré un texte pour cet article.

Le renvoi aux principes de l'article 108 tel que la Commission sénatoriale l'avait suggéré, est repris dans le texte que le Gouvernement propose maintenant à la Commission de la Chambre.

Tenant compte des discussions qui ont eu lieu au groupe de travail des 28, le Gouvernement a pensé devoir présenter un nouveau texte qui comprend les trois points suivants:

1°) tout le territoire du Royaume est réparti en agglomérations et fédérations de communes;

2°) les frontières de ces fédérations et agglomérations peuvent seulement être modifiées en vertu de la loi;

3°) les fédérations pourront s'associer entre elles pour des objets bien déterminés,

Les dispositions constitutionnelles se bornent donc à des principes généraux qui devront être ultérieurement élaborés avec précision par la loi.

* * *

Il nous paraît intéressant de reprendre également quelques extraits de la note rédigée par le sénateur Dua sur le sens dans lequel les articles 108 et 108bis de la Constitution devraient être conçus :

« Pour permettre un examen fructueux de la revision de l'article 126, il a paru souhaitable d'y joindre la discussion des articles 108 et 108bis. Ce dernier article traite, en effet, du principe du groupement de communes dans des agglomérations ou dans des fédérations et prévoit les organes nécessaires à cette fin, de sorte qu'à partir de ces éléments, il sera plus facile d'examiner le problème des structures à prévoir pour l'agglomération bruxelloise.

Dans notre pays, le problème des grandes agglomérations est à l'étude depuis longtemps. La Conférence de la Table ronde avait créé à cet effet une section spéciale.

Outre ce problème des grandes agglomérations, cette section a examiné les principes de la décentralisation et de la déconcentration.

gemaakt in voorkomend geval te bepalen welke principes gelden voor de federaties van gemeenten en de grote agglomeraties. »

Hierdoor werd door de preconstituante gesuggereerd dat - zoals de Grondwet doet voor de provincie en de gemeente - de Grondwet beperkt zou blijven tot enkele algemene beginselen die de grondslag uitmaken van de organisatie van de federaties van gemeenten en de grote agglomeraties.

De Senaatcommissie voor de herziening van de Grondwet heeft zich verleden jaar verplicht gevoeld de artikelen 108 en 108bis te bespreken, ofschoon de behandeling van deze bepalingen principieel aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers was toevertrouwd.

Waarom?

Omdat de Senaatcommissie de inrichting van de Brusselsse agglomeratie, die de materie van artikel 126 uitmaakt, niet kon behandelen onafhankelijk van de algemene beginselen die voor de inrichting van de agglomeraties gelden.

De Senaatcommissie stelde dan ook een tekst op die als een suggestie aan de Kamer is overgemaakt.

Daar artikel 108bis nauw verbonden is met artikel 108, werd ook hiervoor een tekst gesuggereerd.

De verwijzing naar de beginselen van artikel 108, zoals de Senaatcommissie die gesuggereerd had, wordt overgenomen in de tekst die de Regering thans aan de Commissie van de Kamer voorstelt,

Rekening houdend met de besprekingen die in de werkgroep van de 28 hebben plaatsgevonden, heeft de Regering gerneend een nieuwe tekst te moeten voorstellen die de volgende drie punten behelst :

1°) het gehele grondgebied van het Rijk wordt ingedeeld in agglomeraties en federaties van gemeenten;

2°) de grenzen van deze federaties en agglomeraties kunnen slechts krachtens de wet gewijzigd worden;

3°) de federaties zullen zich onderling, voor welbepaalde objecten, kunnen verenigen.

De grondwettelijke bepalingen blijven aldus beperkt tot algemene beginselen, die later bij de wet nauwkeurig zullen moeten worden uitgewerkt.

* * *

Het komt ons interessant voor hier ook enkele uittreksels over te nemen uit de door Senator Dua opgestelde nota over de zin waarin de artikelen 108 en 108bis van de Grondwet dienen te worden opgevat:

« Ten einde de herziening van artikel 126 op nuttige wijze te onderzoeken, leek het wenselijk de bespreking van de artikelen 108 en 108bis daaraan te koppelen. Dit laatste artikel behandelt immers het principe van de vereniging van gemeenten in agglomeraties of federaties en voorziet in de organen die daarbij noodzakelijk zijn, zodat in aansluiting daarop de bespreking van de regeling voor Brussel met meer gemak kan worden gevoerd.

