

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

15 juni 2017

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van de bijzondere wet van
8 augustus 1980 tot hervorming der
instellingen, wat het samenvoegen
van gemeenten betreft**

(ingediend door de heer Luk Van Biesen)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

15 juin 2017

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**modifiant la loi spéciale
du 8 août 1980 de réformes
institutionnelles, en ce qui concerne
la fusion des communes**

(déposée par M. Luk Van Biesen)

SAMENVATTING

Het is onduidelijk wie precies bevoegd is om gemeenten van een verschillende taalregeling samen te voegen, gezien de federale overheid bevoegd is voor de grenzen van de randgemeenten, Voeren en Komen-Waasten, en de gewesten voor de andere gemeenten. Dit voorstel van bijzondere wet wil de bevoegdheid om de gemeenten samen te voegen volledig aan de gewesten toekennen, waarbij weliswaar het eensluidend advies van de federale regering vereist is indien een faciliteitengemeente wordt samengevoegd met een andere gemeente.

RÉSUMÉ

On ignore quelle est l'instance compétente lorsqu'il s'agit de fusionner des communes relevant de régimes linguistiques différents, dès lors que l'autorité fédérale est compétente pour les limites des communes périphériques, de Fourons et de Comines-Warneton, et que les Régions le sont pour les autres communes. Cette proposition de loi spéciale vise à confier la pleine compétence pour la fusion des communes aux Régions, un avis conforme du gouvernement fédéral étant néanmoins requis en cas de fusion d'une commune à facilités et d'une autre commune.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN: Plenum	PLEN: Séance plénière
COM: Commissievergadering	COM: Réunion de commission
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publicaties@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

Dit voorstel moet worden samengelezen met de voorstellen DOC 54 2537/001 en 2538/001.

DAMES EN HEREN,

1. De bestuurskracht van de gemeenten

De bestuurskracht van de lokale besturen is de afgelopen jaren een relevant thema geworden door de groeiende reeks opdrachten die de gemeenten krijgen toegewezen de complexiteit van de samenleving waarin zij actief zijn. De gemeentebesturen moeten voldoende middelen, mensen en kennis in huis hebben om deze uitdagingen aan te gaan. Een belangrijk aspect van de bestuurskracht van de gemeenten is hun schaalgrootte en meer bepaald de omvang van de bevolking waarvoor ieder gemeentebestuur verantwoordelijk is.

Hoewel het debat over de bestuurskracht niet mag worden beperkt tot de schaalgrootte, is het inwoneraantal een belangrijke parameter om te onderzoeken in hoeverre de kleinere gemeenten in staat zijn om een doeltreffend lokaal beleid te voeren. Er moet worden gezocht naar een optimale schaal die een goede organisatie van de gemeentelijke dienstverlening mogelijk maakt en tot efficiëntiewinsten kan leiden op financieel vlak.

Een Belgische gemeente telt gemiddeld 18 737 inwoners. Zonder de tien grootste Belgische gemeenten is het gemiddelde 15 981 inwoners. In landen als Denemarken (om en bij de 56 duizend inwoners per gemeente) en Nederland (41 duizend inwoners per gemeente) ligt dat gemiddelde veel hoger. Daar hebben fusieoperaties tot een aantoonbare groei van de lokale bestuurskracht geleid. In landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk ligt het gemiddelde inwoneraantal per gemeente lager, maar daar speelt het lokale niveau een minder belangrijke rol als in ons land.

2. De bevoegdheid inzake het samenvoeging van gemeenten

Het debat over de schaalgrootte van de gemeente situeert zich momenteel op het gewestelijke niveau, gezien de gewesten sinds de Vijfde Staatshervorming (2001) de bevoegdheid hebben inzake "het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de provincies en van de gemeenten". Zowel het Gemeentedecreet (Vlaams Gewest) als de *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* (Waals Gewest) bevatten reeds

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition doit être lue en combinaison avec les propositions DOC 54 2537/001 et 2538/001

MESDAMES, MESSIEURS,

1. La capacité de gestion des communes

Au cours des dernières années, la capacité de gestion des administrations locales est devenue un thème important en raison de l'augmentation des tâches qui leur sont assignées et de la complexité de la société dans laquelle elles sont actives. Les administrations communales doivent disposer de suffisamment de moyens, de personnel et de connaissances pour relever ces défis. Un élément important de la capacité de gestion des communes est leur taille, et plus particulièrement la taille de la population relevant de la responsabilité de chaque administration communale.