Het probleem van de grote agglomeraties wordt reeds sedert lang in ons land besproken. De Rondetafelconferentie had er een afzonderlijke sectie voor ingesteld.

Naast het reeds genoemde probleem van de grote agglomeraties werden ook de principes van de decentralisatie en de deconcentratie door deze sectie onderzocht.

1. Il importe de poursuivre la décentralisation et la déconcentration, en vue d'accorder aux pouvoirs subordonnés - institutions et services locaux - des attributions plus larges ou même nouvelles.

La décentralisation consistera à céder ou à transférer aux provinces, aux agglomérations et aux fédérations de communes, ainsi qu'aux communes elles-mêmes, des pouvoirs réservés jusqu'à présent au pouvoir central ou à l'autorité supérieure.

L'article 25 de la déclaration du Gouvernement définit la déconcentration comme étant la délégation de pouvoir à l'autorité la plus proche de l'administré, pour les décisions à portée individuelle. L'application de ce principe est de nature à faciliter dans tous les domaines les contacts de la population avec l'autorité. Il serait loisible aux Pouvoirs législatif ou exécutif de réaliser la déconcentration des institutions et des services sans que celle-ci soit inscrite expressément dans un article de la Constitution.

2. L'article 118bis proposé concerne les associations de communes dans les agglomérations et les fédérations de communes.

Aucune modification n'est apportée ni proposée à l'article 3 de la Constitution, qui prévoit notamment les modifications des limites des communes, et donc implicitement la possibilité des fusions de communes. La déclaration du Gouvernement en parle expressément en son point 32, à l'exclusion toutefois des grandes agglomérations pour lesquelles elle propose un régime spécial.

La fédération de communes est prévue pour les autres communes du pays et notamment en ce qui concerne une série d'activités qui dépassent le cadre de la commune traditionnelle : aménagement du territoire, logement social, politique foncière, équipements socio-culturels, transports publics, aménagement économique.

A côté de cette possibilité de fédération, les provinces et les communes conservent la faculté de s'associer librement pour régler et gérer des objets d'intérêts commun.

Les communes groupées en agglomérations ou en fédérations gardent cependant leurs organes de gestion et leurs compétences propres pour tout ce qui est d'intérêt exclusivement communal.

Cette constatation est d'importance, puisque l'article 31 de la Constitution n'est pas soumis à révision et que les dispositions de cet article ne peuvent donc être modifiées. Les compétences particulières qui seront dévolues aux agglomérations et aux fédérations porteront sur des matières générales, s'étendant sur des domaines plus larges et qui, dès lors, ne peuvent plus être considérées comme tombant sous l'application des termes restrictifs de l'article 31.

Pour les grandes agglomérations, la tutelle serait toutefois exercée directement par le Gouvernement et le même principe s'appliquerait à leurs composantes. Plusieurs membres de la Commission du Sénat ont formulé des objections à l'égard de ce dernier principe. Selon eux, il ne convient pas que de petites communes faisant partie d'une agglomération soient soumises à la tutelle du Gouvernement pour leur compétence propre au même titre que les organes de l'agglomération pour la compétence globale. Considérant qu'une telle mesure était inadmissible, certains commissaires ont préconisé une dualité de la tutelle, d'une part, pour la compétence déléguée à l'agglomération et, d'autre part, pour la compétence propre que conserverait la commune, tout en étant soumise à la tutelle de la députation permanente.

Ils peuvent difficilement admettre que la composition politique d'un conseil d'agglomération diffère de celle des conseils des communes composantes. Ils souhaitent qu'afin d'arriver à une conformité aussi parfaite que possible, le

1. De decentralisatie en de deconcentratie dierien te worden nagestreefd ten einde aan de ondergeschikte besturen - plaatselijke instellingen en diensten - meer uitgebreide of zelfs nieuwe bevoegdheden te verlenen.

De decentralisatie moet ertoe leiden aan de provincies, aan de agglomeraties en federaties van gemeenten en aan de gemeenten eveneens bevoegdheden af te staan of over te dragen welke thans door het centraal gezag of het hoger gezag worden uitgeoefend.

De deconcentratie wordt in punt 25 van het regeringsakkoord gedefinieerd als de overdracht van macht aan de overheid die het dichtst bij de rechtsonderhorigen staat voor beslissingen met individuele draagwijdte. Dit beginsel moet ertoe leiden aan de bevolking meer gemak te verlenen wat betreft het contact met de overheid op elk gebied. De deconcentratie van de instellingen en diensten kan door de Wetgevende en de Uitvoerende Macht worden nagestreefd ook zonder uitdrukkelijke vermelding in een artikel van de Grondwet.

2. In de vereniging van gemeenten in agglomeraties en federaties van gemeenten wordt voorzien in het voorgestelde art. 118bis.

Geen wijziging wordt aangebracht in of voorgesteld voor artikel 3 van de Grondwet, waartoe o.a. de grenswijzigingen van de gemeenten worden voorzien en dus ook de mogelijkheid van de fusie van gemeenten. Het verzoeksakkoord vermeldt zulks uitdrukkelijk in punt 32, met uitsluiting nochtans van de grote agglomeraties, waarvoor in een speciaal regime wordt voorzien.

In de federatie van gemeenten wordt voorzien voor de andere gemeenten van het land en speciaal voor een reeks activiteiten die het kader van de traditionele gemeenten overschrijden : ruimtelijke ordening, sociale huisvesting, grondbeleid, sociaal-culturele uitrusting, gemeenschappelijk vervoer, economische uitrusting.

Naast deze mogelijkheid van federatie blijft verder de mogelijkheid van de vrijwillige vereniging van provincies en gemeenten ten einde gemeenschappelijke belangen te regelen en te beheren.

De gemeenten welke in agglomeraties of federaties worden samengevoegd, behouden niettemin hun eigen bestuursorganen en bevoegdheden voor al hetgeen van uitsluitend gemeentelijk belang is.

Deze vaststelling is belangrijk vernieuwt artikel 31 van de Grondwet niet voor herziening vatbaar is en de daarin vermelde regel ongeschonden dient te blijven. De bijzondere bevoegdheden welke de agglomeraties en federaties zullen bezitten, betreffen meer algemene, over grotere gebieden zie uitstrekkende materies, welke aldus ruiter meer geacht kunnen worden als vallende onder de restrictieve termen van artikel 31.

Wat nochtans de grote agglomeraties betreft zou de voorgedij rechtstreeks door de Regering worden uitgeoefend en hetzelfde principe zou gelden voor de samenstellende gemeenten. Tegen dit laatste principe zijn bezwaren geopperd door verscheidene leden van de Senaatscommissie, die het ongepast vinden dat kleine gemeenten, deel uitmakende van een agglomeratie, voor hun eigen bevoegdheid evengoed onder de voorgedij van de Regering zouden vallen als de agglomeratieorganen voor de gezamenlijke bevoegdheid. Het is voor bepaalde leden onmogelijk iets dergelijks te aanvaarden, zodat zij de dualiteit der voorgedij voorstonden, enerzijds voor de bevoegdheid afgestaan aan de agglomeratie, en anderzijds voor de eigen bewaarde bevoegdheid met voorgedij van de bestendiye deputatie.

Zij kunnen moeilijk aanvaarden dat een agglomeratieraad een andere politieke samenstelling zou hebben dan de raden der samenstellende gemeenten. Ten einde de conferentie zoveel mogelijk te bewerkstelligen, wensen zij dat de

conseil d'agglomération soit élu par les conseils communaux, ils se rendent compte toutefois que, dans ce cas, les citoyens des différentes communes ne pourraient pas exercer la plénitude de leurs droits à l'égard de l'agglomération.

DISCUSSION,

Afin de ne pas alourdir le présent rapport et de clarifier les problèmes tels qu'ils furent examinés en Commission, il nous est apparu essentiel de les sérier par rubriques d'après les interventions et observations présentées :

1°) Structure générale des institutions.

Plusieurs membres ont fait observer qu'il serait nécessaire de simplifier nos institutions qui risquent de présenter demain une structure trop compliquée. Sur le plan national, trois niveaux suffiraient à l'Etat, les régions, les grandes communes.