Même si le débat relatif à la capacité de gestion ne peut être limité à la taille de la commune, le nombre d'habitants constitue un paramètre important pour examiner dans quelle mesure les petites communes sont à même de mener une politique locale efficace. Il convient de rechercher un rapport optimal permettant une bonne organisation des services communaux et pouvant générer des gains d'efficacité sur le plan financier.

Une commune belge compte en moyenne 18 737 habitants. Si on exclut les dix plus grandes communes de Belgique, la moyenne passe à 15 981 habitants. Dans des pays comme le Danemark (environ 56 000 habitants par commune) et les Pays-Bas (41 000 habitants par commune), cette moyenne est bien plus élevée. Les opérations de fusion qui y ont été menées ont incontestablement accru la capacité de gestion de l'autorité locale. Dans des pays comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, le nombre moyen d'habitants par commune est plus faible, mais le niveau local y joue également un rôle moins important que dans notre pays.

2. La compétence en matière de fusion de communes

Aujourd'hui, le débat sur la taille de la commune est mené au niveau régional, étant donné que depuis la cinquième réforme de l'État (2001), les Régions ont acquis la compétence "de changer ou de rectifier les limites des provinces et des communes". Tant le *Gemeentedecreet* (Région flamande) que le *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* (Région wallonne) comportent déjà des dispositions relatives à la fusion ou à la scission

bepalingen omtrent het samenvoegen of splitsen van gemeenten. Vanuit de deelstaatregeringen werden reeds initiatieven genomen om gemeenten aan te moedigen tot vrijwillige fusies. Voorlopig hebben er sinds 2001 nog geen fusies plaatsgevonden.

Bij de Vijfde Staatshervorming werd overeengekomen dat de gewesten niet bevoegd zouden worden voor het wijzigen van de grenzen van de zes randgemeenten (Drogenbos, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel, Kraainem, Wezembeek-Oppem) en de taalgrensgemeenten Voeren en Komen-Waasten. Derhalve is hiervoor de federale wetgever bevoegd gebleven. Nochtans werd in de bijzondere wet vastgelegd dat indien de federale wetgever de grenzen van deze gemeenten zou wijzigen, dat dan het eensluidend advies van de betrokken gewestregering vereist was.

3. De problematiek van de faciliteitengemeenten

De faciliteitengemeenten bekleden een bijzondere plaats in onze institutionele geschiedenis en structuren. We brengen deze hier niet in herinnering. Deze gemeenten kennen een specifieke taalregeling en er wordt, wat de randgemeenten en de taalgrensgemeenten Voeren en Komen-Waasten betreft, ook afgeweken op het vlak van de gemeentelijke instellingen, onder meer via de rechtstreekse verkiezing van de schepencolleges en de OCMW-raden. Deze regelingen vormen het geheel van garanties waar door de gewone wetgever niet van kan worden afgeweken.

Een aantal faciliteitengemeenten hebben een inwoneraantal dat sterk onder het Belgische gemiddelde ligt en waar er zich dus vragen kunnen worden gesteld bij de bestuurskracht van deze gemeenten. Het meest extreme voorbeeld is hier de gemeente Herstappe, dat 87 inwoners telt. Maar ook de taalgrensgemeenten Mesen (952 inwoners), Spiere-Helkijn (2 110 inwoners) of Bever (2 171 inwoners) behoren tot de tien kleinste gemeenten van het land. De bijzondere regelingen die er bestaan verhinderen dat er in het huidige regelgevende kader tot een samenvoeging van gemeenten kan worden besloten, ook al zou er daartoe een wil bestaan van zowel de betrokken gemeenten zelf als van het gewest waar de gemeenten gelegen zijn.