Le Gouvernement a répondu que les modifications institutionnelles en cours vont dans le sens d'une restructuration logique de l'ensemble de nos institutions. La création des régions ainsi que des agglomérations et fédérations de communes répond à ce souci.

2°) Différence juridique entre « fédérations de communes » et « agglomérations ».

Certains commissaires estiment qu'une seule appellation juridique serait préférable pour qualifier une même institution.

Le Gouvernement répond qu'entre les fédérations de communes et les agglomérations, il n'y aura de différence ni dans l'essence, ni dans la structure, ni dans la composition des organes, ni dans le mode d'élection de leurs membres.

La seule différence selon les vues du Gouvernement sera une différence de fait, le terme d'agglomération étant réservé aux unités supra-locales groupant des concentrations urbaines importantes, par rapport à des entités moins concentrées.

3°) Attributions transférées aux fédérations de communes et aux agglomérations.

Certains commissaires ayant demandé une liste précise ou à tout le moins un aperçu de ces attributions, le Gouvernement a répondu que le détail en sera réglé par la loi et qu'ainsi le Parlement aura tout le loisir d'en connaître.

Le Gouvernement précise en effet que sa volonté actuelle est de rencontrer ainsi le vœu général en matière de restructuration du pays par la création des entités nouvelles répondant à des besoins nouveaux.

Les modalités pratiques d'application des articles 108 et 108bis seront fixées, en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs et la nature des compétences, par la loi qui aura toutes possibilités de résoudre et d'adapter les problèmes de fait selon les nécessités et possibilités sans que, le constituant puisse préjuger actuellement de ce qui se fera ultérieurement.

agglomeratieraad door de gemeenteraden wordt verkozen. Zij geven er zich nochtans rekenschap van dat de burgers der verschillende gemeenten aldus niet op gelijke manier hun rechten ten overstaan van de agglomeratie zouden kunnen uitoefenen.

BESPREKING.

Ten einde dit verslag niet al te zwaar te maken en om een duidelijk inzicht te krijgen in de problemen die in de Commissie zijn besproken, hebben wij het noodzakelijk geacht ze te groeperen in rubrieken volgens de betogen en de opmerkingen die naar voren zijn gebracht:

1°) Algemene structuur van de instellingen.

Verschillende leden hebben doen opmerken dat het noodzakelijk is onze instellingen te vereenvoudigen, daar er gevaar voor bestaat dat hun structuur morgen al te ingewikkeld zou worden. Op nationaal vlak zouden drie niveaus volstaan: de Staat, de gewesten, de grote gemeenten.

De Regering antwoordt dat de wijzigingen die thans in onze instellingen aangebracht worden, steunen op een logische herstructurering van onze gezamenlijke instellingen. De oprichting van gewesten evenals van agglomeraties en federaties van gemeenten ligt in die lijn.

2°) Juridisch onderscheid tussen « federaties van gemeenten » en « agglomeraties ».

Sommige leden zijn van oordeel dat het verkieslijk is één enkele juridische benaming te geven aan een zelfde instelling.

De Regering antwoordt dat tussen de federaties van gemeenten en de agglomeraties geen verschil zal bestaan inzake het wezen, de structuur, de samenstelling van de organen of de wijze waarop zij hun leden verkiezen.

Volgens de opvatting van de Regering zal het enige verschil een feitelijk verschil zijn daar de uitdrukking agglomeratie wordt gereserveerd voor de supra-lokale entiteiten die, in vergelijking met minder geconcentreerde entiteiten, belangrijke stedelijke concentraties groeperen.

3°) Bevoegdheden die aan de federaties van gemeenten en aan de agglomeraties worden overgedragen.

Op de vraag van bepaalde leden die een nauwkeurige lijst of toch minstens een overzicht van deze bevoegdheden wensen te krijgen, heeft de Regering geantwoord dat de details in de wet zullen worden geregeld zodat het Parlement er gemakkelijk kennis zal kunnen van nemen.

De Regering preciseert inderdaad dat zij wil tegemoetkomen aan het algemene verlangen naar herstructurering van het land door het oprichten van nieuwe entiteiten die beantwoorden aan nieuwe behoeften.

De praktische modaliteiten voor de toepassing van de artikelen 108 en 108bis zullen, voor wat de uitgebreidheid van de machten en de aard van de bevoegdheden betreft, vastgesteld worden door een wet die om het even welke oplossing zal kunnen geven aan de feitelijke problemen en de meest geschikte praktische aanpassing zal bepalen naar gelang van de behoeften en de mogelijkheden, zonder dat de grondwetgever bij machte is vooraf te bepalen wat nadien zal gebeuren.

Le principe essentiel est donc le suivant: la Constitution crée les possibilités et la loi concrétisera celles-ci selon les nécessités par des réalisations pratiques.

4°) *Limites et composition des fédérations de communes et des agglomérations.*

a) Coïncidence de ces nouvelles institutions avec les limites des cantons et des arrondissements.

Certains membres ont fait observer qu'il est logique que les fédérations de communes et agglomérations ne chevauchent pas les cantons ou les arrondissements.

b) Procédure de modification des limites des nouvelles institutions locales.

Un commissaire fait remarquer que les fusions de communes prennent de plus en plus un caractère volontaire, c'est-à-dire qu'elles sont réalisées à l'initiative des pouvoirs locaux. Il se demande si, pour les fédérations de communes et les agglomérations, il se substituera à ce système une volonté essentiellement politique du pouvoir central, c'est-à-dire une solution de force.

Le Gouvernement répond qu'il est inexact de croire que les fusions de communes présentent toujours un aspect volontaire: les communes sont appelées à donner leur avis, mais le Gouvernement et le Parlement peuvent ne pas suivre celui-ci. Un large consensus est cependant souhaitable.

c) Un commissaire demande si une commune sera libre d'adhérer ou non à une fédération de communes ou à une agglomération de son choix.

Le Gouvernement répond par la négative: seule la loi, c'est-à-dire le Parlement peut modifier les limites de communes, de cantons, d'arrondissements ou de provinces. Il en sera évidemment de même pour les fédérations et les agglomérations.

d) Un autre membre a demandé si une commune pourra quitter telle fédération de communes ou agglomérations pour adhérer à une autre sous les deux conditions suivantes: demande de son conseil communal et accord de la fédération de communes ou de l'agglomération à laquelle elle désire adhérer.

Le Gouvernement répond par la négative pour les mêmes motifs.

A cet égard, il n'est pas inopportun de rappeler qu'actuellement, la structure des communes tant en ce qui concerne leur territoire que leurs compétences, dépend essentiellement de la loi.

Il ne peut être apporté aucune modification aux limites des communes par la seule volonté de celles-ci mais seulement après que la loi ait rencontré le vœu éventuellement manifesté par la commune.

e) Un membre a demandé si certaines communes pourront passer des accords techniques avec d'autres fédérations de communes ou agglomérations.

Le Gouvernement répond par l'affirmative.

5°) *Fusions de communes. Fédérations de communes et agglomérations.*

Plusieurs commissaires ont demandé si la constitution de fédérations de communes et d'agglomérations signifie la fin des fusions de communes.

Het grondbeginsel luidt dus als volgt: de Grondwet schept de mogelijkheden die door de wet dienen te worden vastgesteld in praktische realisaties, naar gelang van de behoeften.

4°) *Grenzen en samenstelling van de federaties van gemeenten en Vélén de agglomeraties.*

a) Samenval van de grenzen van het gebied van die nieuwe instellingen met die van de kantons en van de arrondissementen.

Sommige leden hebben de opmerking gemaakt dat het logisch is dat de federaties van gemeenten en de agglomeraties zich niet buiten het grondgebied van een kanton of arrondissement zouden uitstrekken.

b) Procedure voor de wijziging van de grenzen van het gebied van de nieuwe instellingen.

Een lid merkt op dat de fusies van gemeenten steeds meer vrijwillige fusies worden, d.w.z. dat zij het gevolg zijn van een initiatief van de plaatselijke besturen. Hij vraagt zich af of voor de Federaties van gemeenten en de agglomeraties dit stelsel zal worden vervangen door een systeem waarin de politieke wil van het centrale gezag het hoofdelement is, wat zou betekenen dat de oplossing wordt opgelegd.