4. De voorgestelde bevoegdheidsregeling en modaliteiten bij samenvoeging

Dit voorstel van bijzondere wet wil de bevoegdheid om de gemeenten samen te voegen volledig aan de

des communes. Les gouvernements des entités fédérées ont déjà pris des initiatives en vue d'encourager les communes à fusionner spontanément. Pour l'instant, aucune fusion n'est intervenue depuis 2001.

Lors de la cinquième réforme de l'État, il a été convenu que les Régions n'acquerraient pas la compétence de changer les limites des six communes de la périphérie (Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Kraainem et Wezembeek-Oppem) et des communes à cheval sur la frontière linguistique, Fourons et Comines-Warneton. Le législateur fédéral a donc conservé sa compétence en la matière. La loi spéciale énonce toutefois que si le législateur fédéral est amené à changer les limites de ces communes, il doit recueillir l'avis conforme du gouvernement régional compétent.

3. La problématique des communes à facilités

Les communes à facilités revêtent une place particulière dans notre histoire et nos structures institutionnelles. Nous ne les rappellerons pas dans le cadre de la présente proposition. Ces communes connaissent un régime linguistique spécifique et, concernant les communes de la périphérie et celles de Fourons et de Comines-Warneton sur la frontière linguistique, il est également dérogé aux règles en vigueur dans le domaine des institutions communales, notamment par l'élection directe des collèges des échevins et des conseils des CPAS. Ces régimes constituent l'ensemble des garanties auxquelles le législateur ordinaire ne peut déroger.

Le nombre d'habitants est bien en deçà de la moyenne belge dans une série de communes à facilités dont la capacité de gestion peut dès lors être mise en question. L'exemple le plus extrême à cet égard est celui de la commune d'Herstappe, qui compte 87 habitants, mais les communes à cheval sur la frontière linguistique de Messines (952 habitants), d'Espierres-Helchin (2 110 habitants) ou de Biévène (2 171 habitants) font également partie des dix plus petites communes du pays. Les régimes particuliers qui y sont en vigueur empêchent qu'une fusion des communes puisse être décidée dans le cadre réglementaire actuel, même s'il devait exister une volonté dans ce sens tant de la part des communes concernées que de la part de la Région dans laquelle celles-ci sont situées.

4. Les règles de compétence et les modalités proposées en cas de fusion

La présente proposition de loi spéciale a pour but d'accorder aux Régions la pleine compétence de

gewesten toekennen, waarbij weliswaar het eensluitend advies van de federale regering vereist is indien een faciliteitengemeente wordt samengevoegd met een andere gemeente. Het is immers onduidelijk nu wie precies bevoegd is om gemeenten van een verschillende taalregeling samen te voegen, gezien de federale overheid bevoegd is voor de grenzen van de randgemeenten, Voeren en Komen-Waasten, en de gewesten voor de andere gemeenten. Daarom wordt de volledige bevoegdheid bij één overheid gelegd, met weliswaar een garantie dat het federale niveau wordt geconsulteerd indien een faciliteitengemeente is betrokken.

Gelet op de taalregeling wordt voorgesteld om bij een samenvoeging van een faciliteitengemeente met een andere gemeente, hoe dan ook een binnengemeentelijk territoriaal orgaan ('district') op te richten in het grondgebied van de voormalige faciliteitengemeente. Dit maakt het mogelijk bepaalde lokale diensten te voorzien of te behouden die specifiek in het grondgebied van de voormalige faciliteitengemeente actief zijn. Dit blijven zogenaamde "plaatselijke diensten" in de zin van artikel 9 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, waardoor ook integraal de faciliteitenregeling van toepassing blijft die voor de samenvoeging van de gemeenten bestond. De taalrechten van particulieren die het Nederlands of Frans wensen te gebruiken in respectievelijk Franse of Nederlandse taalgebied blijven dus onverkort gehandhaafd.