De Regering antwoordt dat het niet juist is dat de samsmeltingen van gemeenten steeds vrijwillig zijn: de gemeenten worden verzocht een advies uit te brengen, doch het kan gebeuren dat Regering en Parlement dit advies niet volgen. Niettemin is een ruime consensus wenselijk.

c) Een lid vraagt op een gemeente zal mogen aansluiten bij de federatie van gemeenten of de agglomeratie die zij verkiest.

De Regering antwoordt onkennd: grenzen van gemeenten, kantons, arrondissementen of provincies kunnen alleen door de wet, d.i. door het Parlement worden gewijzigd. Vanzelfsprekend zal dat ook gelden voor de federaties en de agglomeraties.

d) Een ander lid vraagt of een gemeente een federatie van gemeenten of een agglomeratie zal mogen verlaten om tot een andere toe te treden, wanneer de volgende twee voorwaarden zijn vervuld: als haar gemeenteraad daarom verzocht en de federatie van gemeenten of de agglomeratie, waarbij zij wenst aan te sluiten, daarmee instemt.

De Regering antwoordt onkennd om dezelfde redenen.

Hierbij is het nuttig eraan te herinneren dat de structuur van de gemeenten thans voornamelijk van de wet afhangt, voor wat betreft hun gebied zowel als hun bevoegdheden.

Er kan geen enkele wijziging in de grenzen van de gemeenten aangebracht worden uitsluitend als de gemeente dat vraagt, doch slechts nadat de door de gemeente eventueel geuite wens door de wet is beslecht.

e) Een lid vraagt of bepaalde gemeenten technische overeenkomsten met andere federaties van gemeenten of agglomeraties zullen mogen sluiten.

De Regering antwoordt bevestigend.

5°) *Fusies van gemeenten. Federaties van gemeenten en agglomeraties.*

Verschillende leden vragen of het vormen van federaties van gemeenten en agglomeraties het einde van de fusies van gemeenten betekent.

Le Gouvernement répond par la négative en indiquant qu'en réalité la fusion des communes et la constitution de fédérations de communes et d'agglomérations sont complémentaires.

f) *Intercommunales*,

a) Plusieurs commissaires ont demandé si les fédérations de communes et les agglomérations feront obstacle à la constitution de nouvelles associations de communes basées sur la loi du 1^{er} mars 1922.

Le Gouvernement répond par la négative en faisant observer que la constitution de telles intercommunales sera toujours possible pour les objets qui resteront d'intérêt communal.

b) Plusieurs commissaires ont demandé ce qu'il adviendra des attributions que la loi transférera des communes aux fédérations de communes et aux agglomérations.

Le Gouvernement répond que, d'une part, il sera impossible aux communes de constituer de nouvelles intercommunales pour les objets transférés aux fédérations et agglomérations et que, d'autre part, l'aménagement des intercommunales investies de ces compétences devra être réalisée en tenant compte des principes constitutionnels, des dispositions légales futures et des contrats en cours.

c) Plusieurs commissaires ont demandé comment seront dissoutes les intercommunales dont l'objet cessera d'être du ressort communal.

Le Gouvernement répond que seule la loi pourrait régler ces problèmes difficiles et prévoir une période transitoire; il estime que cette période transitoire ne devrait pas être trop longue afin d'éviter la survie prolongée d'intercommunales dépourvues de base juridique.

Très souvent, des situations particulières se produiront, notamment dans les cas où une intercommunale gèrera certaines matières qui resteront communales et d'autres qui cesseront de l'être; chaque cas sera examiné de façon très attentive et réglé par des dispositions légales et réglementaires appropriées selon les principes repris à l'article 108,

Afin de synthétiser les intentions du Gouvernement en proposant l'article 108bis, il est utile de rappeler les termes essentiels et les objectifs poursuivis par cette disposition,

L'article 108, tel qu'il a été modifié le 24 août 1921, donnait aux provinces et aux communes la faculté de s'associer pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou communal. Cette faculté qui a été organisée par la loi du 1^{er} mars 1922 est maintenue in fine à l'article 108 proposé par la commission. On peut cependant se demander si elle ne devrait pas également figurer à l'article 108bis avec les autres dispositions relatives aux groupements de communes.

En effet, dans un Etat moderne, certaines tâches d'ordre économique, administratif et technique sont mieux assurées par une institution groupant plusieurs communes

De Regering antwoordt ontkennend en wijst erop dat de fusie van Hemeenten en de instelling van federaties van gemeenten en agglomeraties elkaar in feite aanvullen.

f) *Intercommunale verenigingen*,

il) Verscheidene leden vragen of de Federaties van gemeenten en de agglomeraties het tot stand komen van nieuwe verenigingen van gemeenten op grond van de wet van 1 maart 1922 in de weg zullen staan.

De Regering antwoordt ontkennend en merkt daarbij op dat de oprichting van dergelijke intercommunale verenigingen steeds mogelijk is voor aangelegenheden die van gemeentelijk belang blijven.

b) Verscheidene leden vragen wat er zal gebeuren met de bevoegdheden van de gemeenten die door de wet aan de federaties van gemeenten en aan de agglomeraties zullen worden overgedragen.

Daarop wordt door de Regering geantwoord dat de gemeenten geen nieuwe intercommunale verenigingen meer zullen kunnen oprichten voor aangelegenheden welke op de Federaties en agglomeraties worden overgedragen en dat de intercommunale verenigingen waaraan die bevoegdheden zijn opgedragen, zullen moeten worden overgenomen met inachtneming van de grondwettelijke principes en van de wetsbepalingen die ter zake zullen worden vastgelegd, alsmede van de thans lopende contracten.

c) Verscheidene leden vragen hoe de intercommunale verenigingen, waarvan het doel niet meer tot de bevoegdheid van de gemeenten zal behoren, zullen ontbonden worden.

De Regering antwoordt dat alleen een wet die moeilijke problemen zal kunnen regelen en in een overgangperiode kan voorzien; zij geeft toe dat die overgangperiode niet al te lang zal mogen zijn om te vermijden dat intercommunale verenigingen die geen rechtsgrond meer hebben, zichzelf gedurende een te lange tijd overleven.

Zeër dikwijls zullen zich speciale feitelijke toestanden voordoen: onder meer wanneer een intercommunale sommige aangelegenheden zal heheren die verder gemeentelijk blijven en andere die dit niet meer zijn; ieder geval zal zeer aandachtig worden onderzocht en opgelost door gepaste wettelijk en reglementaire bepalingen op grond van de beginselen die zijn vervat in artikel 108.

Om de bedoelingen te synthetiseren die de Regering had toen zij artikel 108bis voorstelde, is het wel nuttig de voornaamste elementen van die bepaling, evenals de erdoor nagestreefde doeleinden in herinnering te brengen.

Artikel 108, zoals het werd gewijzigd op 24 augustus 1921, gaf aan de provincies en gemeenten de mogelijkheid zich te verenigen om de zaken van provinciaal of gemeentelijk belang gezamenlijk te regelen en te beheren. Deze mogelijkheid, die georganiseerd werd bij de wet van 1 maart 1922, wordt in fine van het door de Commissie voorgesteld artikel 108 behouden. Men kan zich nochtans afvragen of zij ook niet zou moeten voorkomen in artikel 108bis, samen met de andere bepalingen betreffende de groeperingen van gemeenten.

In een moderne Staat immers worden bepaalde taken op economisch, administratief en technisch gebied beter vervuld door een instelling die verscheidene gemeenten

que par les communes gérant isolément leurs intérêts. A cet égard, le système de fusion de communes qui revient à remplacer purement et simplement plusieurs communes par une seule n'est ni suffisant, ni satisfaisant. L'article 108bis permet au législateur de créer des institutions qui grouperont des communes en des entités qui s'appelleront fédérations ou agglomérations. Faut-il, dans le pays des entités locales plus large? La loi est-elle autorisée à les créer? La création de ces institutions nouvelles ne fera pas obstacle à ce que des communes continuent à s'associer comme par le passé. En fait, cependant, et par la force des choses, elle n'ira pas sans certains aménagements des intercommunales existantes. Les nouvelles entités d'intérêt commun que seront les fédérations et les associations de communes pourront d'autre part, elles aussi comme les communes, s'associer entre elles.