In de gemeenten waar een rechtstreekse verkiezing van de schepencolleges bestaat, namelijk de randgemeenten en de gemeenten Voeren en Komen-Waasten, wordt bepaald dat de bepalingen van de nieuwe gemeentewet *mutatis mutandis* blijven gelden voor de verkiezing van het bestuur van het binnengemeentelijk territoriaal orgaan. De districtscolleges worden rechtstreeks verkozen. De voorzitter van het districtcollege wordt op dezelfde wijze als de burgemeester aangewezen en benoemd. De regelingen omtrent de taalkennis van de mandatarissen zijn van toepassing op de districtsraadsleden, de leden van het districtcollege en de voorzitter van het districtcollege. In de faciliteitengemeenten waar geen rechtstreekse verkiezing van de schepencolleges bestaat, namelijk de taalgrensgemeenten behalve Voeren en Komen-Waasten, zal de decreetgever de bepalingen omtrent het betrokken binnengemeentelijk territoriaal verder kunnen regelen, weliswaar met betrokkenheid van de federale regering in de vorm van een eensluitend advies.

Luk VAN BIESEN (Open Vld)

fusionner les communes bien que son exercice requière l'avis conforme du gouvernement fédéral si une commune à facilités est fusionnée avec une autre commune. À l'heure actuelle, nul ne sait en effet dire exactement qui est compétent pour fusionner des communes dont le régime linguistique diffère, étant donné que l'autorité fédérale est compétente pour les frontières des communes de la périphérie, Fourons et Comines-Warneton, et que les Régions sont compétentes pour les autres communes. La pleine compétence est dès lors accordée à une seule autorité tout en prévoyant, il est vrai, une garantie qui consiste à consulter le niveau fédéral si une commune à facilités est concernée.

Eu égard à la réglementation sur l'emploi des langues, il est proposé, au cas où une commune à facilités fusionne avec une autre commune, de créer dans tous les cas un organe territorial intercommunal ('district') sur le territoire de l'ancienne commune à facilités. Celui-ci permet de prévoir ou de maintenir certains services locaux qui sont spécifiquement actifs sur le territoire de ladite commune. Ceux-ci restent donc des "services locaux" au sens de l'article 9 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de sorte que le régime des facilités qui prévalait avant la fusion des communes reste également intégralement d'application. Les droits linguistiques de particuliers souhaitant utiliser le français ou le néerlandais dans une région linguistique, respectivement, néerlandophone ou francophone, sont donc maintenus dans leur intégralité.

Dans les communes soumises à une élection directe des collèges échevinaux, à savoir dans les communes périphériques et les communes de Fourons et de Comines-Warneton, il est prévu que les dispositions de la nouvelle loi communale restent d'application *mutatis mutandis* pour l'élection de l'administration de l'organe territorial intercommunal. Les collèges de district sont élus directement. Le président du collège de district est désigné et nommé selon la même procédure que le bourgmestre. Les réglementations relatives aux connaissances linguistiques des mandataires sont applicables aux conseillers de district, aux membres du collège de district et à son président. Dans les communes à facilités où il n'existe pas d'élection directe des collèges échevinaux, à savoir dans les communes situées sur la frontière linguistique, à l'exception de Fourons et de Comines-Warneton, le législateur décretaal pourra continuer de légiférer en ce qui concerne l'organe territorial intercommunal, à condition toutefois d'associer le gouvernement fédéral en requérant son avis conforme.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de volgende woorden opgeheven:

“met uitzondering van de grenzen van de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren”.

Art. 3

Artikel 80 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

“Art. 80. Voor de gemeenten genoemd in artikel 7 of 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, is het eensluidend advies van de Ministerraad, vereist vóór iedere beraadslaging in de betrokken Gewestregering over een voorontwerp van decreet of een besluit tot samenvoeging van gemeenten.”

Art. 4

In dezelfde wet wordt een artikel 80/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 80/1. § 1. Indien een gemeente genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, of de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, wordt samengevoegd met een gemeente zonder speciale regeling, dan vormt de voormalige gemeente met een speciale regeling een binnengemeentelijke territoriaal orgaan.

Het binnengemeentelijke territoriaal orgaan, genoemd in het vorige lid, wordt georganiseerd volgens de regelgeving die van toepassing is op de binnengemeentelijke territoriale organen in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners in het betrokken Gewest overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 6, § 1^{er}, VIII, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les mots suivants sont abrogés:

“, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons”.

Art. 3

L'article 80 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

“Art. 80. Pour les communes citées à l'article 7 ou 8 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis préalablement à toute délibération au sein du gouvernement de Région concerné sur un avant-projet de décret ou sur un arrêté portant fusion de communes.”

Art. 4

Dans la même loi, il est inséré un article 80/1 rédigé comme suit:

“Art. 80/1. § 1^{er}. Si une commune citée à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, ou les communes de Comines-Warneton et de Fourons, est fusionnée avec une commune sans régime spécial, l'ancienne commune avec régime spécial constitue un organe territorial intracommunal.

L'organe territorial intracommunal cité à l'alinéa précédent est organisé selon la réglementation applicable aux organes territoriaux intracommunaux dans les communes de plus de 100 000 habitants dans la Région concernée, conformément à l'article 41 de la Constitution.

De bepalingen inzake samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de nieuwe gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing op het binnengemeentelijk territoriaal orgaan met dien verstande dat:

1° in deze bepalingen de gemeenteraadsleden moeten worden vervangen door de leden van de districtsraad;

2° de gemeenteraad moet worden vervangen door de districtsraad;

3° het college van burgemeester en schepenen moet worden vervangen door het districtcollege;

4° de burgemeester moet worden vervangen door de voorzitter van het districtcollege;

5° de voorzitter van de gemeenteraad moet worden vervangen door de voorzitter van de districtsraad;

6° de gemeentesecretaris moet worden vervangen door de districtssecretaris.

§ 2. Indien een gemeente genoemd in artikel 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, uitgezonderd de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, worden samengevoegd met een gemeente zonder bijzondere taalregeling, dan vormt de voormalige gemeente met een bijzondere taalregeling een binnengemeentelijke territoriaal orgaan.

Het decreet bepaalt de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van het binnengemeentelijk territoriaal orgaan, bedoeld in het vorige lid. Het eensluidend advies van de Ministerraad is vereist vóór iedere beraadslaging in de betrokken Gewestregering over een voorontwerp van decreet houdende de regeling van de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van het binnengemeentelijk territoriaal orgaan, bedoeld in het vorige lid.”

10 mei 2017

Luk VAN BIESEN (Open Vld)

Les dispositions de la nouvelle loi communale relatives à la composition, à l'organisation, à la compétence et au fonctionnement sont applicables par analogie aux organes territoriaux intracommunaux, étant entendu:

1° qu'il faut remplacer dans ces dispositions les membres du conseil communal par les membres du conseil de district;

2° que le conseil communal doit être remplacé par le conseil de district;

3° que le collège des bourgmestre et échevins doit être remplacé par le collège de district;

4° que le bourgmestre doit être remplacé par le président du collège de district;

5° que le président du conseil communal doit être remplacé par le président du conseil de district;

6° que le secrétaire communal doit être remplacé par le secrétaire de district.

§ 2. Si une commune citée à l'article 8 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, à l'exception des communes de Comines-Warneton et de Fourons, est fusionnée avec une commune sans régime spécial, l'ancienne commune avec régime linguistique spécial constitue un organe territorial intracommunal.

Le décret arrête la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement de l'organe territorial intracommunal cité à l'alinéa précédent. L'avis conforme du Conseil des ministres est requis préalablement à toute délibération au sein du gouvernement de Région concerné sur un avant-projet de décret réglant la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement de l'organe territorial intracommunal cité à l'alinéa précédent.”

10 mai 2017