La question suivante a été également posée: pourquoi faire une distinction entre la fédération des communes et la grande agglomération? La grande agglomération est un phénomène de grande concentration humaine. La fédération peut présenter un tout autre caractère et elle groupera par exemple de petites entités rurales parfois distinctes l'une de l'autre. Entre la concentration rurale et la grande agglomération, existe toute une échelle de dimensions, mais les charges financières en matière de voirie, de circulation et de police, par exemple, ne sont pas toujours proportionnelles à l'étendue. C'est pourquoi le gouvernement a choisi les deux termes de fédération et la grande agglomération, ce qui n'empêchera pas la création de nouvelles agglomérations au gré des circonstances. La loi aura le soin d'établir la différence juridique entre les deux notions.

L'article 108bis a été adopté par 13 voix contre 2 voix et 1 abstention.

Les Rapporteurs,

A. BAUDSON,
J. VERROKEN.

Le Président,

A. VAN ACKER.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Article unique.

La Constitution est complétée par un article 108bis libellé comme suit:

La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes sur tout le territoire du Royaume. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108.

Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

Plusieurs fédérations de communes peuvent s'entendre ou s'associer entre elles ou avec une ou plusieurs agglomérations dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi pour régler et gérer en commun des objets qui relèvent de leur compétence. Il n'est pas permis à leurs conseils de délibérer en commun.

Les articles 107 et 129 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et des fédérations de communes.

groepeert dan door gemeenten die elk voor zichzelf hun belangen waarnemen. In dit opzicht is het stelsel van de fusie van gemeenten - dat hieop neerkomt dat men eenvoudigweg verscheidene gemeenten door één gemeente vervangt - ontoreikend en onbevredigend. Artikel 108bis geeft aan de wetgever de macht instellingen in het leven te roepen, die gemeenten zullen groeperen in eenheden die men federaties of agglomeraties zal heten. Moeren in het land grotere plaatselijke eenheden tot stand komen en mogen deze door de wet worden opgericht? De oprichting van die nieuwe instellingen zal de gemeenten niet verhinderen zich, zoals in het verleden, te verenigen. In feite zal die oprichting nochtans onvermijdelijk bepaalde aanpassingen met zich brengen voor de bestaande intercommunale vercniqingen. De nieuwe entiteiten op grond van gemeenschappelijke belangen, die de federaties en de agglomeraties zullen zijn, zullen zich anderzijds - eveneens - zoals de gemeenten - met elkaar mogen verenigen.

De vraag werd gesteld waarom een onderscheid gemaakt wordt tussen een federatie van gemeenten en een grote agglomeratie. De grote agglomeratie is een uitgebreide concentratie van mensen. De federatie kan iets heel anders zijn en bijvoorbeeld kleine landelijke entiteiten groeperen, die soms afzonderlijk van elkaar leven. Tussen de plaatsconcentratie en de grote agglomeratie vindt men de hele gamma van dimensies, maar de financiële lasten inzake wegen, verkeer en politie bijvoorbeeld staan niet steeds in verhouding tot de uitgestrektheid. Zulks verklaart waarom de Regering de twee benamingen, federatie en grote agglomeratie, gekozen heeft. Zulks neemt echter niet weg dat nieuwe agglomeraties tot stand komen indien dit omwille van de omstandigheden gewenst is. De wet zal ervoor zorgen dat het juridische onderscheid tussen de twee begrippen vastgesteld wordt.

Artikel 108bis wordt aangenomen met 13 tegen 2 stemmen bij lonthouding.

De Verslaggevers,

A. BAUDSON,
J. VERROKEN.

De Voorzuer,

A. VAN ACKER.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Enig artikel.

In de Grondwet wordt een artikel 108bis ingevoegd, luidend als volgt:

De wet richt over het ganse grondgebied van het Rijk agglomeraties en federaties van gemeenten op. Zij bepaalt hun inrichting en hun bevoegdheid en verzekert daarbij de toepassing van de beginselen vermeld in artikel 108.

In de grenzen van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten kan geen verandering of correctie worden aangebracht dan krachtens een wet.

Verscheidene federaties van gemeenten mogen zich met elkaar of met een of meer agglomeraties verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken die tot hun bevoegdheid behoren gemeenschappelijk te regelen en te heheren. Het is hun raden niet toegestaan sarnen te beraadslagen.

De artikelen 107 en 129 zijn toepasselijk op de besluiten en verordeningen van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten.